

REPS
BCN2015
C O N G R E S O

ACTAS

V CONGRESO REPS

Red Española de Política Social

5-6 FEBRERO 2015

BARCELONA

**Desigualdad y
Democracia:
políticas públicas
e innovación social**



organizan

(espa)net
SPAIN



Universitat
Autònoma
de Barcelona

IGOP
Institut de
Govern i
Polítiques
Públiques



Obra Social "la Caixa"

ACTAS OFICIALES DEL V CONGRESO DE LA
RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL (REPS)

**“Desigualdad y democracia: políticas
públicas e innovación social”**

**Palau Macaya, Obra Social La Caixa, Barcelona
(5 y 6 de Febrero de 2015)**

Número ISBN: 978-84-942706-6-6

ACTAS OFICIALES DEL V CONGRESO DE LA RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL (REPS)

“Desigualdad y democracia: políticas públicas e innovación social”

Palau Macaya, Obra Social La Caixa, Barcelona
(5 y 6 de Febrero de 2015)

COMITÉ CIENTÍFICO

- Gregorio Rodríguez Cabrero (Presidente de la REPS)
- Ana Marta Guillén (copresidenta de la REPS)
- Antonio Ariño
- Germán Jaraíz
- Miguel Laparra
- Margarita León
- Luis Moreno
- Amparo Serrano

COMITÉ ORGANIZADOR (IGOP-UAB)

- Margarita León (directora del V Congreso REPS 2015)
- Joan Subirats
- Ramón Canal
- Raquel Gallego
- Ismael Blanco
- Nicolás Barbieri

Secretaría:

- Alessandro Gentile

Webmaster:

- Jaume Badosa

Soporte Secretaría:

- Gemma Rodríguez

Gestión administrativa:

- Nacho Ruiz
- Anna María Palau
- Dolores Martínez

Web oficial del V Congreso REPS 2015: <http://repsbarcelona2015.es/inicio/>

ÍNDICE DE LAS ACTAS

Presentación del V congreso REPS 2015

Programa del V congreso REPS 2015

Introducción

- Sistemas de protección social para adultos mayores en América Latina: agenda pendiente en el sistema de pensiones desde la experiencia ecuatoriana / Jeanette Sánchez / **P 002**
- Recortes, Retrocesos, Re-equilibrios: ¿qué futuros para el estado de bienestar? / Joan Subirats y Margarita León / **P 023**
- Entrevista a Colin Crouch / **P 037**

Ponencias y comunicaciones de los paneles

- Panel 1 – Políticas sociales y trabajo social en el siglo XXI: Los retos y las respuestas profesionales / **P 047**
- Panel 2 – Austeridad, políticas sanitaria y desigualdades en salud en un contexto de crisis / **P 197**
- Panel 3 – Los impactos de los nuevos movimientos sociales en las políticas públicas y en las instituciones democráticas / **P 368**
- Panel 4 – Restructuring the multilevel governance of social policies in Southern Europe. An austerity-driven process of razionalization? / **P 589**
- Panel 5 – Las políticas para jóvenes en la transición a la vida adulta / **P 678**
- Panel 6 – Políticas urbanas e innovación social / **P 780**
- Panel 7 – Inmigración, desigualdad y políticas de integración / **P 960**
- Panel 8 – Políticas sociales y discapacidad / **P 1.292**
- Panel 9 – Las políticas de cuidado de larga duración: mercado de trabajo, cambios en la gestión, desigualdades y austeridad / **P 1.496**
- Panel 10 – Dilemas, contradicciones y desafíos del tercer sector de acción social en la nueva coyuntura económica, política y social / **P 1.744**
- Panel 11 – Aproximación teórica y práctica a la evaluación de las políticas sociales. Estado de la cuestión / **P 1.869**
- Panel 12 – Políticas sociales, discriminación y desigualdades de género / **P 1.949**
- Panel 13 – Crisis y envejecimiento. Respuestas políticas y sociales / **P 2.292**
- Panel 14 – Nuevos retos ético-sociales y su engarce en las políticas públicas / **P 2.543**
- Panel 15 – Políticas para las familias / **P 2.627**

PRESENTACIÓN DEL V CONGRESO REPS 2015

Los días 5 y 6 de febrero de 2015 se celebró en Barcelona el V Congreso de la Red Española de Política Social (REPS), que forma parte de ESPANET, bajo el título: “Desigualdad y democracias: políticas públicas e innovación social”.

El congreso ha contado con la presencia de investigadores de la política social, procedentes de toda España, de muchos países de América Latina y de universidades y centros de investigación de Italia, Reino Unido y Países Bajos. Todos los participantes son miembros de ESPANET. La afluencia al congreso ha sido muy numerosa, un total de 260 estudiosos, investigadores y profesionales de la política social.

Este congreso ha sido organizado por el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona y la Obra Social de “La Caixa”. Su realización ha sido posible gracias al patrocinio de la Universidad Autónoma de Barcelona, de la Fundación FOESSA, de la Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios (AEVAL) y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), a quienes reitero el agradecimiento de los comité científico y organizador por su apoyo.

En el congreso de 2015 se ha hecho hincapié en las desigualdades emergentes y en su impacto en el territorio y en el papel de las políticas públicas para garantizar la cohesión y la integración social; hemos ahondado también en la sostenibilidad financiera, en la innovación estratégica y en la gobernanza territorial como cuestiones actuales del sistema de protección social. En todos los casos se ha adoptado una perspectiva comparativa de análisis y discusión, acercando nuestra realidad a la de otros países europeos, especialmente a los países del área mediterránea, y a las experiencias de distintos países de América Latina, sobre todo por lo que se refiere a la reforma del Estado de Bienestar, al crecimiento inclusivo y a la participación ciudadana en la demanda y en el diseño de políticas.

En este congreso ha habido una amplia oferta de actividades para abordar estos temas: hemos contado con alrededor de 150 entre ponencias, comunicaciones y posters distribuidos en 15 paneles de trabajo, además de tres mesas redondas sobre tercer sector, desigualdades, mercado laboral y participación social y tres conferencias plenarias en las que intervendrán referentes académicos muy importantes de las políticas sociales tanto en España como a nivel internacional: Gosta Esping-Andersen, Trudie Knijn, Guy Standing, Chiara Saraceno, Jeannette Sánchez y Colin Crouch.

El próximo congreso de la REPS se celebrará en Sevilla. Con la experiencia acumulada a lo largo de cinco congresos, la REPS puede ofrecer sus análisis sobre las políticas sociales en España y trazar tendencias de desarrollo de la reforma social futura en el marco de la reforma social europea, en un escenario de post-crisis, con nuevos retos para nuestra sociedad y nuestro sistema de bienestar y de cohesión ciudadana.

Margarita León
Directora del V Congreso REPS 2015

Jueves, 5 de Febrero de 2015

Horario	Actividad
9:00-9:30	Recepción de los asistentes y recogida de documentación
9:30-10:00 (Sala d'actes + Sala Macaya)	SESIÓN DE APERTURA Sr. Josep Ollé, Director Palau Macaya Dr. Óscar Rebollo, Director del IGOP Dra. Margarita León, Coordinadora V Congreso Prof. Gregorio Rodríguez, Presidente Red Española de Políticas Sociales Sr. Marc Simón, Dir. Corporativo del Área Social de la Fundación "La Caixa"
10:00-12:00 (Sala d'actes + Sala Macaya)	CONFERENCIA INAUGURAL Prof. Gosta Esping-Andersen (U. Pompeu Fabra) "Investing in children" Prof. Trudie Knijn (Utrecht University) 'Standardizing parental investments; regulating families'. <i>Modera Prof. Ana Marta Guillén (Univ. de Oviedo)</i>
12:00-12.15	Pausa café
12:15-14.00 (Sala d'actes + Sala Macaya)	1ª MESA REDONDA: Crisis, salud y pobreza. Intervienen: Miguel Laparra (Universidad Pública de Navarra); Carme Borrell (Universitat Pompeu Fabra / Agencia de Salut Pública de Barcelona); Mercè Darnell (Càritas Barcelona); Elena Carrillo (Fundació La Caixa) <i>Modera: Eloïsa del Pino (IPP-CSIC)</i>
14:00-16:00	Comida (Reunión Comité Científico REPS)
16:00-18:00	1ª SESIÓN DE LOS GRUPOS DE TRABAJO: paneles en paralelo P1 Trabajo social (Aula 3) P7 Inmigración (Sala d'actes) P3 Movimientos Sociales (Aula 4) P8 Discapacidad (Sala distribuidor) P4 Gobernanza (Aula 5) P9 Dependencia (Sala Macaya) P6 Políticas Urbanas (Aula 2)
18:00-20:00 (Sala d'actes + Sala Macaya)	2a CONFERENCIA Prof. Guy Standing (University of London): "The Precariat: From Dangerous Class to Class-for-Itself". Prof. Chiara Saraceno (University of Torino): "Il paradosso dei working poor: la famiglia come protezione e causa di povertà" <i>Moderador: Prof. Luis Moreno (IPP-CSIC)</i>
21:00	CENA Casa Convalescència / (Carrer Sant Antoni Maria Claret, 171).

Viernes, 6 de Febrero de 2015

Horario	Actividad
09:00-10:45	2ª SESIÓN DE GRUPOS DE TRABAJO: paneles en paralelo P1 Trabajo social (Aula 3) P11+P14 Evaluación y ética (Aula 5) P2 Sanidad (Sala distribuidor) P12 Género (Sala Macaya) P6 Políticas urbanas (Aula 2) P15 Familia (Aula 4) P7 Inmigración (Sala d'actes)
10:45-12:15 (Sala d'actes + Sala Macaya)	2ª MESA REDONDA: Desigualdad y mercado laboral: ¿qué márgenes para la redistribución? Con Xavier Bonal (UAB); Pau Mari-Klose (Universidad de Zaragoza); Joseba Zalakain (Fundación Egea-Careaga). <i>Modera: Irene Lapuerta (Universidad Pública de Navarra)</i>
12:15-14:00	3ª SESIÓN DE LOS GRUPOS DE TRABAJO: paneles en paralelo P5 Juventud (Aula 5) P12 Género (Sala Macaya) P7 Inmigración (Sala d'actes) P13 Envejecimiento (Aula 3) P8 Discapacidad (Sala distribuidor) P15 Familia (Aula 4) P9 Dependencia (Aula 2)
14:00-15:45	Comida
15:45-17:15 (Sala d'actes + Sala Macaya)	3ª MESA REDONDA: Políticas públicas, segregación urbana y participación Ponentes: Oriol Nel-lo (UAB), Ismael Blanco (IGOP/UAB), Sara González (Leeds University) <i>Modera: Eva Anduiza (UAB).</i>
17:15-19:00	4ª SESIÓN GRUPOS DE TRABAJO: paneles en paralelo P2 Sanidad (Sala Macaya) P10 Tercer sector (Aula 2) P3 Movimientos sociales (Aula 4) P13 Envejecimiento (Aula 3) P5 Juventud (Aula 5)
19:00-20:30 (Sala d'actes + Sala Macaya)	CONFERENCIA DE CLAUSURA Jeannette Sánchez "Deficiencias estructurales y políticas sociales: Aprendizajes de las transferencias monetarias en ALC y Ecuador" Prof. Colin Crouch: "Governing Social Risks in Post-Crisis Europe" <i>Modera: Prof. Joan Subirats (IGOP-UAB)</i>

Las mesas redondas se realizarán en la Sala de Actos. Si se supera el aforo se habilitará la Sala Macaya

INTRODUCCIÓN

JEANNETTE SÁNCHEZ

Universidad Católica de Ecuador

JOAN SUBIRATS / MARGARITA LEÓN

IGOP - Universitat Autònoma de Barcelona

COLIN CROUCH

University of Warwick



REPS

RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL

BCN2015

C O N G R E S O

Sistemas de protección social para adultos mayores en América Latina: agenda pendiente en el sistema de pensiones desde la experiencia ecuatoriana

Jeannette Sánchez

Barcelona, 5 de febrero de 2015

Resumen

Este trabajo busca reflexionar sobre el sistema de pensiones jubilares como parte importante del sistema de protección social para la población adulta mayor en América Latina y particularmente en Ecuador, aspecto clave en un momento de envejecimiento relativamente más acelerado de la población. A partir de los avances y límites del desempeño social y en particular de los adultos mayores, y de los cuellos de botella estructurales que explican las limitaciones de la protección social contributiva y no contributiva se anotan unos criterios mínimos para una reforma integral a la seguridad social con visión universal para el caso de Ecuador. Se destaca la necesidad de una estrategia basada en acciones urgentes y estructurales, sobre las que Ecuador ha iniciado el análisis y ciertas reformas parciales en un contexto de desaceleración económica que demanda pensar en el financiamiento y la sostenibilidad dinámica de un sistema que proteja derechos básicos de la población. Se sugiere redirigir el subsidio de pensionistas que ya son beneficiarios de la seguridad social a la población de menos recursos excluida del sistema mayor; complementar acciones con la política de salud que promueva un envejecimiento en mejores condiciones; y, enfrentar los temas estructurales del mercado laboral. Esta discusión puede aportar a la construcción de sistemas de seguridad social en contextos parecidos, para países con un cercano desarrollo relativo y similares características socio-demográficas en la región.

1. Introducción

El presente trabajo pretende reflexionar sobre los sistemas de protección social para la población adulta mayor en América Latina y Ecuador, particularmente sobre los sistemas de pensiones. En el contexto de los avances y desafíos del desempeño y las políticas sociales de la región y de Ecuador se propone criterios para la construcción de una agenda aplicable a los países en desarrollo con las características demográficas y socio-económicas ecuatorianas.

A diferencia del caso europeo, América Latina cuenta con Estados de Bienestar más débiles. Existe una gran variedad de políticas sociales que marcan desempeños distintos y universalidades acotadas en servicios clave como la educación, la salud y la protección social, lo que, en conjunto con mercados laborales heterogéneos, reproduce la desigualdad. Los sistemas de pensiones presentan déficits importantes para apoyar a una población de edad avanzada que crece con rapidez y que casi siempre excluyen a la población más pobre.

Los problemas estructurales que se evidencian en mercados laborales con alta informalidad y sectores de baja productividad que no logran capturar un empleo digno, están detrás de la baja cobertura de la seguridad social y las restricciones en los sistemas de protección social.

Si bien se han dado avances importantes en la política y desempeño social, quedan algunos cuellos de botella importantes para implementar sistemas universales de protección social,

particularmente en los países de menor desarrollo relativo dentro de la región como es el caso ecuatoriano. Las políticas para la población en edad avanzada han sido las políticas menos desarrolladas, pues deben enfrentar desafíos muy grandes, tanto en recursos como estrategias e instrumentos para promover un envejecimiento digno. El peor escenario lo enfrenta la población adulta mayor que no tiene pensión jubilar y que se encuentra en situación de pobreza, o que, desprovista de un seguro, se encuentra vulnerable ante una enfermedad o contingencia que le lleve a un estado de pobreza.

La región, por otra parte, experimenta un proceso de envejecimiento de su población heterogéneo según el país. Ecuador, con una población mayoritariamente joven, integra un grupo de países con menor envejecimiento relativo respecto al promedio regional, ventana de oportunidad que sin embargo durará poco tiempo, por lo cual es fundamental pensar en una propuesta que permita estructurar y poner en funcionamiento sistemas de protección social adecuados y sostenibles en el tiempo. Las pensiones jubilares juegan un rol muy importante en la construcción de ese sistema.

En un contexto de desaceleración como el que actualmente vive la región, que afecta particularmente a la población adulta mayor -que cuenta con menos políticas de protección que el resto de la población- es preocupación común crear y consolidar un sistema de protección social para enfrentar riesgos y contingencias para los cuales ni las familias, ni la comunidad ni el Estado se encuentran preparados.

El trabajo parte de un breve análisis de los avances y desafíos en el desempeño social de la región y de Ecuador, particularmente en la situación de las personas en edad avanzada. En segundo lugar, analiza el sistema de seguridad social y las transferencias monetarias, para develar los déficits en el sistema de pensiones para la vejez. En tercer lugar, presenta el caso ecuatoriano. Finalmente, establece algunos criterios para la construcción de un sistema de pensiones más universal y solidario, que aporte a mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores y disminuya la desigualdad.

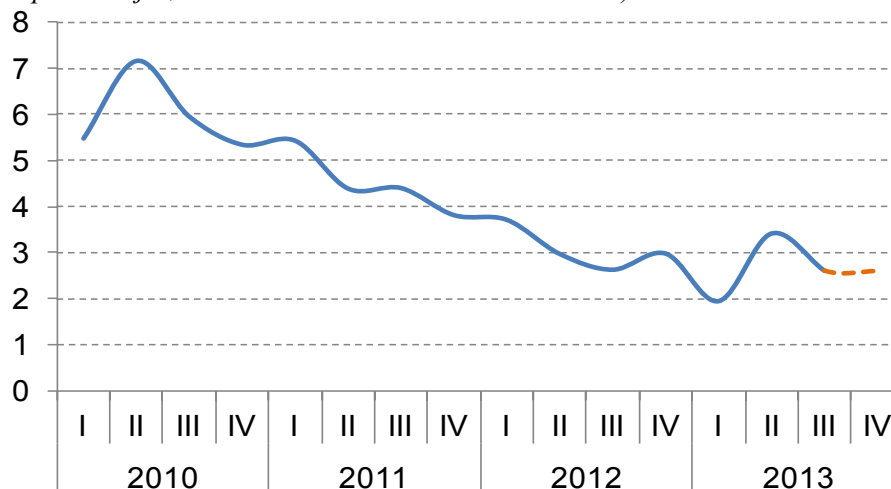
2. Desempeño social en América Latina: avances y cuellos de botella

América Latina experimenta un período de desaceleración (Ver gráfico 1) luego de un período de bonanza en lo que va del presente siglo. La Comisión Económica para América Latina, CEPAL estima que la región habría crecido al 1, 1% en el año 2014, y que crecerá al 2,2% en el año 2015, luego de crecimientos promedios que llegaron al 6,1% (2010). Este también es el caso de Ecuador, pues aunque su tasa de crecimiento está sobre el promedio de la región -alcanzando al 4% en el año 2014-, existe una clara desaceleración económica. Si bien han existido avances importantes tanto en términos políticos por una mayor estabilidad de sus democracias, como en términos del desempeño social, quedan muchos desafíos pendientes en grupos poblacionales sensibles y altamente vulnerables como la población adulta mayor. Esta sección presenta un breve balance del desempeño social y los principales cuellos de botella, particularizando la información sobre adultos mayores, para fundamentar la construcción de una agenda urgente para un sistema de pensiones tanto en la región como en Ecuador.

Gráfico 1

América latina y el Caribe: producto interno bruto trimestral, tasa de variación con relación a igual trimestre del año anterior

(En porcentajes, en base a dólares constantes de 2005)

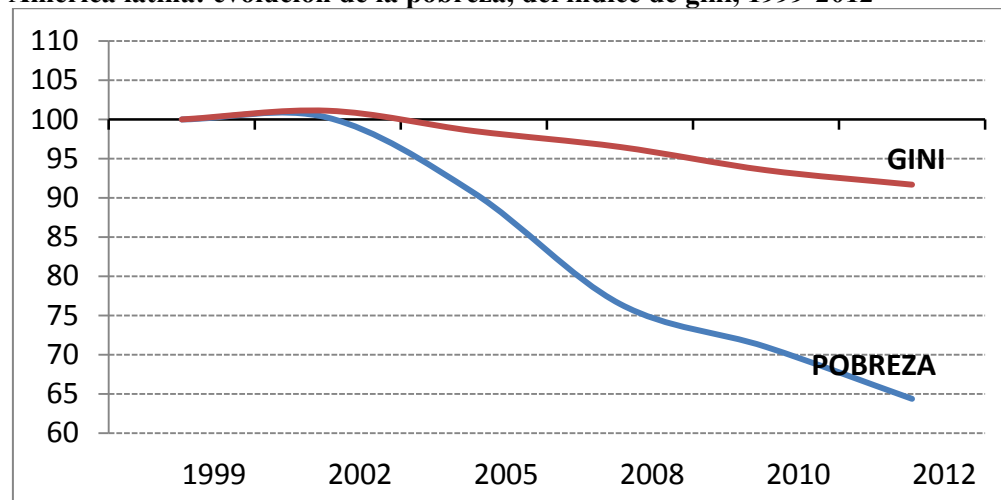


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2014. Hacia un futuro sostenible.

La región ha experimentado un mejoramiento de sus indicadores sociales. Pobreza y desigualdad han bajado persistentemente en lo que va del presente milenio, como se puede observar en el gráfico 2. Ecuador tiene un desempeño similar, incluso con mayores avances en la reducción de pobreza y desigualdad que el promedio regional (CEPAL, 2014a). Estos avances se explican no solo por el buen desempeño económico de la región dado por una coyuntura favorable en el precio de sus materias primas, sino por la creciente importancia macroeconómica y presupuestal del gasto y la política social. De hecho, Ecuador más que duplicó la participación del gasto social en el Producto Interno Bruto, pasando de 4,1% al 9,1% entre 2006 y 2013 (MCDS, 2014), sin considerar los subsidios a la seguridad social y el gasto en educación superior.

Gráfico 2

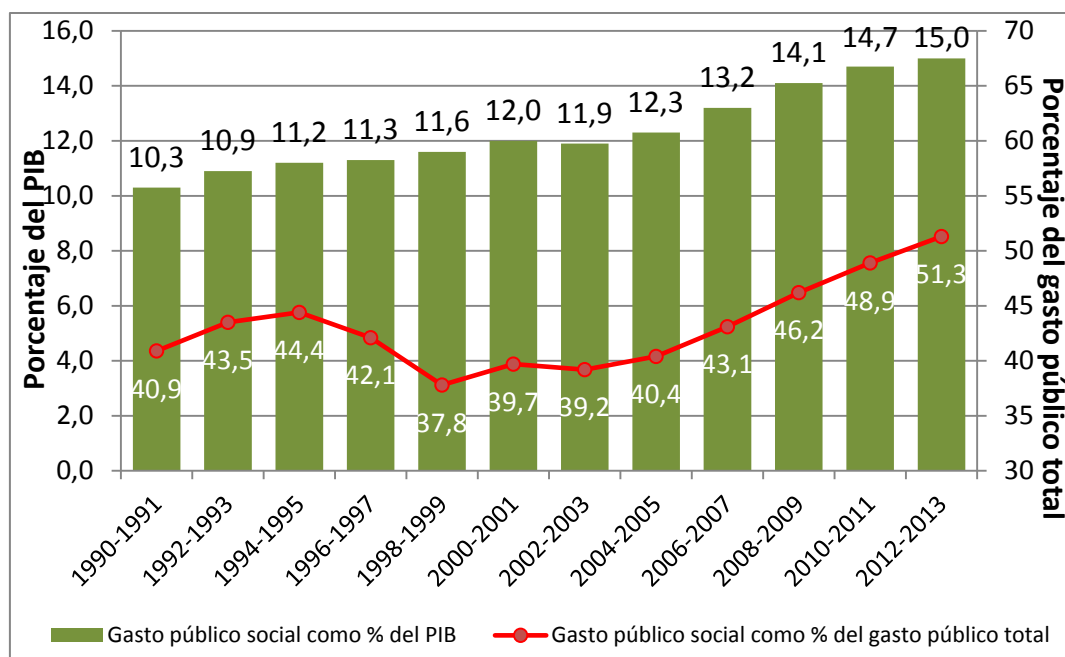
América latina: evolución de la pobreza, del índice de gini, 1999-2012



Fuente: Comisión Económica para América Latina, CEPAL. 2014b.

Gráfico 3

América latina y el Caribe: evolución del gasto público social, y participación de éste en el gasto total, 1990-1991 a 2012-2013



Fuente: Comisión Económica para América Latina, CEPAL. 2014c. Panorama económico y social de América Latina.

Si bien se ha hecho un esfuerzo importante en el gasto social de la región, existe una recaudación tributaria relativamente baja respecto a los países de la OCDE y la que existe es regresiva (CEPAL, 2014c). Ello limita la capacidad redistributiva del Estado y la posibilidad de corregir ex-post la dinámica excluyente de los mercados, particularmente del mercado laboral. Cabe aclarar que Ecuador avanzó mucho en recaudación tributaria aumentando 4 puntos en la recaudación entre el 2006 y el 2013 (13,5% del PIB en el 2013), sin embargo sigue lejos de la recaudación promedio en los países de la OCDE. Las necesidades para financiar los gastos que implicaría impulsar políticas relevantes como la universalización de la seguridad social, de la educación y los servicios de salud, siguen siendo muy grandes. Por tanto, los análisis y las decisiones sobre prioridades, vías de transición hacia esas metas, fuentes de financiamiento y mecanismos de progresividad son claves para lograr los resultados anhelados.

Los avances sociales de la región también alcanzaron al mercado laboral, sobre todo en lo referente a la tasa de desempleo que ha venido disminuyendo, sin embargo el empleo informal, muy correlacionado con pobreza y baja productividad, sigue siendo un gran problema estructural. Según la OIT (2012) para el 2011 el empleo informal no agrícola afectaba al 47,7% de la Población Económicamente Activa de la región, pese a las mejoras de los últimos años (OIT, 2012; Banco Mundial, 2012), lo que explica, en parte, la limitada movilidad social a través del trabajo.

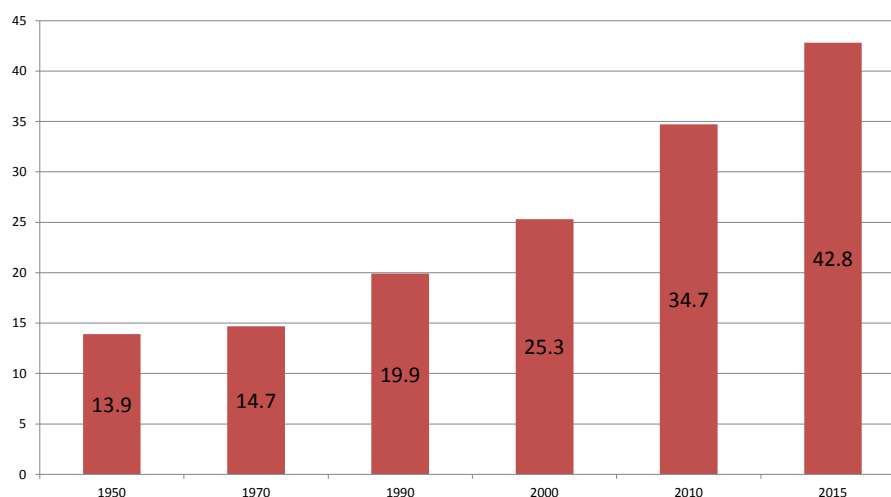
Pese a los avances evidenciados en el desempeño social, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo (CEPAL, 2014a). La pobreza por ingresos, por otro lado, siguió afectando al 27,9% de la población de la región en el 2013, y en Ecuador fue del 25,2% para ese

mismo año. La población mayor a 65 años está sobre representada entre la población pobre. Para el caso ecuatoriano, según el censo de población del año 2010, el 45% de la población adulta mayor se encontraba en condiciones de pobreza y extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas. Sólo uno de cada cuatro adultos mayores tiene aseguramiento contributivo (26%), el 22% no ni tiene ningún seguro, y el 52% recibe una pensión asistencial no contributiva (MCDS, 2014b).

La población de América Latina, por su parte, ha empezado un proceso de envejecimiento que va acelerándose en el tiempo, y si bien ese proceso es diferente en cada país, la realidad es que todos los países experimentan una mayor presencia de población en edad avanzada. La política pública debe prepararse con celeridad para proteger a este grupo poblacional, que cuenta con sistemas de seguridad social acotados.

Gráfico 4

La población envejece en la región. Índice de envejecimiento en América Latina



Fuente: CEPAL.2014. Observatorio demográfico, 2013

Nota: Índice de envejecimiento: número de población de 65 años por cada 100 personas menores de 15 años.

Considerando las proyecciones de población menor o igual a 25 años para el 2015, Ecuador cuenta todavía con una población mayoritariamente joven (INEC, 2015). Este país como el resto de países andinos y otros países de la región, sobre todo aquellos de menor desarrollo relativo, tienen un índice de envejecimiento menor al promedio regional. Según las proyecciones del observatorio demográfico 2013, para el año 2015 (CEPAL, 2014), Ecuador tendría 33,3 adultos mayores (de 65 años y más) por cada 100 personas menores de 15 años, índice inferior al 42,8, que es el promedio regional para ese mismo año, como se observa en el gráfico 4. Ecuador forma parte, por tanto, de un grupo de países que todavía tienen abierta una ventana de oportunidad para establecer sistemas de protección social más adecuados para la vejez.

En este escenario de mayor envejecimiento de la población, pero con un punto de partida de mayor población joven, y desaceleración económica es importante desarrollar políticas para enfrentar las rigideces estructurales y la contingencias en un mundo de mayor incertidumbre para las etapas de la vida de mayor vulnerabilidad. El sistema de pensiones merece particular

consideración entre las políticas públicas para personas de edad avanzada a fin de contrarrestar su empobrecimiento en una etapa de la vida de mayor necesidad sobre todo para la atención de salud y cuidado. En las siguientes secciones se analiza el estado de los sistemas de protección social contributivo y no contributivo, particularmente los sistemas de seguridad social y las transferencias monetarias.

3. Políticas de protección social

Las políticas de protección social son una dimensión muy importante de las políticas sociales que ayudan a proteger a la población contra los distintos riesgos y contingencias que se presentan durante su ciclo de vida. Estas políticas, sin embargo, son solo un eje de varias dimensiones de política social que deben caminar de la mano, como las políticas de promoción social, incluidas aquellas que fortalecen capacidades como educación y salud, pero que también favorecen el acceso a activos como vivienda, y el emprendimiento; las políticas laborales y de empleo, entre otras (Robles, 2012). Las políticas sociales por otra parte, no pueden ser políticas netamente sectoriales; deben ser políticas altamente articuladas a las políticas económicas fundamentales como la política fiscal, la política productiva, la política macroeconómica, sobre todo cuando se trata de enfrentar problemas estructurales como la desigualdad y el empleo informal.

Si bien se han hecho esfuerzos muy importantes, sobre todo en los últimos años, en Ecuador, como en otros países de la región, no se ha podido garantizar derechos universales de ciertos servicios sociales básicos como salud, seguridad social y educación (excepto educación primaria). El país, como la mayoría de países en la región, cuenta con un Estado de Bienestar en ciernes y por tanto tiene desafíos muy grandes para enfrentar los temas de desigualdad. Esta realidad sumada a la heterogeneidad del mercado laboral, con un sector informal abultado y muy relacionado con pobreza y baja productividad, hace que los factores de movilización social clásicos no operen de igual manera en las sociedades latinoamericanas. La política de protección social es una necesidad para todos y particularmente para la población excluida que tiene muy pocas posibilidades alternativas de protección en el sector privado, o en las redes familiares y comunitarias para enfrentar contingencias, menos aún durante un ciclo de vida sensible como la vejez.

Los debates sobre sistemas de protección social actual en la región, no están restringidos a las crisis o a la pobreza, confrontan derechos básicos universales e incluyen una complejidad de políticas y coordinaciones interinstitucionales, aunque ciertamente con énfasis diferenciados según el país, sus historia en la consolidación de las políticas sociales y las características socio-económicas y demográficas.

Si bien la protección social tiene varias interpretaciones (Robles, 2012) y existen varias experiencias en la región, este trabajo considera su sentido más universal en el aseguramiento de derechos básicos y la protección frente a contingencias (Ceccini, S y Martínez, R., 2011; Robles, 2012). Supone además, en sociedades altamente desiguales como las latinoamericanas, un financiamiento solidario que apoye a la igualdad y disminuya la pobreza. Componentes básicos de este sistema son la protección social contributiva, que en este trabajo se asociará con la seguridad social contributiva, la protección social no contributiva, que en este documento

considerará las transferencias monetarias no contributivas, y la regulación del mercado laboral destinada a proteger contra riesgos y contingencias a los trabajadores.

Gráfico 5

Componentes de la protección social



Fuente: Ceccini, S y Martínez, R. 2011.

En ese marco, este trabajo se concentra en el sistema de protección social contributivo y no contributivo, y particularmente en el sistema de pensiones de la población en edad avanzada. Con tal fin, los subsiguientes acápite analizan el sistema de seguridad social y las transferencias monetarias para adultos mayores en el nivel regional, y colocan el caso ecuatoriano, como una experiencia relevante para países de desarrollo relativo medio en la región.

3.1 La seguridad social

El sistema de seguridad social se basa en un sistema contributivo, financiado sobre todo por las contribuciones de los trabajadores formales, en el que también aportan el Estado y los empleadores. Generalmente, su protección contempla una cartera de prestaciones destinadas a cubrir las contingencias de desempleo, maternidad, enfermedad, discapacidad, viudez, vejez y muerte. Este sistema es clave no sólo para proteger a los trabajadores y sus familias del riesgo de contingencias sino para apoyar la equidad.

En América Latina existe una heterogeneidad de modelos. Según Mesa-Lago (2004) existen al menos tres grupos de países en consideración del origen y desarrollo de sus sistemas de seguridad social:

- Los países pioneros (primer cuarto del siglo XX), de mayor desarrollo relativo, mercados laborales más formales y mayor cobertura no solo de la seguridad social sino de educación y salud. Aquí están países como Uruguay, Argentina, Chile, Brasil, Cuba, y Costa Rica.
- Los países intermedios que desarrollaron sus sistemas alrededor de la mitad del siglo XX, con mayor proporción de trabajadores en el sector informal y menor expansión de otros servicios como educación y salud. Aquí estarían los países andinos, entre ellos Ecuador, además de México y Panamá.
- Los países tardíos, que impulsaron sus sistemas entre los años sesenta y setenta del siglo XX, que tienen menor desarrollo social relativo, alta participación de los trabajadores en el

sector informal y alta pobreza. Aquí se encuentran sobre todo los países centro-americanos y caribeños, y Paraguay

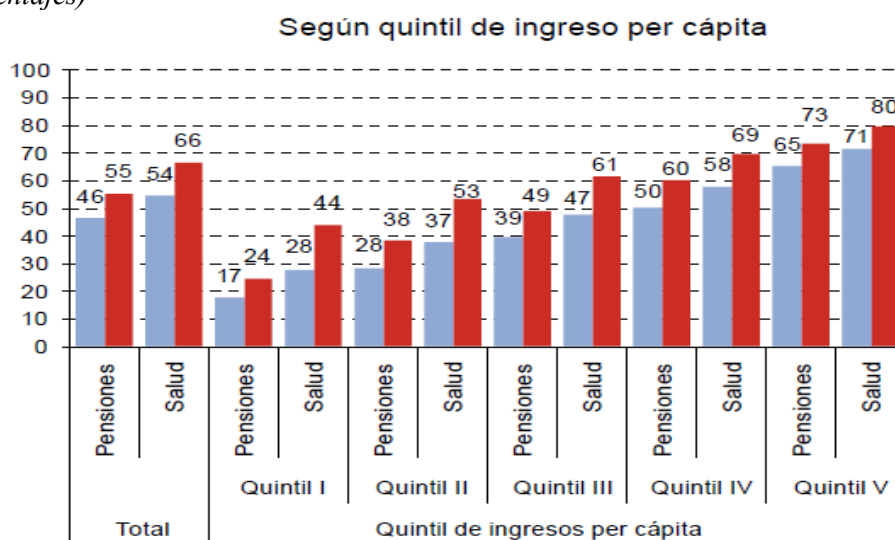
Varias reformas han ocurrido en el tiempo, particularmente entre los años setenta y noventa (Mesa-Lago, 2004). Algunos países como Chile, Bolivia, México, El Salvador, República Dominicana y Nicaragua privatizaron servicios sociales y promocionaron la capitalización individual. Otros países impulsaron reformas tanto en los seguros públicos como privados, como en los caso de Perú y Colombia. Otros emprendieron reformas mixtas como en el caso de Argentina, Uruguay, Costa Rica. También se dieron reformas paramétricas como en Brasil, Cuba, Guatemala, Haití. En Ecuador se mantuvo el sistema de seguridad social público, pese a los varios intentos de privatizarlo.

Actualmente existe una gama muy variada de modelos de seguridad social que fluctúa entre público, privado y mixto. En lo que a cotizaciones de pensiones y jubilaciones se refiere, por ejemplo, se tiene: 1) sistema de reparto (beneficio definido), 2) capitalización parcial colectiva y, 3) capitalización plena (contribución definida) (Mesa-Lago, 2004). Ecuador tiene un sistema de reparto en pensiones.

En promedio, según las estimaciones de CEPAL (2014c), para el 2009 existía más de un tercio de población sin seguridad social, no recibía pensión, ni transferencias asistenciales públicas, siendo más grave para los más pobres. Si bien ha incrementado la afiliación en los últimos años (Gráfico 5), la problemática sigue siendo compleja, sobre todo en el caso de pensiones.

Gráfico 6

América latina: afiliación a sistemas de pensiones y de salud entre los asalariados de 15 años y más, según quintil de ingreso per cápita, alrededor de 2002 y de 2011 (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social 2013.

Entre los problemas relacionados principalmente al acceso, que afectan en mayor o menor magnitud, según el país, a la ampliación del sistema de seguridad social y a la posibilidad de que la población adulta mayor disfrute de un sistema universal de pensiones jubilares están:

- La persistencia de un mercado laboral heterogéneo con un abultado empleo informal, que no es afiliado a la seguridad social, trabajadores campesinos y trabajadores por cuenta propia que por sus ingresos limitados y/o volátiles no han podido ser incorporados al sistema. En la región, para el 2011, un 47.7% de trabajadores no agrícolas tuvieron empleo informal, y si bien la situación ha mejorado, sigue siendo una proporción importante de trabajadores no protegidos.

Gráfico 7

América Latina y el Caribe: (países seleccionados) empleo informal no agrícola. Años 2009 y 2011 (porcentajes)



Fuente: OIT. Panorama Laboral 2012

- Muy relacionado con el problema anterior, está la alta desigualdad en la distribución del ingreso y la persistencia de la pobreza, que pese a los progresos referidos en el capítulo previo, siguen afectando a un poco más de uno de cada cuatro habitantes de la región (27,9% de incidencia de pobreza por ingresos en el 2013 según CEPAL). Las brechas de productividad están detrás de la desigualdad, y como se observa en el gráfico 6, los sectores de menor productividad cuentan con un menor ingreso per cápita, siendo a la vez los sectores de mayor generación de empleo.

Gráfico 8

**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
INDICADORES DE HETEROGENEIDAD
ESTRUCTURAL, ALREDEDOR DE 2009**
(En porcentajes)

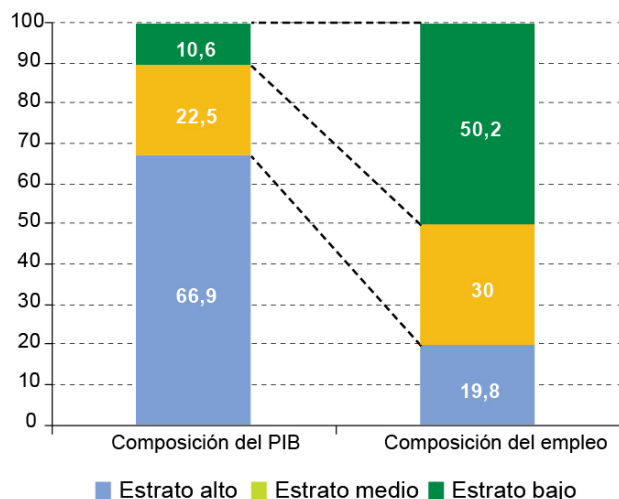
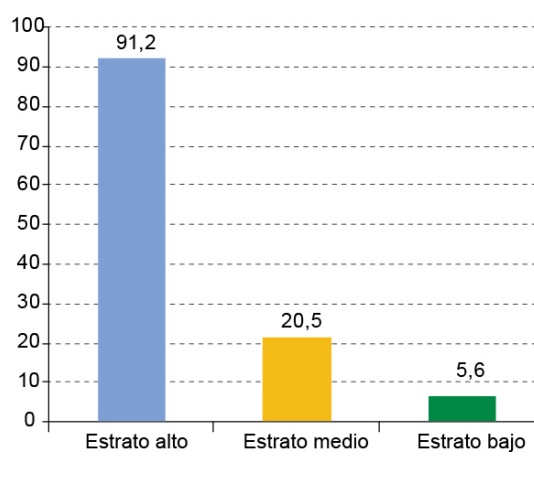


Gráfico 9

**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PIB POR
OCUPADO ALREDEDOR DE 2009**
(En miles de dólares)



Fuente: CEPAL, sobre la base de R. Infante, “América Latina en el ‘umbral del desarrollo’. Un ejercicio de convergencia productiva”, Documento de trabajo, N° 14, Santiago de Chile, junio de 2011, inédito.

- Existencia de una gran proporción de mujeres a cargo de los servicios de cuidado en el hogar que no se encuentran afiliadas. Un tercio de las mujeres de 15 años y más que no estudiaba, no generó ingresos propios en el 2011 (CEPAL, 2014c).

- Limitaciones para el acceso de los jóvenes, que se encuentran sobre representados en el sector informal (Robles, 2012)

- Debilidades institucionales en la tareas de recaudación y control.

Aparte de estos problemas que explican sobre todo las dificultades de acceso, existen los temas de solidaridad y sostenibilidad del financiamiento que son muy heterogéneos según el país, pero que merecen una profunda reflexión a la hora de pretender avanzar hacia un sistema más universal y equitativo, en momentos de transición demográfica.

Esta situación marca una distancia muy grande con los sistemas de seguridad social europeos que cuentan con una mayor proporción de trabajadores en el sector formal, una mejor distribución del ingreso y un alto cumplimiento de las leyes de seguridad social, a pesar de que enfrentan un nivel relativamente mayor de envejecimiento poblacional, y actualmente una coyuntura de crisis económica y desempleo, todavía no resuelta. América Latina por su parte, y pese a sus problemas, cuenta todavía con una ventana de oportunidad en la mayoría de países que cuentan con una proporción importante de población joven, pero sin embargo debe enfrentar los problemas estructurales de su desarrollo y mercado laboral.

Es debido a esta compleja problemática que la región no ha logrado universalizar la seguridad social contributiva, y ha ido introduciendo programas de protección social no contributiva - como las transferencias monetarias- para compensar esos déficits. Falta sin embargo, lograr una

mayor articulación en el marco de un solo sistema de protección social que tienda a la universalidad. A continuación se analiza el rol de las transferencias monetarias.

3.2 Las transferencias monetarias

Las transferencias monetarias en América Latina, como parte del sistema no contributivo de protección social, se financian del presupuesto fiscal, es decir del ingreso tributario general.

Sus orígenes se encuentran en la compensación a los más pobres frente a ajustes fiscales, luego de la crisis de la deuda de los años ochenta, pero su visión ha cambiado en el tiempo. Hoy conviven varios enfoques que abarcan, desde los más comprensivos para enfrentar la multidimensionalidad de los factores que influyen en la pobreza, hasta aquellos que apuntan a cubrir derechos universales y plantean sendas articulaciones con la política social y económica. Estos programas han tenido una amplia difusión en América Latina, y en la actualidad al menos 18 países los incluyen en sus políticas sociales (Robles, 2012) debido posiblemente a su bajo costo, amplia cobertura, acceso inmediato a ingresos por parte de los hogares en situación de pobreza (Robles, 2012; Ceccini, S. y Martínez, R., 2011), y procesos de difusión de actores internacionales (Osorio, 2014) entre otros, lo cual explicaría también la existencia de objetivos claramente diferenciados (Robles, 2012): Aquellos que buscan asegurar un ingreso básico para la población en situación de vulnerabilidad, (crisis o riesgos) articulado en la mayoría de casos a la promoción de la acumulación de capital humano (educación y salud) de los hijos en los hogares pobres. Aquellos que buscan erradicar la pobreza atendiendo a su naturaleza multidimensional, coordinándolos con políticas sociales y económicas. Aquellos que buscan promover derechos sociales y económicos ciudadanos de carácter universal al margen de su situación de pobreza, como los que buscan promover la renta básica, o los que buscan universalizar el sistema de seguridad social, y particularmente el sistema de pensiones, articulando instrumentos no contributivos.

Este documento se centra en el último objetivo de las transferencias monetarias, como mecanismos que apoyan la transición hacia sistemas más integrados de seguridad social, particularmente dirigidos a proteger a la población adulta mayor como una de sus misiones fundamentales.

En la región, las transferencias monetarias, materializadas como pensiones no contributivas para quienes no tienen prestaciones contributivas han sido ampliamente utilizadas en los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Paraguay, y Uruguay (Robles, 2012) y Bolivia. La participación de este tipo de transferencias ha crecido en el tiempo y son parte importante de las pensiones en la población adulta mayor como se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 10

América latina y el Caribe: cobertura de los programas de transferencias condicionadas
(En % del total de la población)

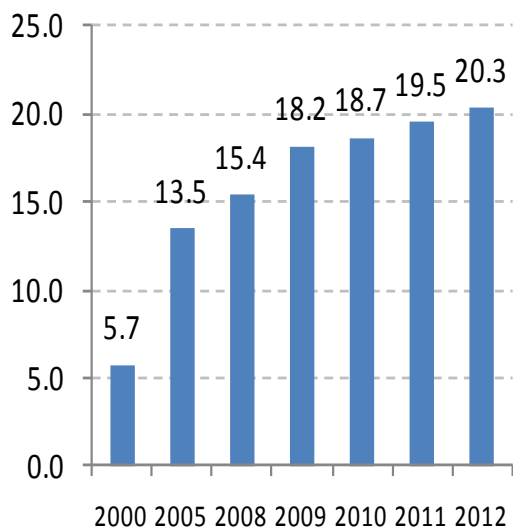
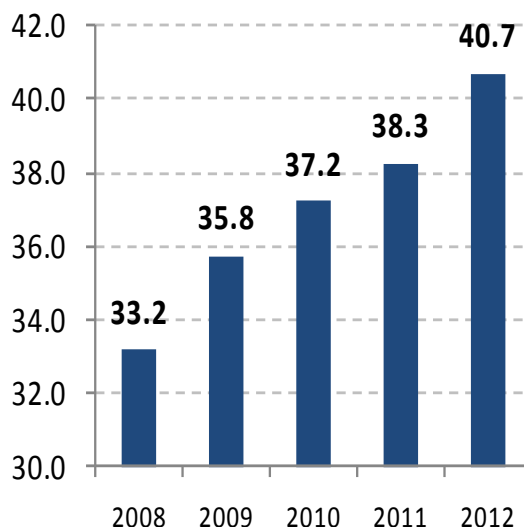


Gráfico 11

América latina y el Caribe: cobertura de los programas de pensiones
(En % de la población mayor a 65 años)



Fuente: CEPAL, base de datos de programas de protección social no contributivos en América Latina y el Caribe [online] <http://dds.cepal.org/bdptc/> and <http://dds.cepal.org/bdps/>

En consideración de su gran difusión, sus demandas de financiamiento y las demandas de otras políticas, es importante enfrentar los temas de una articulación más adecuada con el sistema de seguridad social contributivo, mirar los mecanismos de progresividad en función de los mecanismos de financiamiento, y entender el mecanismo en un proceso de transición que aliente el trabajo digno y la seguridad social contributiva, para que dinámicamente hagan menos falta los mecanismos no contributivos. A continuación se expone brevemente el caso ecuatoriano, para provocar una reflexión sobre la protección a adultos mayores, a través particularmente de un sistema de pensiones, en países de desarrollo relativo intermedio en la región con alta participación del sector informal.

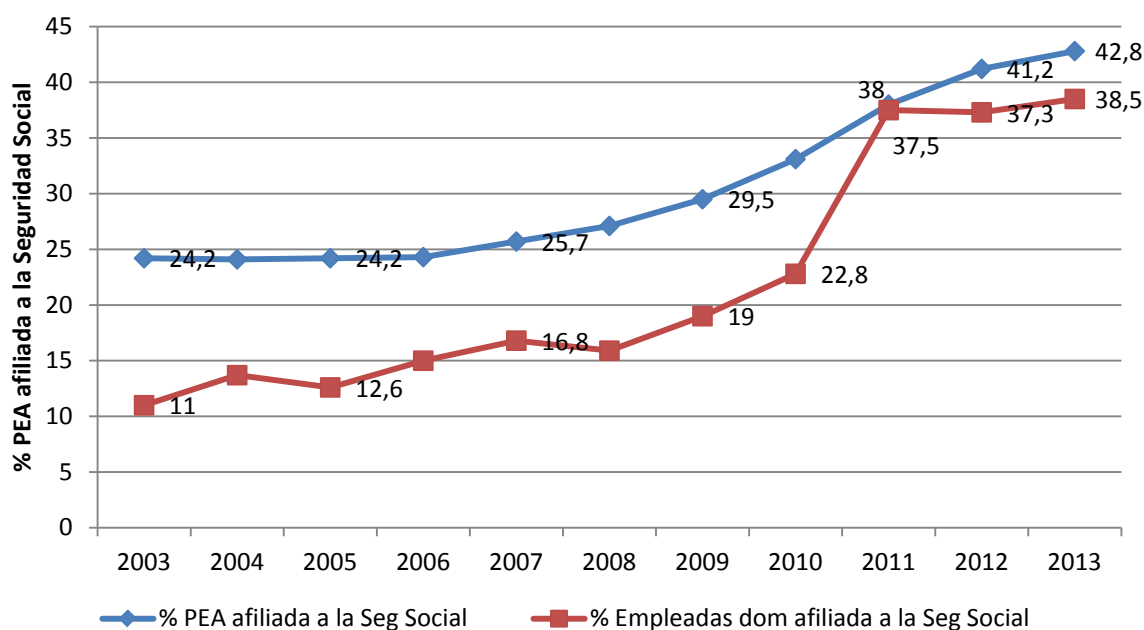
4. Caso ecuatoriano

4.1. La seguridad social en Ecuador y los adultos mayores

El tipo de Seguridad Social en el caso ecuatoriano corresponde a las características del grupo intermedio de países en la tipología de Mesa-Lago (2004), es decir un país con una proporción importante de trabajadores informales (46,57% de la PEA en 2014) y por consiguiente con limitaciones en la cobertura de su sistema de seguridad social. La población económicamente activa afiliada a la seguridad social no llega a la mitad (42,8% para el 2013) pese a los esfuerzos realizados por ampliar la cobertura en los últimos años.

Gráfico 12

Ecuador: Participación de la Población Económicamente Activa afiliada a la Seguridad Social (en porcentajes)



Fuente: INEC, ENEMDU (datos a diciembre de cada año)
Elaboración: MCDS

El sistema de seguridad social en el país, como en la mayoría de sistemas de seguridad social de la región, según la Constitución del 2008, debe atender las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos del trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Aquí se tratará particularmente el tema de pensiones.

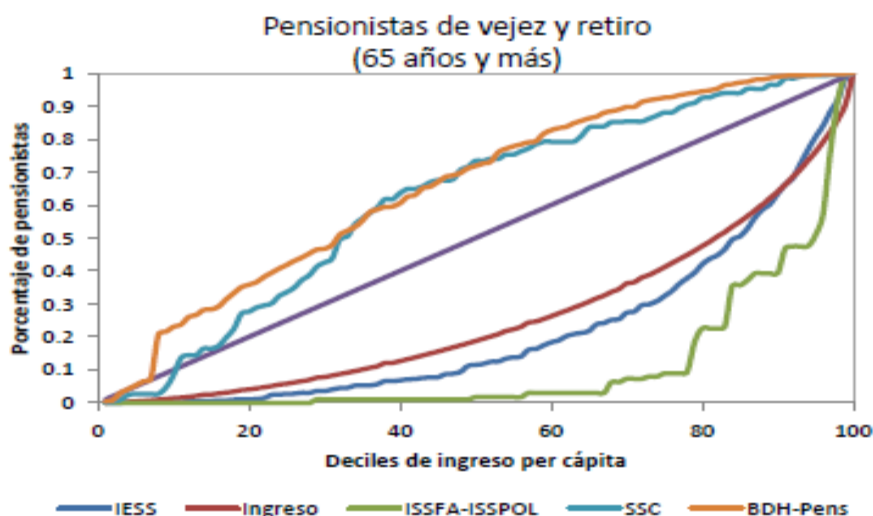
La seguridad social es atendida por el seguro general que incluye el seguro social campesino; y los seguros de las Fuerzas Armadas y de la Policía.

Uno de los problemas del sistema de seguridad social en Ecuador es su limitada cobertura, que se relaciona con factores estructurales que se manifiestan en el gran peso del empleo en el sector informal, que según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador, para diciembre del 2014, llegó a 53,45%. El sector informal está altamente relacionado con las condiciones de pobreza y baja productividad (Banco Mundial, 2012). Si bien existen problemas de evasión y grupos profesionales independientes que no están afiliados, el déficit de cobertura afecta sobre todo a los trabajadores del sector informal, que es donde se encuentran la población más pobre, y los trabajadores por cuenta propia. Otro gran grupo no cubierto es el de las mujeres a cargo de las tareas del hogar, que equivale a algo más de la mitad de la población afiliada (MCDS, 2014), y los jóvenes.

Adicionalmente, el sistema tiene problemas de regresividad (Durán, 2008) debido a que el Estado subsidia el 40% de las pensiones jubilares y aún más en el caso de los seguros de las Fuerzas Armadas y Policiales (60% de las pensiones). El subsidio cubre a menos de la mitad de la PEA (42,8%) que es la que ya se encuentra afiliada, y que es la que tiene mayor protección, y dentro de ellos reciben más quienes tienen mayores pensiones. De hecho se subsidia más a

pensiones de los afiliados a la seguridad social que a las pensiones no contributivas destinadas a los más pobres, que para el 2012 representaron apenas un quinto de las transferencias del Estado por pensiones a la seguridad social (MCDS, 2014c).

Gráfico 13



Fuente: Encuesta de Empleo y Desempleo. Diciembre 2012

Registros administrativos: IESS, SSC, ISSFA, ISSPOL

Elaboración: MCDS

Nota: IESS es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; ISSFA es el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; ISSPOL es el Instituto de Seguridad Social de la Policía, y BDH es el programa del Bono de Desarrollo Humano en su parte de pensiones asistenciales a adultos mayores.

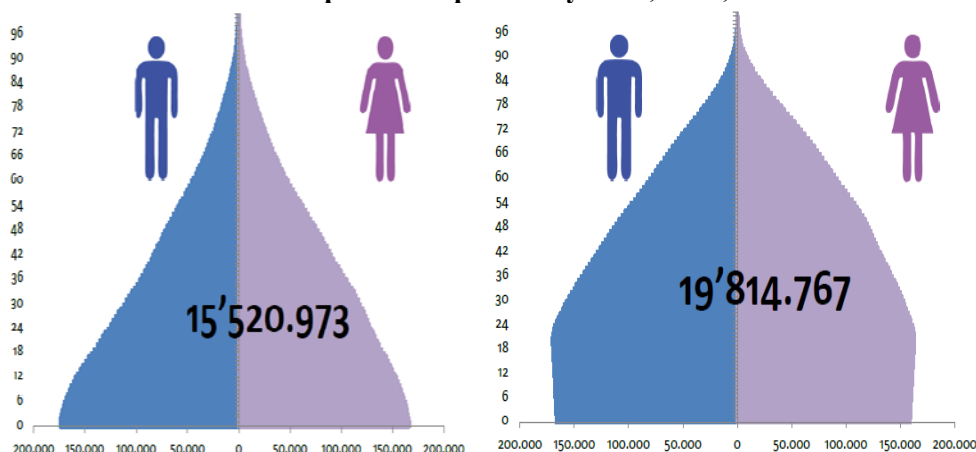
Como se observa en el gráfico por deciles de ingreso, las pensiones se concentran en los deciles más altos, solo las pensiones asistenciales y el seguro social campesino (que da prestaciones de salud al afiliado y su familia, y pensiones al afiliado, con cotizaciones muy bajas) es muy progresivo, pues está concentrado en la población más pobre.

En Ecuador, por su parte, los servicios de salud se entregan a través de un sistema mixto. En el ámbito público, existe la atención a salud manejada por el Estado a través de una red de hospitales y centros de salud del Ministerio de Salud Pública financiado directamente por el presupuesto del Estado y la atención a salud brindada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para su población afiliada y sus beneficiarios cubiertos (hijos hasta los 18 años), donde el Estado también está obligado a hacer transferencia para ciertos grupos de gasto como las enfermedades catastróficas y la atención a los adultos mayores.

Por otro lado, la población ecuatoriana, al igual que la población latinoamericana en el resto de la región también experimenta un proceso de transición demográfica, con clara tendencia al envejecimiento, pero existe todavía una ventana de oportunidad que se puede aprovechar, pues para el año 2012 todavía se contaba con una población mayoritariamente joven si se considera la población menor o igual a 25 años. Ello plantea el gran desafío de incluir a los jóvenes en empleos dignos, para que puedan contribuir a la seguridad social oportunamente y puedan ser protegidos durante su ciclo de vida.

Gráfico 14

Ecuador: Distribución de la población por sexo y edad, 2012, 2030



Fuente: INEC, Estimaciones de Proyecciones de población 2010

La población adulta mayor, por otra parte, está sobre representada en la población pobre y no todos reciben pensión. El 45% de la población mayor o igual a 65 años estaba en condiciones de pobreza y extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas según el censo del 2010. Sólo el 26% está cubierto por la seguridad social y las pensiones jubilares, el 52% recibe pensión asistencial y el 22% no está asegurado (MCDS, 2014b).

A pesar de la insuficiencia del sistema de seguridad social ecuatoriano para cubrir las necesidades de pensiones jubilares, sobre todo dentro de la importante proporción de población en situación de pobreza, Ecuador, al igual que otros países de la región, ha avanzado en materia de protección social no contributiva.

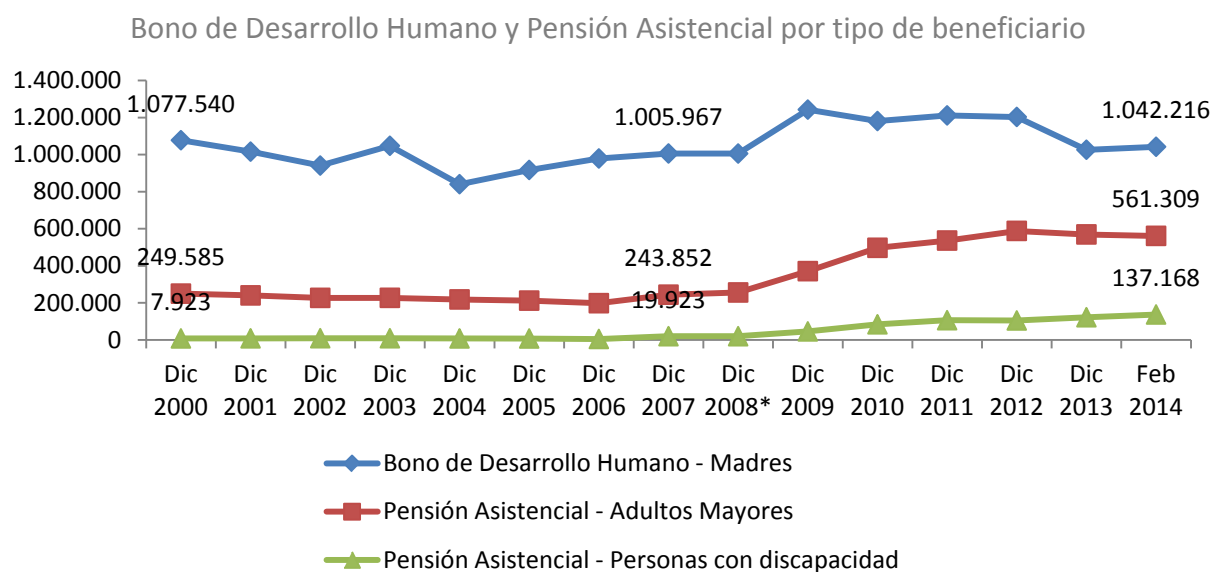
4.2. Transferencias monetarias en Ecuador: el caso de los adultos mayores

Las transferencias monetarias no contributivas enfocadas en los más pobres, como respuesta a la crisis económica de fines de los noventas y como compensación por la reducción de subsidios de los combustibles, aparecen en Ecuador en 1998.

El programa cuenta con dos componentes: una transferencia para los hogares pobres, llamada actualmente Bono de Desarrollo Humano, BDH, que es entregada a las mujeres en representación del hogar y que se condiciona a la atención escolar y control de salud de los hijos; y una transferencia, denominada Pensión Asistencial para adultos mayores y personas con discapacidad.

El programa, en su parte orientada hacia los hogares pobres, fue incorporando un enfoque dirigido a enfrentar la pobreza de manera más integral. Incorporó a la condicionalidad del BDH, la posibilidad de un anticipo acumulado (Crédito de Desarrollo Humano) para actividades productivas, que junto a programas de capacitación, becas escolares, acceso a vivienda, servicios de salud, fomento del empleo digno, desarrollo rural y fortalecimiento de la economía popular y solidaria, buscaron apoyar una movilidad más integral (MCDS, 2009; MCDS, 2012; MCDS, MCDS, 2014; SENPLADES, 2014).

Gráfico 15



Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES - Registro Interconectado de Programas Sociales RIPS* 2000-2014. Elaboración: MCDS

En la última década el programa incrementó tanto la magnitud del bono como la cobertura, en parte por la actualización del registro social mantenido para identificar los hogares pobres como por la decisión política de ampliar cobertura en los grupos en situación de mayor vulnerabilidad como adultos mayores y personas con discapacidad como se observa en el gráfico 15.

En el caso de las pensiones asistenciales para adultos mayores y personas con discapacidad, se ha buscado conectarlas con el sistema de seguridad social, como pensiones jubilares no contributivas, en un estrategia de progresividad que empezaba con la atención a los más pobres. Como se ha mencionado, el subsidio entregado, sin embargo, es apenas el un quinto del total de subsidio entregado al sistema de pensiones de la seguridad social (MCDS, 2014c). Por tanto, existe todavía un desafío importante en cuanto a la integración de un sistema de seguridad social incluyendo las pensiones jubilares no contributivas que proporcione mayor progresividad.

Ecuador y los países de la región con algunas características similares en sus sistemas de seguridad social, tienen un desafío pendiente para lograr integrar sistemas de seguridad social más comprensivos hacia la universalidad, incluyendo la seguridad social contributiva y la protección social no contributiva. A continuación se anotan algunos criterios que pueden apoyar ese proceso, pensando sobre todo en un sistema de pensiones más progresivo y sostenible, parte fundamental de un proyecto de protección social integral, universal y solidaria para la vejez.

5. Criterios para la construcción de una agenda

Los criterios emitidos a continuación buscan impulsar un sistema de pensiones que de opciones económicas y sociales para un envejecimiento digno e impedir el empobrecimiento de la población en una etapa sensible de la vida. Gran parte de estos criterios están siendo discutidos, otros están ya en debate en la Asamblea Nacional, y otros son parte de los análisis de los actores de gobierno, en el caso ecuatoriano.

- Existen cuatro requisitos clave para cualquier reforma a la seguridad social:
 - Una visión clara del sistema de pensiones dentro de un sistema de protección social universal, que aunque parezca evidente, en realidades con complejidades del mercado laboral, y evoluciones fragmentadas de la seguridad social, como en el caso ecuatoriano, no han sido la práctica.
 - Una arquitectura institucional de la seguridad social sólida y coherente. Por una parte, preparada para una gestión adecuada que tiene que adaptarse a los cambios y ser capaz de gestionar estrategias innovadoras de afiliación y prestaciones. Por otra parte, preparada para la coordinación de acciones entre la seguridad social y la protección social no contributiva, producto de una planificación integral e integradora de todo el sistema de protección social.
 - Financiamiento sostenible basado en principios de solidaridad y progresividad, que requiere la corresponsabilidad entre trabajadores, empleadores, pero también del Estado, las familias y la sociedad en su conjunto.
 - Alta voluntad y legitimidad política de las autoridades de gobierno, que deberán soportarse en acuerdos políticos y sociales para apoyar el financiamiento, la progresividad del subsidio público, el soporte al empleo digno y a la afiliación a la seguridad social.
- La complejidad de una reforma orientada a la universalidad de las pensiones jubilares que parte de una situación de desigualdad aguda, requiere de acciones inmediatas y de acciones más estructurales que implican plazos más largos:

Acciones inmediatas:

- La pensión jubilar no contributiva es muy importante en la transición hacia una mayor cobertura de la seguridad social, y hay que extenderla progresivamente en función de los recursos disponibles y empezando por los más pobres. Para ello, es importante redirigir subsidios para quienes más lo necesitan, es decir para aquellos que han permanecido al margen de la seguridad social porque no han podido generar ingresos o sus ingresos han sido muy bajos. Estas pensiones no contributivas deberán ir disminuyendo en el tiempo, conforme se vayan enfrentando y resolviendo los problemas del mercado laboral y de la afiliación en el tiempo.
- Adicionalmente, la provisión de servicios salud progresivamente gratuitos por parte del Estado es clave para evitar el rápido deterioro de la población envejecida, pues la pensión jubilar sólo es un soporte básico de ingresos, insuficiente para las necesidades de cuidados de la salud. En el caso ecuatoriano, se debe consolidar la red pública integral de salud con una adecuada coordinación de las prestaciones de salud de los distintos institutos de la seguridad social y del Ministerio de Salud Pública. Si bien se ha avanzado en esta coordinación restan todavía desafíos muy grandes, tanto en términos de manejo presupuestal, como de funcionamiento y articulación real.

Acciones estructurales:

Ampliar la cobertura de la seguridad social es el tema de fondo para mejorar las condiciones de protección de la ciudadanía, y asegurar en el largo plazo una pensión jubilar adecuada para la población en edad avanzada. Es importante incorporar a los grupos excluidos de la seguridad social a la afiliación, sobre todo los grupos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, pues no tienen alternativas de protección. A continuación se refieren los grupos y criterios principales a considerar:

- Trabajadores independientes del sector informal. Reconociendo que el gran volumen de trabajadores independientes está en el sector informal y que existen restricciones objetivas a la cotización a la seguridad social por su bajo nivel de ingresos, el Estado debe reorientar su recursos para apoyar parcialmente la cotización bajo un nivel definido de ingresos (en función del Salario Básico Unificado) y promover cotizaciones de los trabajadores de acuerdo a su capacidad de pago. Esto no es del todo nuevo en Ecuador, el Seguro Social Campesino lo hace en el sector rural para campesinos sin relación laboral, pero es prudente adecuarlo de mejor manera para mejorar los beneficios que básicamente se concentran en pensiones y salud. La idea es extender esta lógica al nivel urbano donde se tiene una gran proporción de trabajadores independientes, en su gran parte informales, que deberían ingresar progresivamente al sistema de seguridad social con cotizaciones parcialmente subsidiadas. Será menos costoso subsidiar la cotización que al final pensiones jubilares no contributivas.
- Trabajadores independientes formales e informales. Se deben considerar mecanismos más flexibles para el pago de cotizaciones y recaudación, que se adecúen a su tipo de trabajo, ritmos y frecuencia de generación de ingresos. Los pagos podrían ser permanentes o eventuales según la estabilidad o la estacionalidad del ingreso.
- Las personas a cargo de las tareas de cuidado en el hogar no remuneradas, que normalmente son mujeres. En Ecuador, este grupo equivale a casi la mitad de la población afiliada (MCDS, 2014c), y la mayoría no se encuentra afiliada. Su afiliación requiere de la corresponsabilidad de la familia y del Estado. En el país se encuentra ya en debate en la Asamblea Nacional, a la fecha de la redacción de este documento, una propuesta de reforma para la afiliación voluntaria de este grupo de personas, donde cotiza la persona con ingresos en el hogar que recibe los beneficios del servicio, y el Estado. El subsidio del Estado debe ser progresivo y privilegiar el soporte a la población más pobre.
- Mujeres en situación de pobreza. En el caso ecuatoriano, las mujeres que reciben la transferencia monetaria en representación de su hogar en situación de pobreza pueden aportar una cotización muy acotada y el Estado subsidiar la cotización restante para cubrir al menos prestaciones de pensión jubilar, pensión de invalidez y los gastos de mortuoria, hasta que la afiliación de mediano plazo ocurra en el tiempo. Una modificación de este tipo está siendo discutida ya en la Asamblea Nacional a la fecha de la redacción de este documento, su aprobación sería un gran avance.

- La afiliación en estos grupos podrá ser voluntaria y progresivamente ir captando mayor proporción de la población económicamente activa.
- El impulso a la afiliación de estos grupos debe ir acompañada de una activa estrategia de comunicación, información y capacitación, para que la población conozca de las ventajas de contar con un sistema de seguridad social y su protección durante el ciclo de vida. Dicha estrategia debe prestar particular atención a los jóvenes.
- El cuidado de la salud es muy importante y se requiere políticas de salud que apoyen un envejecimiento en mejores condiciones (Buen Vivir) y una red pública integral de salud fortalecida y consolidada (operadores del Ministerio de Salud Pública y de la seguridad social) que como manda la Constitución de Ecuador (2008): “.. garanticen la promoción, prevención, curación, rehabilitación y atención integral en salud” y fomenten prácticas saludables en todos los ámbitos de la vida. Por su puesto los temas de financiamiento son clave, y ameritan por un lado una estrategia bien pensada de progresividad de la gratuidad de las prestaciones, por otro, una orientación hacia las actividades preventivas para aliviar los costos, y finalmente un pacto social que redunde en un pacto fiscal para asignar los recursos posibles.
- Finalmente, y no menos importante son las políticas laborales y económicas. Se requiere políticas laborales que impulsen el empleo y salario digno, con un sistema de protección social adecuado, aspecto que en Ecuador ha tenido un gran avance. Sin embargo quedan por resolver los temas del sector informal que tienen que ver con la supervivencia de sectores excluidos del mercado laboral formal que tienen que gestionar sus propios emprendimientos en condiciones de muy baja productividad, que a su vez redundan en bajos ingresos y poca capacidad de cotización. En este campo, las políticas económicas más inclusivas y orientadas a dinamizar sectores como las PYMES, que generan empleo formal, y las políticas sectoriales para fortalecer a los pequeños productores campesinos y a la llamada economía popular y solidaria en Ecuador, son clave, y son las que en el largo plazo deben ir resolviendo los problemas estructurales del empleo, junto a las políticas sociales de fortalecimiento de capacidades.
- Si se resuelven en el tiempo los profundos problemas estructurales de la población sobre todo en el mercado laboral, en casos como el ecuatoriano, la necesidad de asistencia social para la protección en la vejez se irá reduciendo en el tiempo. Es importante, sin embargo, en la transición dar una protección mínima a quienes están desprovistos de una pensión jubilar y asistir en la cotizaciones a quienes no pueden cubrirla totalmente en su fase laboral activa.

En suma, el esfuerzo por construir un sistema de protección social más integrado para los adultos mayores, en su parte correspondiente a pensiones requiere de una estrategia integral de corto, mediano y largo plazo. Ecuador enfrenta este esfuerzo frente a ineludibles restricciones presupuestarias y ciclos económicos, que obligan a pensar en el financiamiento y la sostenibilidad dinámica de un sistema que proteja derechos básicos de la población. Es necesario redirigir el subsidio de pensionistas que ya son beneficiarios de la seguridad social a la población de menos recursos excluida del sistema mayor: adultos mayores, trabajadores independientes con ingresos bajos, mujeres sin remuneración a cargo de servicios del cuidado; y, enfrentar los temas estructurales del mercado laboral. El país, ya ha dado varios

pasos para reformar la seguridad social, algunas decisiones se han tomado y otras están en estudio, pero siempre conviene reflexionar sobre ciertos criterios para esa necesaria reforma -desde la realidad Ecuatoriana- que pueda aportar a la construcción de sistemas de seguridad social en contextos parecidos, para países con un cercano desarrollo relativo y similares características socio-demográficas en la región.

Bibliografía

Banco Mundial. 2012. Ecuador, Las Caras de la Informalidad. Banco Mundial, Washington DC.

Cecchini, S. y Martínez, E. 2011. **Protección social inclusiva en América Latina**. Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2014. **Observatorio Demográfico, 2013** (LC/G.2615-P). CEPAL, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2010. **Panorama Social de América Latina 2009**. CEPAL, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2014a. **Panorama Social de América Latina 2013**. CEPAL, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2014c. **Panorama Económico y Social de América Latina 2014 (presentación)**. CEPAL, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2014b. **20 años de transformaciones hacia la igualdad**. Ver en: http://www.cepal.org/noticias/paginas/8/33638/141118_Beijing_20_AliciaBarcena.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2014c. **Panorama Económico y Social de América Latina 2014 (presentación)**. CEPAL, Santiago de Chile.

Durán, F. 2008. **Diagnóstico del Sistema de Seguridad Social del Ecuador**. OIT, Lima

Huenchuan, S. 2013. **Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad**. CEPAL, Santiago de Chile.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. 2015. Proyecciones Poblacionales. Ver en <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. ¿Cómo crecerá la población de Ecuador? Ver en http://www.inec.gob.ec/proyecciones_poblacionales/presentacion.pdf

Mesa-Lago, C. 2004. **Las reformas de Pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la Seguridad Social. Serie Financiamiento del desarrollo 144**. CEPAL, Santiago de Chile.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. 2014a. **Agenda Social al 2017**. MCDS, Quito.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. 2012. **Agenda Social 2012-2014**. MCDS, Quito.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. 2012. **Agenda Social 2009-2011**. MCDS, Quito.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social 2014b. Propuesta de políticas para adultos mayores (presentación). MCDS, Quito

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social 2014c. Diagnóstico de la Seguridad Social (presentación). MCDS, Quito

Organización Internacional del Trabajo. 2012. Panorama Laboral 2012. OIT, Lima.

Osorio, C. 2014. **La difusión de Programas de Transferencia Condicionada en América Latina 1990 - 2010**. Tesis doctoral. UAB, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Barcelona.

Prado, A. 2010. **Envejecimiento en América Latina: sistema de protecciones y protección integral para el adulto mayor**. CEPAL, Santiago de Chile.

Robles, C. 2012. La Protección social contributiva en América Latina: una revisión de sus avances y desafíos. En Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Rafael Landívar. 2012. **5º Seminario Internacional de Política Social: La Agenda social para el desarrollo de Guatemala**. Fundación Konrad Adenauer, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales - IDIES- de la Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. 2014. Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza. SENPLADES, Quito.

Recortes, Retrocesos, Re-equilibrios: ¿qué futuros para el estado de bienestar?

Margarita León y Joan Subirats

La enorme densidad y variedad de los cambios acaecidos en apenas tres décadas, y sus extraordinarios efectos sobre los momentos que vivimos, nos obligan a detenernos sobre algunos aspectos especialmente significativos que expresan las transformaciones que se han ido sucediendo y sus efectos en la vida cotidiana. Sin ponernos mínimamente de acuerdo sobre cuáles son los elementos de cambio y como estos afectan nuestras vidas, nuestras formas de relacionarnos, de afrontar las desigualdades, los cambios en la educación o en la vida urbana, difícilmente podremos afrontar la renovación de la política y las transformaciones en las políticas públicas que entendemos como necesarias.

El trabajo, la comunidad, la familia, los vínculos entre las personas han estado en la base de las políticas de bienestar incipientes. Las luchas contra la desigualdad de los siglos XIX y XX marcaron los conflictos sociales y la agenda política durante décadas. La solución encontrada tras la tremenda y sangrienta conflagración que supuso la Segunda Guerra Mundial, en parte como continuidad a las recetas de Roosevelt para salir de la crisis del New Deal, marcaron la segunda mitad del siglo XX y supusieron para muchos el punto álgido en Europa occidental de una forma civilizada de convivencia. A eso le llamamos Estado de Bienestar. Y es precisamente eso que ahora se cruza en nuestra futura capacidad de convivencia a escala global. Pensamos que conocer las trayectorias históricas de evolución y cambio del estado de bienestar, sus logros y sus fracasos, sus consensos y sus conflictos resultan imprescindibles para acertar en el diagnóstico no sólo de los males que ahora acusa sino sobre todo para imaginar escenarios futuros. Lejos de una reivindicación nostálgica de tiempos pasados, proponemos reflexionar sobre la recuperación de cosas que quizá dimos por perdidas para situarlas en contextos nuevos y profundamente cambiantes. Como una arquitectura moderna que desplazó demasiado pronto la producción artesanal, los materiales reciclados y sostenibles por el acero y el hormigón, las sociedades modernas también descartaron formas de vida, de intercambio y de convivencia que ahora se reivindican y se reinventan desde distintos frentes y procedencias. Si aceptamos la vuelta a un periodo de bonanza pre-crisis como altamente improbable, los esfuerzos no deben de situarse sólo en la denuncia de quienes (desde afamadas organizaciones internacionales hasta precursores del *New Public Management*) se empeñan en hacer retroceder a golpe de tijera derechos sociales que tanto trabajo costó conquistar sino que deben de ir al tiempo encaminados hacia la búsqueda de propuestas que sin renunciar a los principios elementales de los estados de bienestar como lo son la redistribución de la riqueza, la igualdad, los derechos de ciudadanía y la solidaridad social, sean capaces de asumir los profundos cambios de nuestra época.

Organizamos el presente texto de la siguiente manera: en primer lugar establecemos los primeros elementos conceptuales sobre el estado de bienestar para a continuación repasar las distintas fases en las que se ha ido desplegando y la construcción de modelos o tradiciones de bienestar en Europa. En segundo lugar, nos centramos en la evolución del estado de bienestar en España, los principales elementos que lo configuran y su desarrollo en distintas etapas desde el inicio de la democracia hasta la actualidad. La última parte la dedicamos a los desafíos y retos a los que se enfrentan los estados de bienestar europeos en general y el nuestro en particular y a las propuestas que nos puedan permitir afrontar los nuevos problemas sin acumular más riesgos y vulnerabilidades.

Las bases del Estado de Bienestar: modelos y dinámicas de cambio

La política y la acción de las instituciones que la representan, necesitan argumentaciones potentes que justifiquen y legitimen sus esferas o intensidades de intervención en la vida social. En este sentido, el estado de bienestar implicó el desplazamiento de ciertas áreas del conflicto social a la esfera de la acción pública. El estado de bienestar se entendió como un espacio institucional público donde, por medio de un abanico de políticas sociales, se dirimían intereses y se resolvían necesidades colectivas. En sentido estricto, se ha entendido que el campo de las políticas sociales se extiende, por un lado, a las intervenciones públicas sobre el plano laboral, es decir, sobre las pautas de inserción y exclusión de las personas en el mercado de trabajo; y, por otro lado, sobre lo que podríamos denominar el conflicto distributivo, es decir, sobre las tensiones por la asignación de todo tipo de valores, recursos y oportunidades entre grupos y colectivos sociales.

Cabe destacar de entrada que las políticas sociales no se agotan en la interacción entre estado y mercado, ni su impacto se ciñe a la mera corrección de desigualdades materiales. En primer lugar, el mercado no es el único espacio generador de desigualdades, como no es tampoco la única esfera social más allá de los poderes públicos. La forma y la delimitación concreta de cada una de las formas específicas que ha ido tomando el estado de bienestar, se ha jugado de hecho en las interacciones y conexiones entre las esferas pública, mercantil, familiar y asociativa. Las políticas sociales han ido convirtiendo en públicos ciertos aspectos que hasta aquel momento estaban en manos del mercado, como han podido también desplazar al ámbito del estado actividades previamente realizadas por las familias o el tejido asociativo. O, en sentido inverso, el estado de bienestar ha podido operar como factor que ha vuelto a mercantilizar o a devolver al ámbito familiar o comunitario ciertas funciones de bienestar anteriormente asumidas por la esfera pública. Por otro lado, el tipo de impacto de las políticas sociales no puede darse por establecido. Sabemos que los estados de bienestar, por medio de su oferta de regulaciones y programas, influyen mucho sobre cómo se estructura la sociedad en la que operan. Y así, articulan y desarticulan, alteran, intensifican, erosionan, construyen o mitigan fracturas económicas, generacionales, étnicas o de género. Dicho de otro modo, su impacto es mucho más complejo y opera en más direcciones de lo que puede parecer a simple vista.

En síntesis, las políticas de bienestar han sido y son de hecho, espacios de gestión colectiva de los diversos ejes de desigualdad (de clase, de ciudadanía, de género, generacional, de origen étnico), que encontramos en los ámbitos tanto público, como mercantil, o privado y comunitario en este principio de siglo XXI.

Entre 1945 y principios de la década de los 60 se fue desarrollando la fase en que se crearon y se establecieron los grandes esquemas de política social en Europa. Entre 1960 y mediados de los años 70, tuvo lugar una etapa de expansión y de diversificación, con la consolidación de potentes aparatos de regulación (elaboración de normas y procedimientos) y de protección social (con incorporación de profesionales y establecimientos de servicios específicos). Ello ocurrió en cada país de manera diversificada, dependiendo de sus específicas correlaciones de fuerza entre ideologías conservadoras y progresistas, sindicatos y movimientos sociales.

Entre 1975 y 1985, se truncó esa expansión y se pasó a una fase de crisis muy marcada por el cambio de ciclo económico y el desconcierto en el terreno de las ideas y los valores. Por primera

vez desde 1945 algunos políticos (especialmente Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Reino Unido) empezaron a considerar y a expresar que el intervencionismo estatal y las políticas redistributivas y de asistencia social eran un problema para el normal desarrollo de la economía. A partir de este momento comienza un largo periodo de predominio neoliberal en Europa que ha llevado a los estados de bienestar a escenarios de reestructuración permanente.

Retomaremos en detalle más adelante los procesos de crisis y, sobre todo, de reestructuración. Sin embargo, para comprender adecuadamente lo que están siendo en la actualidad las muy diversas trayectorias de redefinición de las políticas sociales, y por tanto como repercuten en la forma de entender la política y el intervencionismo de las instituciones representativas entendemos necesario proceder a una cierta recapitulación. En la fase de fundamentación (1945-1960) se establecieron los trazos básicos de lo que denominamos Estado del Bienestar. Es decir, una agenda social con una estructura básica de políticas (pensiones, sanidad, educación, empleo, asistencia social, vivienda, familia) que se va reproduciendo en cada una de las democracias europeas avanzadas, y un conjunto de variables de contexto que favorecieron el despliegue de tales políticas. Entre esas variables de contexto destacaríamos un esquema de producción y consumo de masas o fordista, una estructura social estable y de clases, que se manifestaba directamente en el sistema de partidos, y un amplio consenso en torno al gran acuerdo de la postguerra entre socialdemócratas y democristianos, para funcionar de acuerdo a los parámetros intervencionistas keynesianos. Todo ello, con un triple objetivo que podríamos denominar como estratégico. Por un lado, conseguir altas tasas de ocupación (en principio sólo masculina) estable. Por otro lado, mecanismos que facilitasen el que la gente pudiera seguir reproduciéndose con ciertas garantías, de tal manera que aseguraran así la renovación de la fuerza de trabajo (con el uso y el despliegue de las políticas de sanidad, educación y servicios sociales). Y finalmente, con el mantenimiento relativo de rentas de aquellos sectores que por desempleo o edad podrían ser los más vulnerables (establecimiento de pensiones y de cobertura del desempleo). La política intervencionista contaba con el conjunto de administraciones públicas, para implementar las normas y desplegar los servicios que se incorporaban, pero desde lógicas burocráticas, rígidas y con tendencia a monopolizar servicios y funciones. Así, las administraciones públicas irán asumiendo (desde su perspectiva jurídica) las conocidas lógicas tayloristas (de producción de masas y servicios para todos) desde sus raíces y matrices de inspiración weberiana.

Entre 1960 y 1975, que antes hemos considerado como una fase de diversificación, se fueron consolidando lo que algunos autores han definido como los tres grandes modelos del Estado de Bienestar en Europa. Más allá de los rasgos comunes ya mencionados, la forma concreta que fueron tomando las políticas sociales en cada país, desembocaron en notables matices, variedades y opciones. Así, primero Titmuss (1974) y más tarde Esping Andersen (1990), apuntaron a una tipología en la que fueron distinguiendo entre un modelo nórdico o socialdemócrata (con Suecia de paradigma), un modelo continental o democristiano (con Alemania, como caso más ilustrativo), y un modelo anglosajón o liberal (el del Reino Unido). En esta tipología se usan diversas formas de diferenciación. Desde un punto de vista más normativo, para la visión más liberal, el estado de bienestar representaría el espacio colectivo de la asistencia, dadas las carencias que presentan en este sentido tanto el mercado como una familia debilitada. Para la visión más socialdemócrata, el Estado de Bienestar sería el espacio colectivo de la redistribución, para afrontar la asignación desigual de rentas. Mientras que desde una lógica democristiana, se trataría de buscar seguridad, ante los riesgos de enfermedad, invalidez o vejez. Es importante entender la significación de esos paradigmas o lo que algunos denominan “marcos conceptuales”, ya que a través de ellos se

simplifica y se etiquetan propuestas, formas de entender la intervención pública, o también se usan para apuntalar o erosionar la credibilidad de propuestas o ideas ante temas concretos que afectan a la población. Por ejemplo, se usa el paradigma socialdemócrata nórdico para apuntalar una propuesta que puede parecer excesivamente liberal, o, al revés, se puede justificar un cierto nivel de intervencionismo afirmando que ello se hace en la Alemania de los democristianos.

Esa diversificación se fue dando también en la forma de entender y estructurar la protección social. El modelo nórdico fue articulando su oferta de servicios y transferencias sobre la base de los derechos sociales de ciudadanía, diseñando políticas universales y apoyando todo ello en un régimen de fiscalidad directa y progresiva. Por su parte el modelo continental vertebró su agenda social en torno a la vinculación directa de las personas al mercado de trabajo y con la familia como pilar proveedor básico de bienestar. O sea, la esfera laboral se convirtió en el mecanismo central de realización de la ciudadanía social (si trabajas, tienes acceso a derechos, si no trabajas, estás fuera). Existe protección si se trabaja y se cotiza desde esa posición. Por tanto, la financiación se basa en el régimen de cotizaciones. El modelo liberal que como hemos ya dicho basa su oferta de políticas en el criterio de necesidad social, ofrece servicios y transferencias selectivas ligadas a la comprobación de la falta efectiva de recursos. Es decir, se ayuda a quién demuestra que está por debajo de un umbral determinado de ingresos personales o familiares, y todo ello se basa en un régimen de fiscalidad débil que se une a mecanismos de cofinanciación por parte de los usuarios de cada servicio.

Si nos referimos ahora a los esquemas que diferencian estos modelos desde las perspectivas de relaciones de empleo, diríamos que el modelo nórdico se ha ido caracterizando por mucha cobertura vía convenios colectivos, con una estructura de concertación social muy centralizada y con altos índices de afiliación sindical. En cambio, su modelo es de poca intensidad regulativa pública del mercado de trabajo. En cambio, en el modelo llamado continental, se ha ido dando un nivel medio muy elevado de cobertura contractual colectiva, pero en un marco de negociaciones más complejo y en un contexto de menor sindicalización. La incidencia estatal sobre el mercado de trabajo es muy alta. Así pues, el balance entre negociación colectiva y política pública, se decanta aquí, a diferencia del modelo nórdico, hacia más intervención pública (lo que ahora se pone de manifiesto en las constantes demandas de revisión del modelo en plena época de crisis económica). Mientras que el régimen de empleo anglosajón presenta una lógica interna diferente. Las tasas de afiliación sindical son altas, aunque no alcanzan las tasas nórdicas, pero determinan los espacios de cobertura de la negociación colectiva. Y también el régimen regulativo del mercado de trabajo es débil, sin legislación de salario mínimo y con muy pocos límites a la organización del tiempo de trabajo y la duración de la jornada.

En cuanto a los impactos de cada modelo social, diríamos que las políticas del régimen liberal han ido provocando mayores procesos de desigualdad entre personas, o dicho de manera menos directa, ha provocado más polarización. Así, por ejemplo, la división social del bienestar entre sectores de rentas medias (con acceso a servicios privados) y de rentas bajas (que sólo pueden acceder a los servicios públicos básicos) se ha agravado. Las políticas del modelo democristiano han ido manteniendo las diferencias tradicionales de status y de género. Así, por ejemplo, se han ido reservando tratamientos desiguales en la seguridad social a asalariados públicos o privados, a hombres o mujeres. Por último, en el modelo socialdemócrata los efectos han sido de mayor igualdad sobre la estructura de rentas y las jerarquías tradicionales y unos avances significativos en igualdad (en base a indicadores tanto sociales como económicos) de género.

Conviene advertir que la inclusión de países concretos en estas grandes tipologías o modelos de bienestar es con frecuencia problemática. Ciertamente la construcción de categorías tiene numerosas ventajas desde un punto de vista tanto teórico como analítico pero se trata de una herramienta en buena medida ficticia (siguiendo la idea de los tipologías ideales weberianas) sin trasposición directa a la realidad. Incluso los países que más directamente reflejan un régimen de bienestar determinado tienen en realidad mucha más variabilidad interna de la que estos modelos presuponen. En primer lugar, los distintos ámbitos de los estados de bienestar no tienen siempre una misma lógica común (el Reino Unido por ejemplo considerado prototipo del régimen liberal tiene un sistema nacional de salud de corte socialdemócrata). Cuando se aplican modelos de regresión con distintas fuentes de datos comparados las agrupaciones de países varían dependiendo del objeto de análisis y los datos que se utilicen. En segundo lugar, las políticas sociales que juntas conforman el estado de bienestar están en cambio permanente (con reformas de políticas pre-existente o con la introducción de nuevas políticas) y resulta con frecuencia difícil de conciliar con la foto fija que proporciona la idea de regímenes o tipologías.

A la identificación de estos tres grandes modelos de bienestar, diversos autores han advertido sobre la existencia de un posible modelo mediterráneo o meridional de estado del bienestar con características propias y a la vez claramente diferenciadas de estas tres grandes categorías. El modelo de la Europa del Sur se definiría sobre todo por los bajos niveles de gasto social, fruto de un retraso significativo en los procesos de industrialización, y una yuxtaposición importante de lógicas distintas en el diseño de las políticas sociales. A la lógica continental de vincular protección social a la participación en el mercado laboral se uniría una lógica socialdemócrata en la provisión de derechos universales de ciudadanía, fundamentalmente educación y sanidad y una tercera lógica asistencial y residual en el desarrollo de los servicios sociales. El desarrollo tardío de los sistemas de bienestar en estos países les ha en cierto modo obligado a reestructuraciones constantes, cuando aún no estaban plenamente consolidados. Su base esencialmente contributiva, ha ido acompañada de una gran diversificación en tipo de beneficiarios. Unos muy bien protegidos, otros en situación mucho más precaria. Mientras, la educación y la salud basaban su lógica universalista en los impuestos, pero con niveles de gasto por debajo de los habituales en el resto de Europa. Y todo ello con la presencia de ámbitos de prestación no pública en salud y educación, bastante más significativos que en la mayoría de países europeos. En estos países se han ido manteniendo esquemas de asistencia muy basados en la familia, con roles públicos débiles en el campo de la exclusión social, a pesar de que poco a poco se fueron poniendo en pie nuevas redes públicas de servicios sociales y, de forma parcial y fragmentada, de programas de rentas mínimas. En el ámbito laboral coexisten altas tasas de cobertura por negociación colectiva, con densidades sindicales muy bajas. Podría explicarse la alta cobertura como conquista sindical a cambio de la reconducción del conflicto social hacia escenarios de pacto por arriba en momentos de transición y fragilidad democrática. En general, podríamos decir que el impacto de las políticas sociales y de cohesión de la Unión Europea ha sido alto en cada uno de los países, tanto desde una perspectiva cuantitativa (gasto social financiado por fondos estructurales) como cualitativa (ajuste de las políticas estatales a los diseños comunitarios). Y si nos referimos a los mecanismos de provisión de los servicios, lo que ha predominado en los países meridionales ha sido la pervivencia de amplios mecanismos clientelares en la distribución pública del bienestar, a partir de unos aparatos administrativos muy rígidos y con estilos de liderazgo político todavía apegados a una cierta concepción patrimonial del estado. A continuación nos detenemos en la evolución específica del estado de bienestar español.

El desarrollo del Estado de Bienestar en España¹

A modo de introducción, cuatro elementos definen bien la consolidación del Estado de Bienestar desde el principio de la democracia hasta ahora y que son importantes para entender qué consecuencias puede tener la crisis en nuestro estado de bienestar como analizaremos en la próxima sección. En primer lugar, y en comparación con los estados de bienestar europeos, la evolución del estado de bienestar español ocurrió mucho más tarde y con una mucha mayor rapidez. Esta es una característica que comparten los países del Sur de Europa: una trayectoria atípica de cambio. Esta característica tiene implicaciones importantes porque si bien los países del norte de Europa disfrutaron de una “edad dorada del bienestar” (mediados de los 40 hasta principios de los 70) en la que bajo el prisma keynesiano las políticas sociales eran vistas favorablemente para el desarrollo económico, en los países del sur, el momento del despegue (los años 80) coincide en el tiempo con una necesidad imperiosa de contener el gasto y en un clima en Europa de “cambio de paradigma” tanto en lo que respecta a la orientación político-ideológica neoliberal sobre todo en los países anglosajones, como en la necesidad de atender a “nuevos riesgos sociales”. Dos aspectos que en muchos países debilitó la legitimidad de los sistemas de bienestar. En segundo lugar y relacionado con lo anterior, los sistemas públicos vinculados con el estado de bienestar español (sistema nacional salud, sistema educativo, pensiones) han pasado de ser sistemas fragmentados y selectivos, en cuanto a cobertura y acceso, a ser universales en un periodo breve de tiempo, de dos a tres décadas, mucho más breve que en los países del centro y norte de Europa, una condición ésta que ha conllevado una consolidación débil de las nuevas instituciones. En los 90 por ejemplo los criterios para entrar en la política monetaria europea, el pacto de fiscalidad exigió una austeridad cuando todavía no habíamos alcanzado el nivel de madurez de otros países. De esta tensión y también de la interacción entre dinámicas endógenas y exógenas ha resultado un Estado de Bienestar Híbrido o de Vía Media como lo llamó entre otros Luís Moreno (2001) donde distintas lógicas de las diferentes tradiciones del bienestar, se yuxtaponen. La mezcla entre elementos bismarkianos (representado fundamentalmente por un sistema de protección social que vincula derechos con participación en el mercado laboral), socialdemócratas (sanidad, educación) y asistencialista (programas de rentas mínimas, servicios sociales, etc.) ha en cierto sentido ofrecido un repertorio amplio de estrategias con las que responder a demandas no cubiertas y nuevas necesidades. Sin embargo, la combinación de características de distintos modelos de bienestar también ha generado inconsistencias entre las políticas que se siguen en las diferentes áreas. En último lugar, cuando hablamos de estado de bienestar español es imprescindible hacer referencia a su naturaleza descentralizada ya que su consolidación ha estado unida al proceso de reconfiguración territorial. Actualmente el desarrollo autonómico en las competencias del estado de bienestar (educación y sanidad) ha generado un marco sofisticado de gobernanza multinivel que ha permitido procesos de innovación y aprendizaje entre los distintos niveles de gobierno. Por otra parte, sin embargo el proceso descentralizador ha tenido lugar a distintas velocidades y con distintos grados de éxito. El reparto de competencias en materia de política educativa, sanitaria o de servicios sociales viene siendo sobre todo en los últimos años, motivo de importantes tensiones entre el gobierno central y gobiernos autonómicos (León y Subirats 2013). Determinadas políticas, quizá el ejemplo más evidente haya sido la ley de dependencia, son utilizadas como arma arrojadiza en periodos de contienda electoral.

¹ Para un análisis más pormenorizado léase Guillén, A. M. & León, M. (2011)

Si nos detenemos en la evolución cronológica del estado de bienestar en España podemos distinguir cuatro fases o periodos. En lo que consideramos la primera fase de consolidación del estado de bienestar español (1985-1990) la característica más saliente es la tensión entre universalización de determinadas políticas por una parte (principalmente educación y sanidad) con la reestructuración del modelo productivo y las reformas del mercado laboral. Es un periodo en el que además el sistema de protección social juega un papel fundamental como “colchón amortiguador” de las consecuencias negativas de los ajustes económicos. El sistema de protección social fue el resultado de intentos de aliviar el efecto que las profundas crisis (reestructuración económica, elevada inflación y desempleo). Las principales organizaciones sindicales aceptaron una contención salarial a cambio de un aumento del gasto social. A medio-largo plazo esto produjo una progresiva segmentación en el mercado laboral con un componente generacional y de género muy significativo. La presión que los sindicatos consiguieron hacer a través de las huelgas generales (tres en seis años) forzó el llamado “giro social” que se plasmó en un incremento del gasto social (posible también gracias a la llegada de fondos estructurales y de cohesión de la UE después de 1986). En definitiva, el sistema de protección social sirvió durante este periodo para mitigar las consecuencias de los ajustes económicos, protegiendo sobre todo al núcleo central de trabajadores. Esto, que ha tenido indudables efectos positivos, también ha desembocado en el largo plazo en la desprotección de determinados grupos sociales situados en la periferia del mercado de trabajo (jóvenes y mujeres especialmente) y explica que otros ámbitos del estado de bienestar hayan quedado más desatendidos.

Vinculado a lo anterior, desde el comienzo de la democracia ha existido un consenso social en torno a la necesidad de consolidar sistemas públicos y universales en los ámbitos de la educación, sanidad, y pensiones. Más adelante en este texto nos preguntaremos si a raíz de los más recientes acontecimientos (léase política de austeridad fiscal) podemos atestiguar que dicho consenso se mantenga vigente.

La segunda fase, de 1995 a 2003, bajo los gobiernos de Aznar, se caracterizó por una continuada convergencia europea en política económica y social, con claros componentes liberales sobre todo en cuanto a política macroeconómica y laboral, racionalización de los programas de protección social (sobre todo la reforma de la Seguridad Social de 1996) y una privatización selectiva (aunque más dependiente de algunas Comunidades Autónomas. En contraste con lo que sucedió en la década anterior, esta fase o estadio de desarrollo del Estado de Bienestar se caracteriza por un descenso significativo de la conflictividad entre los agentes sociales. Los pactos sociales fueron sustituidos por acuerdos sectoriales. No obstante, el clima de tranquilidad terminaría abruptamente al convocar los sindicatos una huelga general en Junio del 2002 en protesta por la reforma del mercado de trabajo, que entre otras cosas, afectó a los subsidios de desempleo. La influencia de la UE ha sido importante desde que España entró en la UE en 1986. No obstante, este periodo se considera la entrada en la madurez (Rodríguez Cabrero 2011: 23) o la Europeanización cognitiva y efectiva (Guillén and Álvarez 2004) de las políticas sociales y económicas. Nuevas herramientas, nuevos conceptos que entran en la agenda política gracias a la influencia de la Estrategia Europea de Empleo 2000 a través del Método Abierto de Coordinación.

Motivado, como sabemos por un extraordinario boom en el sector de la construcción, el crecimiento económico de este periodo conllevó dos dinámicas sociales sin precedentes: en primer lugar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Pasamos de una tasa de empleo femenino veinte puntos por debajo de muchos países de la UE a principios de los

noventa a tener índices similares desde mediados de la década. La convergencia se produce sobre todo entre las generaciones más jóvenes. Además de un cambio en la intensidad de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo también ha habido un cambio en la pauta de participación, con más mujeres, especialmente entre las cohortes más jóvenes, permaneciendo en empleo más tiempo y con menos interrupciones. En segundo lugar, el primer flujo masivo de inmigración internacional por el reclamo de empleo en determinados sectores: construcción, agricultura, turismo (y especialmente en el caso de mujeres) el sector doméstico. El hecho de que el empleo temporal representara en este periodo casi un tercio de todo el empleo explica el crecimiento espectacular pero también la masiva destrucción de puestos de trabajo en cuanto la economía entró en ciclo recesivo.

El tercer periodo (2004-2008) estuvo marcado por el cambio de gobierno en las elecciones generales del 2004 y por los últimos años del boom económico. Son dos factores importantes para entender el impulso socialdemócrata de estos cuatro años favorecido, en buena medida, por el “espejismo” de una prosperidad económica ilimitada. De los 5 ejes de intervención prioritaria del nuevo gobierno de Zapatero tres estaban relacionados con el estado de bienestar: la introducción de nuevas políticas para las nuevas necesidades de los individuos y las familias; la expansión y universalización de la educación (desde la pre-escolar hasta la universitaria); y el compromiso hacia el valor de la igualdad. Los dos iconos de estas promesas electorales fueron la Ley de Dependencia del 2006 y la Ley de Igualdad del 2007. Estas dos iniciativas legislativas junto a otras como la ley contra la violencia doméstica del 2004, y la legalización de los matrimonios homosexuales en el 2005 situaron a España a la cabeza de los países de la UE en materia de legislación de igualdad de género. La ley de dependencia, en cuanto nuevo marco normativo, supuso una importante transformación de una tradición de débil intervención pública en material de cuidados a personas dependientes y de principios *familistas* de las políticas sociales. Sin embargo, el estallido de la crisis en 2008 y las medidas restrictivas implementadas para contener el déficit público han en buena medida borrado o diluido la impronta progresista o social de los gobiernos de Zapatero. Lo que fueron promesas de nuevos hitos para una nueva social-democracia se quedaron a medio construir como los miles de esqueletos de edificios que forman ya parte de nuestro paisaje urbano.

La última (y abierta) fase de la evolución del estado de bienestar está claramente dominada por una fuerte contracción para hacer frente a los imperativos de contención del gasto. Aunque hará falta un mayor lapso de tiempo para evaluar las consecuencias de los recortes en el entramado del estado de bienestar, lo que resulta ya evidente es que estos años están dominados por una reacción lenta al principio (las medidas restrictivas no llegaron hasta el 2011) y unos intentos rápidos y drásticos después de contener el déficit público desde los últimos meses del 2011 y coincidiendo con el cambio de gobierno. Sin lugar a dudas, el estado de bienestar parece incapaz de suavizar los efectos de la crisis de los grupos más vulnerables. Más aún, el estado de bienestar parece haberse convertido en la fuente principal de ahorro fiscal y este es un papel imposible de compaginar con aquél de redistribución de la riqueza que en principio le corresponde. Podemos estar ante una quiebra del consenso social construido desde el principio de la democracia alrededor de los sistemas nacionales de salud, educación y pensiones como ámbitos realmente redistributivos que compensan una mayor racionalización en otros ámbitos y una claramente insuficiente red de protección al margen de los programas de transferencia de rentas. Además los recortes en educación y sanidad (que representan el 60% del presupuesto de las Comunidades Autónomas) están siendo distribuidos muy desigualmente entre comunidades lo cual puede indicar un factor a medio-largo plazo de fuerte inequidad territorial.

Siguiendo con la lógica de las cuatro fases de desarrollo del estado de bienestar, podemos imaginar un movimiento pendular de expansión-contracción al ritmo de los ciclos económicos. Pero no se trata de un péndulo estático, cada contracción no significa un regreso a un estado previo de desarrollo, lo que obviamente dificulta nuestras capacidades de predicción y anticipación. Es difícil imaginar por ejemplo que la caída del empleo disponible cambie la tendencia histórica de la incorporación de las mujeres al mercado laboral, lo que supondrá implicaciones, sobre todo respecto al cuidado dependientes, pero también una posible polarización de la desigualdad entre hogares con todos sus miembros en paro y otros con dos ingresos. Más allá de previsibles racionalizaciones del gasto en distintos ámbitos del estado de bienestar, el desafío de este movimiento pendular de contracción es en qué medida éste nos puede servir para vislumbrar un futuro que vaya más allá de este horizonte tormentoso de recortes. En la siguiente y última parte analizaremos los desafíos y las tensiones a las que están expuestos los estados de bienestar contemporáneos para después centrarnos en el contexto español.

Los grandes vectores de transformación²

Desde finales del siglo XX venimos pasando de unas trayectorias relativamente previsibles y seguras a un escenario en el que las perspectivas y recorridos vitales de las personas vienen dominados por las incertidumbres y la sensación de riesgo; pasamos de una sociedad que podía ser explicada a partir de ejes de desigualdad esencialmente verticales (arriba-abajo) y materiales, a una sociedad en la que se hacen más frágiles o se rompen los vínculos de integración social (dentro-fuera). Especialmente importante en este sentido han sido las transformaciones en la esfera familiar y en las relaciones de género. El predominio de la familia nuclear, con esquemas rígidos, estables y desiguales de relación entre los ámbitos domésticos y profesional, sobre la base de relaciones patriarcales de género, ha ido dejando paso a una pluralidad de nuevas formas de convivencia más igualitarias y también menos uniformes; la sociedad de clases en sentido estricto da paso a una sociedad atravesada por múltiples ejes de desigualdad y de diversificación social, generando por tanto una mucha mayor complejidad en el diagnóstico y en la búsqueda de soluciones. Estos cambios se han ido transfiriendo a la esfera política. Han ido apareciendo en el campo simbólico-cultural valores e identidades desligadas de la lógica clasista y también nuevas y diversas formas de acción colectiva, más allá de los partidos y sindicatos clásicos. Un reciente estudio realizado en el Reino Unido utilizando la Encuesta Británica de Clases (*Great Britain Class Survey*)³ concluía que la sociedad británica había pasado de agruparse en tres grandes clases sociales (la clase trabajadora, la clase media y la clase alta) a un total de siete con una mayor multi-dimensionalidad y más rica en matices. Si en el pasado las categorías sociales venían principalmente definidas por la posición de los individuos en el sistema productivo (o por su exclusión, como en el caso de las mujeres), ahora los parámetros formativos y de relaciones de participación social y política cuentan en mayor medida y además pueden ser en buena forma independientes de nuestra posición en el mercado laboral. En el ámbito de los estudios sobre la exclusión social, investigaciones recientes muestran como la no participación en el empleo formal no tiene por qué significar falta de integración en otros ámbitos. Más bien al contrario, un estudio realizado recientemente con

² Para un análisis más pormenorizado léase Subirats, J. (2011)

³ Kettle, M. "Seven social classes, three political parties. It's the mathematics of failure" The Guardian 3/6/2013 <http://bit.ly/16x5S6e>

jóvenes en distintas ciudades europeas (Giugni, Marco & Lorenzini (2010) mostraba cómo aquéllos sin empleo pero con altos niveles de formación estaban más activos políticamente y tenían mayores niveles de relaciones sociales que los que sí tenían trabajo estable. Por resumirlo de forma simple, podemos ser personas pobres en cuanto a ingresos y posesiones materiales pero ricas en conocimientos, intercambios y participación. A día de hoy por lo menos la mitad de los y las jóvenes de nuestro país se ubicarían sin mucho titubeo en esta categoría.

Todo ello genera presiones hacia nuevos espacios deliberativos y participativos en el sistema democrático y presiones hacia modelos de gestión pública que vayan más allá de la lógica burocrática tradicional. Por otro lado, los impactos en los aspectos territoriales de cómo el poder está organizado son evidentes. Las conformaciones políticas, sociales, económicas y culturales tanto del estado de bienestar como de las políticas que le dan formas, habían tenido en el estado-nación su casi único anclaje y referente territorial. En la actualidad, las antiguas estructuras abren paso a nuevas articulaciones de gobierno multinivel, donde los ejes y las redes de tipo local-global cobran fuerza. En síntesis, los grandes cambios sectoriales estarían operando cada vez más en marcos políticos de gobierno multinivel y en red, y también bajo presiones para avanzar hacia procesos democráticos más participativos. Es un ejemplo más de la relación entre cambios en los contenidos de los problemas a los que las políticas públicas quieren enfrentarse y la necesidad de cambio tanto en la manera política de gestionar la situación como en las formas concretas en que han de operar las nuevas políticas públicas.

¿Cómo han ido afectando los elementos que han propiciado los cambios a los que estamos aludiendo en las políticas sociales? Los múltiples cambios estructurales, de fondo que se inician a finales de los 80, cobran intensidad durante los 90 y se consolidan en la presente década, sitúan a las políticas sociales en la necesidad de redefinición estratégica. Por una parte ha sido necesario crear nuevas políticas públicas que dieran respuesta a los nuevos riesgos sociales. Políticas de conciliación entre la vida laboral y la familiar, políticas activas de empleo y políticas de cuidados de larga duración son de creación relativamente reciente y responden a la necesidad de los sistemas de bienestar de responder a sociedades y realidades cambiantes. Al mismo tiempo surgen tensiones alrededor de los paradigmas que legitiman y dan razón de ser a las políticas sociales. El principio de universalidad por ejemplo está cada vez más enfrentado a la idea de la diversidad. Las políticas, en sus diversos componentes y a partir de los principios propios de los diversos estados del bienestar, han tendido a configurarse de manera universalista, y se han caracterizado por “pensarse” y “producirse” de manera poco diversificada o personalizada, ya que se partía del supuesto de que era necesario responder a necesidades-demandas tendencialmente homogéneas. Por otra parte, el diseño de estas políticas se ha hecho de manera acumulativa: a cada nueva demanda, a cada nuevo derecho reconocido, le ha ido correspondiendo nuevas responsabilidades políticas diferenciadas, nuevos servicios, nuevos “negociados” administrativos, nuevas especializaciones profesionales. Todo ello no generó excesivos problemas, mientras se mantuvieron en pie los fuertes lazos sociales, las dinámicas comunitarias o los grandes agregados sociales, ya que eran estos colectivos los que acababan integrando unas prestaciones y servicios fuertemente especializados. Hoy, a la desintegración social y a las renovadas dinámicas individualizadoras, le siguen correspondiendo respuestas especializadas y segmentadas, compartimentos profesionales estancos y responsabilidades políticas no compartidas. La cosa ya no funciona tan bien como antes. Se pierde eficacia y legitimidad. Por otra parte, la mayor complejidad en la composición de los grupos sociales, sus distintas expectativas, preferencias y demandas y un nuevo énfasis en la libertad de elección desafían igualmente el principio de universalidad entendido como la

disponibilidad de unos mismos servicios o prestaciones que sirven unos derechos uniformemente definidos. Por ejemplo, el desarrollo de la educación infantil a partir de los tres años, una realidad en España desde mediados de los años noventa, ha supuesto la concesión de un nuevo derecho universal antes inexistente para niños y niñas tan pequeños. Pero el disfrute del derecho viene condicionado a la aceptación de la norma. Quien accede a una plaza en un centro escolar público se compromete a cumplir unos horarios, un calendario escolar, seguir un currículo determinado. Pero ¿qué pasa si una familia, por las razones que sean, decidiera una jornada más reducida para su hija de tres años? ¿qué ocurre si se quisieran alterar los ritmos y los contenidos de la enseñanza o simplemente compaginar en mayor medida la escolarización con cuidado en familia? La libertad de elección existe en este caso porque no se trata de una etapa educativa obligatoria pero conlleva la pérdida del derecho a la plaza por no atenerse a las normas que lo rigen. Estos ‘todo o nada’ son cada vez más difíciles de conciliar con una creciente diversidad en nuestras experiencias vitales y márgenes de autonomía personal. Por poner un último ejemplo, el principio de universalidad que abrazaba la ley de dependencia se dio de bruces con el derecho a elegir. Desde el principio cuando se daba elegir entre unos servicios poco flexibles, caros y nada adaptables a las circunstancias personales, como son los centros de día o las residencias que funcionan con horarios de entrada y salida funcionariales, y la opción de la prestación económica no vinculada a un servicio que cada quien gestiona a su manera, mayoritariamente las personas preferían lo segundo por pensar que la disponibilidad del dinero les permitía ajustarse mejor a las necesidades de cada quien.⁴ Sin embargo, los riesgos que se corren son importantes. Por una parte, el derecho a elegir a dado pie en toda Europa (con mayor o menor ímpetu dependiendo sobre todo de la fortaleza de los estados de bienestar) a justificar la privatización o la externalización de servicios que hasta el momento eran mayoritariamente asumidos por la función pública (bajo el supuesto de que el mercado responde mejor a necesidades individuales). Por otro, en determinados ámbitos, la mayor flexibilidad ha venido de la mano de mayores dosis de informalidad. Esto ha ocurrido especialmente en el ámbito de los cuidados a personas dependientes donde la disponibilidad de mano de obra extranjera dispuesta a trabajar con salarios muy bajos y condiciones duras ha permitido encontrar soluciones individuales a problemas que no dejan de ser colectivos. En ambos casos lo que se pone en riesgo es la equidad y la igualdad de la ciudadanía en el acceso y disfrute de derechos sociales básicos. La capacidad redistributiva del estado de bienestar queda en cierta medida mermada. Pero, como se preguntan Anttonen, Haïko y Stefánsson (2012) en su interesante libro ¿es el universalismo realmente incompatible con el reconocimiento a la diversidad? El principio de la subsidiariedad, es decir la idea de que las necesidades sociales se cubren en base a sentimientos de solidaridad entre personas que se conocen, entre comunidades locales, entre colectivos unidos por un interés común, ¿es realmente la antítesis del universalismo? ¿son incompatibles la autonomía individual, la iniciativa comunitaria con la solidaridad social universalmente concebida? La experiencia escandinava nos proporciona numerosos ejemplos de cómo la autonomía individual y los bienes comunes pueden encontrar acomodo en una idea de ciudadanía social universal. Universalismo no debe confundirse con uniformidad. Prácticamente todos los servicios públicos tienen que disponer de dispositivos que faciliten la igualdad de oportunidades en un contexto de diversidad. En realidad, las reglas y las instituciones que son ciegas a la diversidad pueden poner en desventaja a los grupos minoritarios. Con las herramientas que proporcionan las nuevas tecnologías de la comunicación, y en el contexto actual de crisis económica, la ciudadanía demuestra que es capaz de dar

⁴ Para un análisis más extenso de la puesta en marcha de la Ley de Dependencia ver León, M. (2011).

respuestas rápidas y eficaces a problemas y necesidades para los que políticas e instituciones no parecen estar bien preparadas.

La crisis y el estado de bienestar en España

En el contexto español, durante los años 90 y principios de los 2000 hasta la llegada de la crisis económica y el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, contamos con evidencias contundentes de lo que en la jerga de política social comparada se llama recalibración (*recalibration*). Es decir, ha habido por una parte esfuerzos de racionalización de los programas públicos clásicos orientados a los ‘viejos riesgos sociales’ y al mismo tiempo una actualización de los programas con la finalidad de alinearlos con las características de un entorno económico y social cambiantes. Modernización del acceso y cobertura de la seguridad social; Universalización acceso educación y sanidad (convergencia europea en niveles de gasto); Nuevas políticas destinadas a cubrir ‘nuevos riesgos sociales’ (activación, conciliación trabajo y familia, jóvenes, población inmigrante, etc.). En este proceso de expansión y consolidación del estado de bienestar el proceso de integración europea ha contribuido de manera significativa. Al tiempo que se producía esta expansión de las políticas de bienestar, seguíamos con inercias institucionales no resueltas y obstáculos de carácter estructural que tienen que ver, al menos en parte, con los cuatro elementos mencionados al principio. En primer lugar, límites a la capacidad redistributiva del estado de bienestar. A pesar de su expansión y consolidación, el estado de bienestar ha mostrado una débil capacidad para resolver problemas como la persistencia de elevadas tasas de pobreza incluso en época de bonanza económica e incapacidad de atenuar dinámicas de desigualdad social. En segundo lugar, la fuerte relación (bismarkiana) que existe entre pertenencia al mercado de trabajo y la protección social en el contexto de un mercado de trabajo dualizado a varios niveles produce una desigualdad en cobertura y acceso muy significativa.

Las realidades de un desempleo cíclico extremadamente elevado y un mercado de trabajo dual hace muy difícil superar el desajuste entre, por una parte los esfuerzos hacia una progresiva expansión y universalización de las políticas sociales y de bienestar y por otra parte, la persistencia de una pobreza relativa elevada y unas desigualdades sociales crecientes por sector ocupacional, edad, género y desde hace poco, también por nacionalidad y origen étnico.

La crisis nos obliga a poner un gran interrogante sobre los supuestos avances o sobre la ‘robustez’ de los avances conseguidos en las últimas décadas. Hasta el punto de los indicios de consolidación y desarrollo del estado de bienestar se están viendo sustituidos por evidencias claras de retroceso. A la luz de los acontecimientos más recientes, especialmente a raíz de los programas de austeridad introducidos a partir de 2011 tres relevantes preguntas serían *¿Cómo eran de sólidos los avances? ¿Cómo de fuertes sus debilidades? ¿Nos servirá la crisis como ventana de oportunidad? ¿Hay algo más allá de este horizonte tormentoso de recortes?* Aunque hará falta un mayor lapso de tiempo para evaluar las consecuencias de los recortes en el estado de bienestar, lo que resulta ya evidente es que estos años están dominados por una reacción lenta al principio (las medidas restrictivas no llegaron hasta el 2011) y unos intentos rápidos y drásticos después de contener el déficit público coincidiendo además con el cambio de gobierno. Sin lugar a dudas, el estado de bienestar parece incapaz de suavizar los efectos de la crisis de los grupos más vulnerables. En ausencia de una red solida de rentas mínimas, la familia vuelve a recobrar protagonismo como único resorte seguro para los grupos más vulnerables. Además,

podemos estar ante una quiebra del consenso social construido desde el principio de la democracia alrededor de los sistemas nacionales de salud, educación y pensiones como ámbitos realmente redistributivos que compensan una mayor racionalización en otros ámbitos y una claramente insuficiente red de protección al margen de los programas de transferencia de rentas.

Empezamos a vislumbrar que de nuevo, o como siempre, el problema esencial sigue siendo el cómo producir y distribuir lo necesario para vivir. Y en ese punto acabamos recordando cosas básicas, como que vivimos en comunidad y que juntos podemos más que en solitario. Ni el estado ni el mercado, en sus versiones más radicales, son capaces de afrontar con posibilidades de éxito el reto de satisfacer necesidades e implicar colectivamente a la gente en ese proceso. Lo común, aparece como una alternativa viable desde las diferentes perspectivas (social, económica, cultural y ecológica), para asumir los nuevos retos, desde la corresponsabilidad social. Las dudas surgen sobre la posibilidad que principios como solidaridad, calidad de vida o sostenibilidad ecológica sean capaces de constituir las bases de la renovación política y democrática que nuestro mundo requiere. No parece que la evolución del mercado, con sus lógicas especulativas y estrictamente financieras, y el desconcierto de los estados ante una realidad económica y social que se escapa a sus estructuras soberanas, puedan afrontar sin traumas los retos planteados. La propuesta de otra democracia, la propuesta de democracia de lo común, aquí parcialmente expuesta, pero presente en experiencias en todo el mundo, va ganando terreno y está presente en la creciente movilización por la defensa de una esfera pública no reducible a la esfera institucional. Con toda seguridad seguiremos hablando de ello, y mejor aún, seguiremos experimentando acerca de ello.

Referencias

Anttonen, A.; Liisa Häikiö & Kolbeinn Stefánsson (2012) *Welfare State, Universalism and Diversity* Cheltenham and Northampton: Edgar Elgar

Guillén, A.M. & Alvarez, S. 2004. The EU's impact on the Spanish Welfare State: The role of cognitive Europeanization *Journal of European Social Policy*, 14(3), 285–99; Rodríguez Cabrero, G. 2004. *El Estado del Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos

Giugni, M. & Lorenzini, J. (2010) “Employment Situation, Social Capital and Political Participation. A Survey of Unemployed and Precarious Youth” YOUNEX Working Paper <http://bit.ly/19ChGJk>

Guillén, A.M. & León, M. (2011) (eds) *The Spanish Welfare State in European Context* Ashgate Int.

León, M. (2011) “Ideas, políticas y realidad: Análisis crítico de la ley de dependencia” en *Papeles de Economía Española*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorro. N.129 pp: 170-181

León, M. & Subirats, J. (2013) “Descentralización del sector público y protección social” *Presupuesto y Gasto Público* 71: 137-145 Madrid: Instituto Estudios Fiscales

Moreno, L. 2001. Spain, a *Via Media* of welfare development, in *Welfare States under Pressure*, edited by P. Taylor–Gooby. London: Sage, pp. 100–122.

Rodríguez Cabrero, G. (2011) “The consolidation of the Spanish welfare state (1975-2010)” en Guillén & León (2011) *Op Cit*

Subirats, J. (2011) *Otra Sociedad ¿Otra Política? Del “no nos representan” a la democracia de lo común*. Barcelona: Icaria Disponible en <http://bit.ly/LyIFrH>

Entrevista Colin Crouch: “Necesitamos una combinación de política social fuerte con apertura comercial”

Entrevista realizada por Zyab Ibáñez en Barcelona el 6 de Febrero de 2015

Conocí a Colin Crouch en 1998, durante la presentación de su libro Cambio Social en Europa en la librería Waterstones de la London School of Economics, donde mostró cierto escepticismo ante la euforia que acompañaba los inicios del euro. Después, tuve la suerte de tenerlo como director de tesis en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, y ahora, tras varios años en que no coincidíamos, su aspecto me confirma las ventajas de una madurez temprana, y cómo su precoz pelo de plata y sabiduría medida han conseguido robarle al tiempo al menos una década. Antes de iniciar la entrevista, le felicito por algunas de las predicciones de sus libros que, me recuerda, hizo con la intención de contribuir a que no se cumplieran. Tal y como ocurre con algunos intelectuales ingleses bien viajados, a uno le cuesta no sentir cierta envidia por ese cosmopolitismo tan natural, hasta cierto punto resultado de entenderse con el mundo en su idioma materno, cierto pasado imperial, y también una buena dosis de alegre autocrítica.

E: Con su privilegiada perspectiva, desde que usted publicó su primer libro con Pizzorno en 1978 sobre las luchas laborales de los años setenta, ¿qué esperanzas o miedos ha confirmado la historia de los últimos 40 años?

Colin Crouch: Pienso que deberíamos haber esperado más cambio de lo que en aquel tiempo realmente consideramos, porque ya sabíamos entonces que la actividad industrial estaba cayendo y que los nuevos empleados en el sector servicios no iban a apuntarse a los sindicatos en la proporción que los trabajadores de la industria lo hicieron. Pero no le dimos toda la importancia que tenía, y cuando hablábamos del resurgimiento del conflicto de clase, realmente, se trataba del último coletazo de la clase obrera en Occidente. A los pocos años, el enfoque neoliberal ya era dominante, de manera que si juntamos el cambio político, la globalización y los cambios en la estructura productiva, el mundo del conflicto laboral que nosotros describimos en los setenta cambió rápidamente.

E: ¿En qué diría usted que el mundo de ahora ha mejorado, o empeorado?

Colin Crouch: Algunas cosas han mejorado, la situación de las mujeres sin lugar a dudas es mejor, la situación de las minorías en general ha mejorado mucho, la situación de los inmigrantes también ha mejorado, aunque últimamente quizá este empeorando. Pero podríamos decir, aunque parezca extraño, que en el caso de los derechos individuales había un programa conjunto, un acuerdo entre liberales y socialdemócratas, frente a los planteamientos más conservadores, y esto ayudó a muchos colectivos. Lo que desde luego no preveíamos era el tremendo crecimiento de la desigualdad, y, al mismo tiempo, sobre todo desde la crisis de 2008, ahora hay mucha mayor conciencia y enfado con esta situación, incluso dentro de la OCDE y el IMF se están planteando si la desigualdad está empezando a perjudicar a la economía, y esto, pienso, marca un momento político interesante.

E: ¿Por la bajada del consumo?

Colin Crouch: No solo, la crisis ha hecho a mucha gente consciente de la naturaleza parasitaria de los procedimientos principales a través de los cuales algunos se habían hecho muy, muy ricos.

E: *¿La crisis que empezó en 2008 va a ser un evento histórico de especial relevancia? ¿Cuáles a su juicio serían los cambios políticos más decisivos de los últimos 30 años?*

Colin Crouch: Varios, el triunfo del neo-liberalismo sobre el keynesianismo fue uno de ellos, el fracaso del keynesianismo a la hora de controlar la inflación de los setenta con políticas orientadas hacia la demanda, tras la crisis del petróleo de 1973, esto dio una gran oportunidad al neo-liberalismo. Después, la caída del muro de Berlín en 1989 tiene consecuencias extraordinarias, por un lado, millones de personas que antes no podían discutir ni participar en política, lo pudieron hacer, y pueden hablar libremente; por otro lado, el efecto en la UE de los nuevos estados miembros de la Europa del Este, ha sido reforzar los planteamientos neoliberales en Europa, de hecho muchos de sus ciudadanos no podían ver la diferencia entre la socialdemocracia y el socialismo de estado, y muchas de sus élites tampoco veían la diferencia. La crisis del 2008, ha puesto en evidencia el poder de la elite financiera, su habilidad para conseguir que los estados repararan sus errores a expensas de la ciudadanía, y que como decía, ha producido mayor conciencia de la desigualdad y de los problemas que ésta acarrea, está por ver que nos deparará todo esto.

E: *La evolución de estos acontecimientos está, por lo tanto, muy abierta. En su libro *Posdemocracia* mostraba, sin embargo, un cierto escepticismo.*

Colin Crouch: Si pensamos en democracia, en cómo la crisis ha sido gestionada, y en particular, en cómo la crisis europea ha sido tratada, sin contar con la mayor parte de la población, desgraciadamente algunas de mis predicciones en gran medida se cumplieron, pero las preguntas interesantes ahora son: ¿Habrà alguna reacción a esto? ¿Y podrá tal reacción fortalecer la democracia? ¿Podrán Grecia, Italia o España ofrecer alguna respuesta?

E: *¿De qué actores cabe esperar esa reacción?, usted mismo subrayaba en *Posdemocracia* que los actores habituales, los partidos políticos y los agentes sociales están muy debilitados.*

Colin Crouch: Sí, eso es verdad, pero tenemos movimientos sociales muy activos. En cierto sentido, lo que está pasando en Grecia y España, para muchos en la izquierda ofrece señales optimistas, porque en el resto de Europa y en otras partes del mundo, como Japón, USA, India, es la derecha la que se está beneficiando de la nueva efervescencia social. En Hungría, ya tenemos un gobierno que pertenece a la extrema derecha, pertenece a la familia fascista de partidos políticos, aunque haya todavía grupos incluso más fascistas que ellos, pero pertenece a esa categoría. A ver qué pasa con Grecia, si su desafío al programa de austeridad fracasa, hay un partido nazi (Amanecer Dorado), esperando amagado, y ya es el tercer partido griego, es un momento muy peligroso. Algunas de las reacciones son muy xenófobas, y en mi país, la mayor reacción a la que las élites hacen frente también viene de un partido xenófobo, y eso es cierto de casi todos los países menos Grecia y España que están produciendo desafíos desde la izquierda.

E: *¿Está informado sobre la irrupción de Podemos en la política española?, ¿le merece alguna valoración, cómo se ve desde el Reino Unido este fenómeno?*

Colin Crouch: No tengo claro que la política española tenga una evolución similar a lo que ha pasado en Grecia, porque la crisis española no es tan terrible como la griega, ni en magnitud, ni en consecuencias. Grecia es realmente un caso especial, y la verdad, mejor que sea así, porque, no solo los alemanes, sino también los holandeses, los austriacos y los finlandeses, piensan que si toleran términos más fáciles para los griegos, todo el mundo va a querer un mayor margen con su deuda. Es difícil – Colin Crouch duda, y se toma una pausa como si no hubiera manera de salir de la naturaleza contradictoria del debate- bien, en mi mundo ideal, que no existe, la UE le debería decir a Grecia, te daremos una extensión de tiempo para pagar la deuda a cambio de

reformas significativas en vuestro estado de bienestar , de manera que se acerque más a aquellos de los países del Norte de Europa, un estado del bienestar más igualitario, y que además apoye algunos elementos de la economía, en línea con el enfoque de la Inversión Social (*Social Investment*) que subraya la política social como contribución importante a la productividad de una sociedad. Seguramente esto no se hará porque predomina la lógica neoliberal, pero se podría hacer. Ahora solo se habla de dismantelar sin reformar, y esto para Grecia, Portugal y partes de España e Italia, en realidad significa “tenéis que aprender a competir con Bulgaria y con Polonia”, lo que es una demanda muy dura. El problema del Sur de Europa es que no hay el número suficiente de compañías con la productividad que permita un estado de bienestar avanzado.

E: *Esa falta de empresas productivas en el Sur de Europa, parece un desafío inabarcable sin políticas económicas ni fiscales para toda la UE.*

Colin Crouch: Sí, es muy difícil, y, en mi opinión, lo que no puedes hacer es devolver toda la autonomía a los estados, porque si miramos casos como la Italia de Berlusconi y Grecia durante los sucesivos gobiernos previos a la crisis, no eran realmente países gobernados en la dirección apropiada. Necesitamos un modelo distinto, y dado que los sistemas políticos locales no parecen capaces de producir un modelo distinto, creo que las implicaciones apuntan en algunos campos a una menor autonomía nacional, hacia una Europa que entiende y apuesta por lo que es necesario para fortalecer la economía y la sociedad, una Europa que escucha a otros planteamientos, y no solo la corriente de la economía neoclásica.

E: *Volviendo a los actores que podrían impulsar esa agenda distinta, ¿qué papel queda para los tradicionales partidos cristiano-demócratas, social-demócratas, liberales?*

Colin Crouch: Realmente, los socialdemócratas deberían estar haciendo esto, pero están en una situación muy débil, puede que haya algo peligroso y preocupante en la aparición y crecimiento de Podemos y Syriza, porque no sabemos realmente cuál es su capacidad para ofrecer algo mejor, ni si al final pueden producir una decepción extrema, lo que podría ayudar a la derecha reaccionaria. No obstante, son manifestaciones de descontento extremo entre la población, y ese descontento forzaría a las élites a escuchar. Ahí, quizá, resida su mayor potencial. Si uno piensa por qué la mayor parte de Europa formó algún sistema de estado de bienestar tras la Segunda Guerra Mundial, al menos en los países democráticos, muy pocas veces se debió a que partidos de izquierda estuvieran en el poder, más bien se debía a un miedo de las élites dirigentes a que una clase trabajadora con malas condiciones de vida y descontenta se fuera hacia los extremos políticos, puesto que tanto el fascismo como el comunismo llegaron tras la experiencia de la clase trabajadora del capitalismo desregulado en las décadas previas a la guerra, y su búsqueda de una nueva cohesión social.

E: *¿La caída del Muro de Berlín afectó ese arreglo tácito?*

Colin Crouch: Sí, pero incluso antes, como hemos hablado, las élites empezaron a tomar la estabilidad política como algo garantizado, la clase trabajadora industrial que había sido uno de los actores más movilizados estaba disminuyendo, la globalización de la economía permitió a las empresas des-localizar procesos de producción a otros lugares, el keynesianismo falló, así que las élites pensaron que la gente aceptaría cualquier cosa, y no protestarían por nada, así las élites se fueron creando un mundo a su medida, una burbuja particular, y dejaron de tomar en serio a la gente.

E: ***Pero entonces, ¿movimientos como Podemos o Syriza están desafiando estas élites, este 1%?***

Colin Crouch: El 1% puede que sea una exageración, son menos, un 0.1%, y los que tienen poder de verdad no pasan de unos miles de personas. Hasta la OCDE, en un informe reciente sobre desigualdad, destaca el crecimiento de la parte de riqueza nacional que ha ido a ese 0.1%, y bueno el trabajo de Thomas Piketty entre otros. Este 0.1%, y el 1% también, se están llevando una desproporción enorme de la riqueza, y es que la economía está dominada por un pequeño número de sectores, entre ellos la banca y las finanzas, que ha terminado siendo un sector muy irresponsable porque son conscientes de que los necesitamos. Esa frase tan repetida durante la crisis “bancos demasiado grandes para caer”. Por lo tanto, en realidad, no están dentro de una economía de mercado, porque lo característico de una economía de mercado es que lo que no funciona, caiga. En estos sectores hay compañías demasiado críticas para caer, y no están dentro de una economía de mercado, están en una especie de nicho monopolístico protegido. Otro sector importante con características similares, más importante en el mundo árabe y Rusia, también en USA, es la energía, de nuevo, otro sector protegido políticamente, y fuera de una economía de mercado real, y es en estos sectores monopolísticos donde están apareciendo unas concentraciones enormes de riqueza, no son capitalismo de mercado, es capitalismo corporativo. De modo que el mercado no funciona a la hora de redistribuir, la política tampoco redistribuye, las élites no ven la necesidad; y así, va creciendo la desigualdad.

E: ***Lo veo pesimista.***

Colin Crouch: Bueno es la frase conocida de Gramsci, *Pessimismo dell'intelligenza, ottimismo della volontà*-. Para tener la voluntad de actuar necesitas algo de optimismo, si solo produces pesimismo, solo produces inacción, si dices “todo es malo, y va a ser peor” –con sentido del humor parodia un tono lastimero pseudointelectual-, entonces llevas a la desesperanza, y en política, eso acaba o en la extrema derecha, que es la única política del pesimismo, o en pasividad y abandono. Hay que esforzarse por identificar caminos por los que el mundo pueda mejorar. Por ejemplo, un mayor entendimiento de cómo las políticas sociales pueden contribuir al desarrollo económico, tal y como está intentando el planteamiento del *Social Investment Welfare State*, en el que colaboran personas de varios países de Europa, y que están consiguiendo una perspectiva muy elaborada, que, de hecho, teóricamente, influye en la Unión Europea, aunque después a la hora de aplicarlo en cualquier ámbito concreto la propia UE se olvida de ella. Sí, hay atisbos de cómo el mundo puede mejorar, uno puede temer que no será así, pero podría. Y bueno, yo no creo que el programa de Syriza y Podemos tenga mucho de la perspectiva de la *Inversión Social*, parece que apuntan a una economía más proteccionista, y tienen la contradicción de que quieren ser parte de Europa pero también defienden el proteccionismo, y el proteccionismo no ayuda a nadie, solo subsidia productores ineficientes. En la economía griega, con proteccionismo, lo más probable es que los ricos se hagan más ricos. Necesitamos una combinación de política social fuerte con apertura comercial, es muy difícil de conseguir, pero yo creo que es el camino, y los países escandinavos lo han conseguido, y también de una manera distinta Alemania, Austria, Holanda. En cierto modo lo han conseguido durante décadas, pero claro necesitas instituciones eficientes, como las instituciones en torno al mercado laboral, instituciones de negociación colectiva, instituciones que probablemente no están lo suficientemente desarrolladas en Grecia o España.

E: ***¿Se refiere a sindicatos fuertes, a una mayor cultura del acuerdo?***

Colin Crouch: Sí, lo que quizá en España esté más desarrollado que en otros países del Sur, pero donde todavía es bastante débil. Así, en cada terreno, uno ve como ciertas cosas podrían ser diferentes. Lo que no se puede hacer es decir a la gente que no hay esperanza.

E: ***Es curioso que esa cultura del acuerdo y política social activa que usted propone, Alemania la practica en asuntos internos, pero luego con los griegos adopta criterios neoliberales. Es como si esa combinación de cohesión social y economía productiva pudiera funcionar en algunos países, pero tuviera inmensas dificultades para consolidarse a escala europea.***

Colin Crouch: En parte porque los alemanes, los holandeses y parte de los escandinavos empiezan a no confiar tanto en su modelo. En realidad, el modelo sufre erosiones en todos los lugares, y la Corte de Justicia Europea, de hecho, con la excusa de defender el libre mercado, está debilitando la negociación colectiva coordinada, o la política social del sector público al promover la competición en muchas áreas. Las élites neoliberales y la élite de la UE no ven o no estiman la importancia de esa combinación entre cohesión social y economía productiva.

E: ***Pero suelen ser personas con buena formación y la mayoría no vienen de esa élite del 1%, al menos, no de la del 0.1%.***

Colin Crouch: La realidad es que dudan de las instituciones que han estado detrás del éxito europeo, y si se me permite ser cínico, muchas élites, no importa de dónde vengan, disfrutan de estar en países más desiguales, en cualquier caso, las élites alemanas no parecen creer que su modelo de concertación sea exportable.

E: ***¿Estamos lejos, pues, de un modelo social europeo?***

Colin Crouch: Para empezar, con rigor, no hay algo así como un modelo social europeo, hay varios tipos de estados de bienestar, como han dicho los sociólogos, y el modelo social que se ha desarrollado en el Sur de Europa es muy distinto del que en general se piensa cuando hablamos del modelo social europeo. Aunque, curiosamente, la crisis en los países del Sur, se está usando para criticar el modelo social Europeo, que en realidad no tienen.

E: ***Y en el futuro, ¿cree que se podrá llegar a hablar de un modelo social europeo, puede haber cierta convergencia?***

Colin Crouch: No lo sé, harán falta políticos muy inteligentes y valientes. Es muy extraño, porque la UE oficialmente apoya la idea del *Social Investment Welfare State*, incluso hay documentos de la OCDE que subrayan las ventajas del modelo de negociación colectiva coordinada. Pero luego no asumen las evidencias que estas mismas instituciones producen, y no apuestan por la defensa de la cohesión a la hora de aplicarla en políticas concretas. Al final, en este momento, la perspectiva de centro-derecha o derecha es la dominante en Europa, especialmente en el Este de Europa.

E: ***Estas políticas ligadas a la Inversión Social ¿necesitan aumentar la recaudación fiscal? ese objetivo parece tan difícil electoralmente.***

Colin Crouch: Cierto, para financiar un estado de bienestar fuerte, y no hacerlo a través del déficit, porque gastar a través de ampliar el déficit no es la respuesta. Está claro que, en el presente, los países de Europa con los déficits más bajos son aquellos con mayor gasto público, porque claro también tienen impuestos altos, y sus poblaciones aceptan impuestos altos. Hay momentos en los que la población estaría dispuesta a aceptar subidas de impuestos. Ha pasado

en el Reino Unido tras un largo periodo de neo-liberalismo, al final de la era Thatcher, la gente podía ver el deterioro de los sistemas de salud y educación, en las infraestructuras, y se mostró dispuesta a aceptar mayores impuestos. Luego, también hay otras grandes fuentes de recaudación que apenas están siendo usadas, aunque cada vez están recibiendo mayor atención, por ejemplo, las grandes multinacionales apenas pagan impuestos.

E: *Pero necesitaríamos una unión fiscal para ello.*

Colin Crouch: Haría falta una coordinación que vaya más allá de Europa, los americanos también tienen que ser parte. Hacen falta acuerdos internacionales de manera que el impuesto sea cobrado por vías distintas. Tal y como está la situación ahora, aceptamos que las grandes compañías paguen impuestos allí donde se encuentran sus sedes centrales, y, en cambio, deberían de pagar en cada país los impuestos correspondientes a las transacciones que tienen lugar en dicho país. Ahora, hay compañías como Google y Amazon que no tienen ninguna localización geográfica, pero sus consumidores sí la tienen, y sus empleados y accionistas también.

E: *Entonces, ¿necesitamos algo que abarque todavía más que una posible unión fiscal en Europa?*

Colin Crouch: Sí, acuerdos internacionales, porque básicamente todos los países menos Irlanda y Luxemburgo están perdiendo dinero con la situación actual. El gobierno británico creía que el Reino Unido iba a ser atractivo como localización para las grandes compañías, a través de bajos impuestos, pero resultó que Irlanda y Luxemburgo todavía son mucho más baratos y las compañías se van allí, claro. En otro terreno, en cuanto a posibles fuentes de recaudación, también hay que recordar que los impuestos sobre las rentas más altas han ido bajando en Europa desde los ochenta. De nuevo aquí sería conveniente lograr acuerdos internacionales. Además, los estados nacionales podrían hacer más esfuerzos por evitar la evasión fiscal. Justo estos días se ha revelado en Inglaterra que una de las mayores consultoras de Europa, PricewaterhouseCoopers ha estado ayudando a las compañías de manera sistemática a evitar pagar impuestos, un asunto que han negado repetidamente estos años. En la misma Grecia, la industria naviera de transporte marítimo, la primera fuente de riqueza del país tiene una exención fiscal prácticamente completa, es algo que le otorgó la dictadura de los coroneles, y que ningún gobierno se ha atrevido a cambiar, y no debería ser así. O sea que sí que hay márgenes de acción.

E: *Volviendo a Europa, ¿hacia qué marco se dirige la Unión Europea, cabe esperar una Europa más federal?*

Colin Crouch: Conviene repensar todo lo concerniente al principio de subsidiariedad. Muchas veces da la impresión que la UE persigue una lógica de armonización en áreas donde no hace falta, como antes decía, está interfiriendo en la manera en que los suecos y los finlandeses llevan adelante su negociación colectiva coordinada. No necesitaría hacer eso, y luego, en cambio, ignora los desajustes fiscales de los que hemos hablado. La UE tiene una agenda general de creciente integración, y actúa donde puede tener acuerdos, pero esto no significa que debiera actuar en esas áreas. Hay que repensar la subsidiariedad. Y, además, hay un problema serio, en especial para la izquierda, y es que la izquierda necesita que la gente se vea como parte de una comunidad, de una colectividad, y la colectividad principal que la gente entiende, o la mayor colectividad que entiende, es el estado-nación. Puedes conseguir que la gente acepte necesidades colectivas, esfuerzos colectivos para el estado-nación, pero cuanto más enfatizamos el estado-nación, más difícil será alcanzar otros niveles internacionales, y en cambio para

muchos asuntos, y asuntos de calado, la colectividad que necesitamos no es la nacional, es Europea o global, el cambio climático, los temas fiscales de los que hablábamos.

E: *Sin embargo, en los últimos años, en el Reino Unido o España los movimientos más destacados en ese sentido han sido cuestionar el estado-nación dese unidades territoriales más pequeñas y homogéneas.*

Colin Crouch: Es un dilema real, sobre todo, para la izquierda, la izquierda de mi país sabe que la lógica del bien común y el valor de lo colectivo la puede defender con cierta intensidad dentro del ámbito del estado-nación pero no más allá, y eso es lo que necesitaríamos en muchos casos. Un caso curioso ha sido Alemania, los alemanes occidentales pagaron un montón de dinero para ayudar a 17 millones de alemanes del Este. Los griegos son europeos, pero obviamente es otra situación, y no me malinterpretes, no es solo los alemanes; los ingleses, los españoles, o los propios griegos reaccionarían igual. Solo quería ilustrar la fortaleza y la debilidad de distintas maneras de entender la solidaridad colectiva dentro y fuera del estado-nación, aceptaron a los 17 millones de alemanes del Este, y lo han hecho muy bien, hasta el punto que la desigualdad entre el este y oeste de Alemania ya es menor que la existente entre el Norte y Sur del Reino Unido. Cómo imaginar extender ese tipo de solidaridad a los griegos. Esto es un gran problema para la izquierda, hoy por hoy, la manera más eficaz de movilizar una solidaridad colectiva fuerte es apelando a la nación, es lo que está haciendo el partido laborista inglés, y así le cuesta mucho poder situarse en colectividades mayores como Europa.

E: *Dentro de esta idea de imaginar colectividades más amplias, ¿qué lugar pueden ocupar Rusia o Turquía?*

Colin Crouch: En el siglo XIX eran definitivamente Europa, las dos Rusia y Turquía. Presentan situaciones complicadas, cada una a su manera, pero las dos debido a su tamaño. Las dos son más grandes que cualquier otro país de la UE. Turquía es un país todavía muy distinto de cualquier otro en Europa, si pensamos en los derechos de las mujeres, por ejemplo.

E: *Pero han hecho muchos esfuerzos en comparación con otros países musulmanes...*

Colin Crouch: En efecto, también hay que tener en cuenta la política global, imaginar un país musulmán tan fuerte como Turquía siendo el país más grande de Europa. Si Eslovaquia o Lituania hubieran sido 90% islámicos, no hubiera sido un problema, pero si se trata del país más grande de la UE, todo cambia, es una cuestión de tamaño. Y eso pasa también con Rusia, también es una cuestión de tamaño, además solo parte de Rusia es Europea, está la Rusia asiática, inmensa, cuesta imaginar a Rusia siendo parte de la UE, pero se pueden tener buenas relaciones, como con USA. El problema con Rusia –duda-, a veces uno imagina buenas relaciones con China con más facilidad que con Rusia, porque China, como India, están construyendo economías basadas en una gran variedad de actividades e industrias manufactureras, mientras que Rusia realmente está viviendo del gas y el petróleo, que es un sector monopolístico, en parte controlado por gánsteres, es un sector usado como palanca política. En cierto sentido se están acercando a Arabia Saudí. Al mismo tiempo, Rusia, después del colapso de la URSS, lo pasó muy mal, incluso cayó la esperanza de vida. Hubo asuntos como el que los estados bálticos, que habían sido Rusia, se unieran a Europa, y las minorías rusas en Letonia y Estonia lo pasaron mal. Fue una humillación para los rusos. Ahora Ucrania, que era parte de Rusia, no de la URSS sino de la Rusia de los zares, y los rusos de nuevo piensan esto es USA y la UE separando a Rusia de sus aliados históricos, y se sienten insultados y humillados. Gestionan su malestar de formas desafortunadas, pero el mundo occidental debería tener en cuenta ese malestar ruso y sus razones, algunas de las cuales tienen legitimidad.

Hay una gran minoría rusa en el Este de Ucrania. Desgraciadamente, Rusia siempre ha tenido poderes muy autocráticos y jerárquicos, le cuesta salir de ese autoritarismo, y así, Rusia sigue siendo un vecino incómodo, pero culturalmente no hay duda de que Rusia es parte de Europa.

E: *Volviendo a la idea de la reforma de los sistemas de bienestar, Walter Benjamin, en los días que precedieron su desesperada muerte, le daba vueltas a cómo interpretar la historia de los pueblos según hayan tratado a los más vulnerables de la sociedad, lo que ha sido el criterio principal de muchos intelectuales (Rawls, Sen y Nussbaun entre otros), ¿entre los distintos modelos sociales existentes en Europa qué buenas prácticas cree usted que serían las más recomendables?*

Colin Crouch: Tal y como identificó el recientemente fallecido Ulrich Beck, vivimos en una sociedad donde aparecen riesgos de vulnerabilidad distintos a los del periodo industrial. En el siglo pasado, las primeras formas de estado de bienestar amortiguaban los impactos del desempleo, la enfermedad y la vejez. Se llegó a pensar que algunos de estos riesgos ya recibían la respuesta adecuada, el desempleo dejó de ser tan grave, los pensionistas si acaso cobran demasiado dinero; y ahora afrontábamos nuevos riesgos como el cuidado a la infancia, o la formación a lo largo del ciclo vital. La idea era traspasar algo de dinero de la cobertura de los viejos riesgos a los nuevos riesgos, algo del tipo: “reduzcamos los fondos destinados a prestaciones por desempleo y aumentemos el gasto en formación continua”. Así, no se necesitaría más gasto público, solo había que redistribuirlo, y a este discurso, el primero que le vio aplicabilidad política fue Anthony Giddens, con su tercera vía, que influyó mucho en el Gobierno de Blair, y el de Schroeder en Alemania. Ahora bien, esta visión incluía algunos elementos confusos, no es verdad que la respuesta a los viejos riesgos (desempleo, vejez y salud) estaba resuelta, los problemas siguen ahí, y por ello, no es fácil responder a nuevos riesgos solo redistribuyendo gasto público. Si pensamos en los países que tienen algo parecido a la idea de la Inversión Social en acción, los países escandinavos, Austria, Holanda; estos países hacen las dos cosas, tienen presentes los viejos y los nuevos riesgos, y claro son los países con gasto social más alto en el mundo. Un segundo problema con las políticas sociales que ponen el énfasis en la inversión en capital social, es que depende mucho de esta idea escandinava de que tú eres una ciudadana o ciudadano porque trabajas, lo que quiere decir que uno obtiene sus derechos sociales no como un acto de caridad o benevolencia del estado, sino porque uno lo merece, “trabajo, luego tengo derechos”. Esto crea problemas, es el caso de las madres que optan por cuidar de sus hijos y se ausentan del mercado laboral, y pienso que esto debería ser aceptable, sin necesidad de caer en un planteamiento conservador que rechaza el empleo femenino.

E: *En algunos países, hay muchas personas que no encuentran empleo, y luego están los que trabajan por muy poco dinero, los trabajadores pobres.*

Colin Crouch: Recuerdo una de las cosas que Esping-Andersen decía en los noventa y que ha terminado siendo una premonición certera, y es la idea de que “el trabajo crea trabajo”, sobre todo el empleo femenino crea empleo femenino, al entrar las mujeres en la fuerza de trabajo, gran parte de las tareas de cuidado, salud y educación de las que se ocupaban ahora se resolvía con empleo femenino, pero no solo eso, pensemos en toda la comida precocinada o las ensaladas ya preparadas y lavadas...

E: *Es probable que quién prepare esas ensaladas sea un trabajador pobre.*

Colin Crouch: Y quizá un inmigrante, el caso es que Esping-Andersen hizo famosa la idea de la desmercantilización, pero en el caso del trabajo femenino ocurrió lo contrario, una

mercantilización del empleo femenino, y es curioso que los países donde más mujeres trabajan son los países donde más hombres trabajan también, no es un juego de suma cero, está presente la lógica según la cual el número de personas que trabajan se retroalimenta, el empleo de unos también crea el de los otros, también pasa con los inmigrantes, su consumo y trabajo genera más trabajo.

E: Con todo, algunos de estos países de los que está usted hablando, los países escandinavos, Dinamarca y Finlandia no tienen una inmigración muy alta, ni siquiera en el Reino Unido es tan alta, es mayor en España con una menor población activa. Y mucho de ese nuevo trabajo generado está mal pagado.

Colin Crouch: Ya, no es tan automático, tuve una estudiante de doctorado que comparaba el empleo femenino entre Suecia y Alemania, y una de las ideas que apuntaba es que en Suecia entre las razones para promover el empleo femenino también estaba intentar evitar una mayor inmigración, sí, puede que tengan algo de esa idea, “aquí estamos todos los suecos juntos”, también son países fríos, lejanos, con idiomas que poca gente entiende, sin olvidar que han sido de los países más abiertos a los solicitantes de asilo. Claro que los partidos xenófobos están creciendo en Suecia, Dinamarca y Noruega, como reacción a la inmigración islámica. En cuanto a los trabajadores pobres, hasta cierto punto es verdad, si garantizas un buen salario mínimo y lo haces realidad con un sistema de inspecciones eficaz, es muy probable que la tasa de inmigración disminuya. En las partes de Inglaterra donde el UKIP es más importante es en la costa Este, donde el sector horticultor todavía tiene presencia, con trabajadores temporeros mal pagados. Hay una competencia feroz entre las grandes cadenas de supermercados por bajar los precios, y los agricultores responden contratando inmigrantes del Este de Europa por jornales bajísimos, ni siquiera el salario mínimo. Al inmigrante lituano no se le ocurre protestar, puede que ni haya oído hablar del salario mínimo, y el sistema de inspección que tenemos es muy débil, así que, si realmente quisieras garantizar un salario mínimo decente, esos empleados inmigrantes no serían contratados, el precio de la producción agrícola subiría, y, sospecho, que terminaría por no haber producción agrícola en el Reino Unido, y quizá terminaríamos comprando la comida de agricultores lituanos que producen en Lituania.

E: ¿Entonces cómo afrontar la situación de los trabajadores pobres?

Colin Crouch: Francamente complicado, en la economía industrial había un número razonable de empleos seguros, relativamente bien pagados para trabajos poco cualificados, ese fue el gran logro del Fordismo, también el sector público empleaba con condiciones más o menos dignas a un buen número de personas en tareas poco cualificadas como limpieza, supervisión y mantenimiento. Estos dos grupos de empleo han ido cayendo durante las últimas décadas, así que el desafío, como Fritz Scharpf escribió hace algunos años, es cómo alcanzar condiciones decentes para trabajos poco cualificados en el sector privado de servicios, que es el sector que más está creciendo. Hay muchos trabajos ahí, pero cómo asegurar salarios aceptables en posiciones que sigan siendo rentables para que el empresario las cree o mantenga.

E: ¿Cómo, a través de subsidios?

Colin Crouch: Básicamente, hay dos maneras, están las políticas del salario mínimo, hay servicios que son demasiado baratos, y los consumidores deberían pagar más. El estado también puede ayudar a mejorar las condiciones de ciertos empleos, en parte con subsidios a los salarios; y a través de buenos servicios públicos de salud, educación y transportes, que no sean preocupaciones para la gente. También tenemos la idea que Günther Schmid ha defendido en Alemania, de empleos transicionales, que den cierta flexibilidad a la vida laboral pero permitan

acceder a trayectorias seguras, y es misión de las distintas políticas favorecer la flexibilidad que permite mejoras y evitar la que atrapa en itinerarios precarios.

E: *En países como España no solo tenemos el problema de los trabajos poco cualificados que no sacan de la pobreza, también aumenta el número de empleados cualificados que durante periodos cada vez más largos de su vida no pasan de los mil euros al mes. En cierto modo, también en el Reino Unido tiene lugar el debate sobre cómo la Universidad cada vez es más cara pero sale menos rentable asistir a ella, curiosamente en el momento que los hijos de la clase trabajadora llegan en masa a la universidad, ésta deja de ser gratuita, se encarece y además los titulados pierden garantías de obtener buenos empleos.*

Colin Crouch: Por supuesto, si aumentas la oferta, baja el precio, también tiene efectos redistributivos, en cualquier caso puede que haya que cambiar la manera de financiar los estudios universitarios, cuando la gente que ha ido a la Universidad obtiene ingresos más altos, deben de pagar más impuestos que quien no ha ido a la Universidad, una especie de “tasa universitaria” que los graduados empezarían a pagar tan pronto como superaran cierto umbral de ingresos, lo que es muy distinto de obligar a la gente joven a endeudarse para ir a la Universidad con la falsa promesa de que obtendrán salarios altos.

E: *Si usted fuera un joven que viene de África a buscarse la vida unos años en Europa, ¿a qué país iría?*

Colin Crouch: uff, no sé, depende tanto de qué va buscando el inmigrante, es difícil imaginar una respuesta general, hay tantas circunstancias, en mi caso, hace unos días paseaba por Londres y pensé esta ciudad en general está muy a gusto con su cosmopolitismo, lo disfruta, la comida india es la comida nacional, aumenta el número de parejas mixtas, es fácil ver grupos de amigos de varias nacionalidades...pero claro esto se ve en muchas partes de Europa, donde, a pesar del auge de ciertos discursos, el día a día cada vez es más tolerante, nos hemos acostumbrado más al otro, creo que a todas las minorías, y como decía al principio esto, tal vez, ha sido el mayor logro de los últimos años.

Son buenas palabras para acabar. Al entrevistador le hubiera gustado hablar de algunos temas más, pero la hora y media disponible ha llegado a su fin, y Colin Crouch ha preferido urgir en la necesidad de acuerdos internacionales para hacer frente a buena parte de nuestros problemas, y no solo los ecológicos, sino otros muchos tales como una recaudación fiscal con menos agujeros legales e ilegales entre unas fronteras y otras, y así poder financiar esas políticas sociales en las que el profesor Crouch deposita serias esperanzas, “hay márgenes, hay márgenes para la acción”, me ha vuelto a decir cuando ya había apagado la grabadora, “¿otro café?”.

Fuente: <http://agendapublica.es/necesitamos-una-combinacion-de-politica-social-fuerte-con-apertura-comercial/>

PANEL 1 — TRABAJO SOCIAL [ver panel]

POLÍTICAS SOCIALES Y TRABAJO SOCIAL EN EL SIGLO XXI: LOS RETOS Y LAS RESPUESTAS PROFESIONALES

Ivete Simionatto – Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil.

Susana del Valle Cazzaniga – Universidade Nacional de Entre Rios – Argentina.

Vera Maria Ribeiro Nogueira – Universidade Católica de Pelotas- Brasil.



REPS

RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL

BCN2015

C O N G R E S O

PANEL 1 – TRABAJO SOCIAL

POLÍTICAS SOCIALES Y TRABAJO SOCIAL EN EL SIGLO XXI: LOS RETOS Y LAS RESPUESTAS PROFESIONALES

Ivete Simionatto – Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil.
ivetesimionatto@hotmail.com

Susana del Valle Cazzaniga – Universidade Nacional de Entre Rios – Argentina.
susuca@arnet.com.ar

Vera Maria Ribeiro Nogueira – Universidade Católica de Pelotas- Brasil.
veramn@gmail.com

La actual crisis mundial de las economías capitalistas occidentales ha transformado las pautas, directrices y formatos de las políticas sociales produciendo un cambio de enfoque del desarrollo social, sometiéndolo al desarrollo económico. Esta posición define una importante reducción de las políticas sociales universalistas e igualitarias, observándose una fuerte tendencia a transferir servicios públicos hacia la órbita del mercado como también a incorporar en los programas sociales viabilizados por el estado los formatos gerenciales en los que se privilegia la racionalidad burocrática mercantil. Frente a esto, las consecuencias para la intervención profesional se hacen evidentes. En efecto, esta lógica instrumental tiende a burocratizar el ejercicio de la profesión, exigiendo, entre otras cosas, una constante cuantificación de los resultados del mismo. Por otra parte, la literatura disciplinar específica viene señalando el hiato que existe entre los procesos de formulación de políticas y su implementación, considerando a este último momento como un verdadero “punto ciego” de las políticas sociales. De esta manera, una de las preocupaciones se encuentra en la tensión que se produce entre las directrices programáticas y la necesaria -así como relativa- autonomía profesional al momento de la intervención profesional.

Este panel pretende constituirse en un espacio de diálogo y debate con el objetivo de contribuir a la consolidación de nuevos focos de análisis y de intervención, viabilizando la construcción de posibles espacios democráticos e innovadores cuyos horizontes se centren en el fortalecimiento de los derechos. Serán consideradas las respuestas profesionales de trabajo social en la ejecución de los programas y proyectos de política social en el marco de los nuevos contornos de las políticas sociales en la actual crisis capitalista contemporánea. En acuerdo con el contexto descrito serán consideradas las propuestas de ponencias y comunicaciones que engloben los siguientes temas: acciones profesionales relacionadas al nuevo diseño de las políticas sociales, tales como intersectorialidad, focalización, territorialidad, familiarización, judicialización, condicionalidades, análisis profesional sobre las orientaciones y normativas del Estado relativas a su configuración en el campo de las políticas sociales, organización y participación popular en al gestión y control de las políticas sociales, demandas profesionales en el marco de los procesos de privatización del sector público, la identificación de los procesos que afectan la implementación de las políticas por los profesionales.

PANEL 1. TRABAJO SOCIAL

P: Ponencia / C: Comunicación / Post: Póster.

Sesión 1. Fecha: Jueves 5/02/15 (16 a 18h)

P/C	Título	Autoría
P	Estrategias del trabajo social en respuesta al desafío histórico de la construcción de derechos y de la transformación radical de la sociedad. Debatiendo a partir de la apropiación de los saberes y de la institucionalización de la política social en Brasil.	Marta Silva Campos
P	¿Dinero o especies? Los usos del dinero en las estrategias de “combate” a la pobreza	José Pablo Bentura; María Laura Vecinday
P	La política social y la gestión pública en Brasil: nuevos retos	Maria Luiza Amaral Rizzotti; Márcia Pastor
C	La práctica profesional del trabajo social en contextos de diversidad cultural: análisis crítico-reflexivo de los modelos implícitos y propuestas alternativas.	María José Aguilar Idáñez; Daniel Buraschi

Sesión 2. Fecha: Viernes 6/02/15 (9 a 10:45h)

P/C	Título	Autoría
P	Consecuencias de la crisis actual sobre los servicios sociales. Análisis de la situación y propuestas de intervención.	Elisa Esteban Carbonell; Sandra Romero Martín
P	Determinantes sociales de la salud y la acción de los asistentes sociales.	Helena Silveira Fagundes
P	La protección social para los transfronterizos: límites y posibilidades en las ciudades gemelas gauchas.	Vini Rabassa da Silva; Daiane da Rosa Ugoski; Mara Rosange Acosta de Medeiros

Pósters. Lugar: Distribuidor

Post	Título	Autoría
Post	La reforma de la Administración Local y los Servicios Sociales Municipales: sostenibilidad financiera vs. políticas para la inclusión social	Javier Pacheco-Mangas; María de las Olas Palma- García
Post	Empleo irregular y exclusión social en la Comarca de Andorra-Sierra de Arcos (Teruel)	Agustín Quilez Clavero
Post	La legitimación social de los servicios sociales y de los trabajadores sociales: trayectoria histórica y reto para el futuro.	Arantxa Hernández- Echegaray; Almudena Moreno Mínguez
Post	Intervención profesional en los sistemas de rentas mínimas. Comparación entre Andalucía y Castilla y León	Arantxa Hernández- Echegaray; Javier Pacheco-Mangas

TÍTULO

ESTRATEGIAS DEL TRABAJO SOCIAL EN RESPUESTA AL DESAFÍO HISTÓRICO DE LA CONSTRUCCIÓN DE DERECHOS Y DE LA TRANSFORMACIÓN RADICAL DE LA SOCIEDAD - *DEBATIENDO A PARTIR DE LA APROPIACIÓN DE LOS SABERES Y DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN BRASIL.*

AUTORA: MARTA SILVA CAMPOS – martacampos348@gmail.com – PUC-SP/BRASIL

PANEL-1- TRABAJO SOCIAL POLÍTICAS SOCIALES Y TRABAJO SOCIAL EN EL SIGLO

XXI: LOS RETOS Y LAS RESPUESTAS PROFESIONALES

Ivete Simionatto – Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil. Susana del Valle Cazzaniga – Universidade Nacional de Entre Rios – Argentina. Vera Maria Ribeiro Nogueira – Universidade Católica de Pelotas- Brasil.

RESUMEN

El **aprofundamiento del alcance que adquirió para los asistentes sociales el tema de la política social en el Trabajo Social brasileño permite ampliar la comprensión de su construcción.** Historiamos el origen de esa aproximación y los cambios provocados por ella en la elaboración del proyecto profesional, especialmente partiendo de la década de 1970, ya cuando se acerca el fin de la dictadura. **Enfatizamos la Política Social como disciplina científica y intervención, con raíces y horizontes originariamente situados fuera del campo del Trabajo Social.** Destacamos así el proceso de “reinterpretación” que sufrió en el país – sea en el cuerpo de conocimientos o en sus propias formas históricas de acción. **Ella aparece bajo variaciones: una flagrante contradicción con los primeros fundamentos de la profesión – nítidamente conservadores - o un estatus privilegiado en la comprensión y actuación del Servicio Social.** Se llegó a hipertrofiar su teorización específica, con perjuicio para la del campo estricto de la profesión. Se añade así la investigación de un factor de carácter político e ideológico importante en la organización del debate teórico: el de la disputa entre la elección de la social democracia, histórica, colectiva y la aceptación de una Política Social institucionalizada, y contradictoria para los que buscaban – y buscan – de otra posición, la transformación radical de la sociedad. Referencias incluyen participantes de la elaboración profesional y de la política social al tiempo del Movimiento Latinoamericano de Reconceptualización del Trabajo Social. Se considera la participación de factores económicos y sociales que mantienen la insuficiencia actual de protección social.

Palabras claves: Política Social; Trabajo Social; estrategias institucionales; proyectos societarios; campo profesional.

ESTRATEGIAS DEL TRABAJO SOCIAL EN RESPUESTA AL DESAFIO HISTORICO DE LA CONSTRUCCION DE DERECHOS Y DE LA TRANSFORMACION RADICAL DE LA SOCIEDAD - *debatiendo a partir de la apropiación de los saberes y de la institucionalización de la Política*

TEXTO: MARTA SILVA CAMPOS

INTRODUCCIÓN

El tema elegido para esta comunicación, se refiere en última instancia, al desarrollo del proceso de pensamiento del Trabajo Social de Brasil acerca de sí mismo.

Partimos de un aspecto específico, dentro de esta base, en la estrecha relación que con el tiempo acabó consolidándose entre el Trabajo Social y la Política Social, un hecho ampliamente reconocido hoy por los análisis aceptados en los campos de desarrollo de su teoría y acción.

Esta situación ha maximizado su interés, por ser una asociación construida entre dos términos de forma remota, en cuanto a sus respectivos pilares teóricos.

Desde este punto de vista, la investigación inicial de esta comunicación fue siempre bastante movida por la curiosidad que rodeaba a la pregunta, persistiendo desde el comienzo de nuestro estudio de Política Social inherente a la práctica de la enseñanza, a partir del final de la década de 1970.

Esto ocurrió, incluso cuando una flagrante contradicción conceptual siempre parecía estar presente originalmente en ese par, por lo que sería poco probable que se pudiera desarrollar una conexión teórica y práctica como esa.

Con raíces y horizontes situados fuera del ámbito del Trabajo Social, la Política Social, como disciplina y matriz de intervención, se construyó, desde la primera mitad del siglo XX, teniendo sus fundamentos fuertemente vinculados a los derechos de ciudadanía, como expresión política de la sociedad civil. Estos derechos, construidos históricamente, dentro de un pacto que implica la igualdad formal entre personas, dichos ciudadanos. Aunque estos últimos estén posicionados a partir de la desigualdad social y la contradicción de clase, y sus derechos no sean “naturales”, pero de acuerdo con las luchas sociales, organizadas y colectivizadas, se establece, en la democracia burguesa, con más o menos regularidad, la obligación pública del Estado de reconocer tales derechos. Obligatoriamente, con cierta garantía de su permanencia, y así estableciendo de cierta forma su legitimidad política.

El Trabajo Social, con sus orígenes en Brasil, en cambio, no actuaba en su grande mayoría desde la perspectiva de los derechos. Desarrollándose en la práctica de la ayuda

singularizada, arbitrada a partir de criterios fuertemente orientados dentro de las discrepancias entre la alta demanda de la clientela y la gran limitación de recursos financieros. El trabajo se realizaba desde el punto de vista privado, bajo una especie de protección meritoria y controladora.

Se encuentran también abundantes análisis sobre las dificultades de desarrollo de la ciudadanía en el país, como lo encontramos en TELLES (2006) y CARVALHO(2003).

La situación Inglesa, con respecto al trato de los trabajadores pobres, que se refleja en el trabajo de las Charity Organization Societies, aparece en un enfoque referido a Brasil, en un comentario de IAMAMOTO (2011, p.201), acerca de la creación de los Centros Familiares en barrios de São Paulo, en 1940. Su objetivo era construir un modelo de práctica de Trabajo Social, apoyado en el fin de “separar a las familias de la clase trabajadora, previniendo su desorganización y decadencia y procurando elevar su nivel económico y cultural a través de servicios de asistencia y educación”. En este sentido, el tono moralizante, de restauración de normas tradicionales, especialmente con respecto a la organización familiar, y si es posible a la sociedad, que acompaña la actuación de asistentes sociales en este momento, fue ya bastante disecado en la fortuna crítica acumulada por la profesión.

Tomando el análisis de las bases del valioso estudio por PARRA (1999), sobre el Trabajo Social de Argentina, podemos identificar también, para el caso de Brasil, una posición situada en las antípodas de las categorías presentes en la modernidad – universalidad, individualidad y autonomía.

El autor estudia, en el país vecino, la presencia del conservadurismo en el Trabajo Social, la cual creemos, también se puede considerar como una de las características básicas iniciales para el caso de Brasil, lo que ya se ha afirmado por importantes autores brasileños en la lucha contra este problema, incluyendo IAMAMOTO (1995), MARTINELLI (1995) y YAZBEK (1977).

La forma es así, por muchas razones, por sus características antimodernas.

En nuestra visión inicial de la materia, estas características claras del desarrollo del Trabajo Social en Brasil, como muchos esperan de la Política Social, no podrían fusionarse, para presentar un modelo articulado entre ambos, capaces de ofrecer garantías sobre las bases teóricas e instrumentales para el ejercicio profesional del Trabajo Social.

Contrariamente a esta predicción, sin embargo, dicha articulación se construyó, permitiéndole al Trabajo Social la aceptación generalizada de la Política Social como

campo de conocimiento y acción.

De tal forma eso terminó sucediendo, lo cual motivó más adelante la observación de IAMAMOTO (2004) sobre la existencia de un “mimetismo” entre ambos.

Podríamos decir, una exageración de identificación.

Esta inconsistencia – al ser calificada – ¿Tendería a reducir el peso de esta alianza histórica? ¿Cuáles son las alternativas?

¿Intensificar, especialmente teniendo en cuenta el compromiso renovado recientemente, más próximo, en cuanto a la aplicación de la Política de Asistencia Social? Principalmente cuando esta última se presenta solidificada institucionalmente por las contribuciones que las instancias de la organización profesional de Servicio Social a ella históricamente siempre le han ofrecido –apesar de las evidentes dificultades en cuanto a recursos para su construcción.

Una señal de registro, también reciente, muestra cómo hasta hoy esa cuestión viene afectando la elaboración de la profesión, dicho en RAICHELIS (2010, p.769). Reafirmando las Políticas Sociales como “mediaciones fundamentales para la profesión”, advierte, sin embargo, que es necesario no confundir las posiciones: del Estado y de los gobiernos como responsables de los mismos, y la profesión en su ámbito específico de intervención.

Dado el presente análisis, primero, y básico, creemos en el carácter, apropiado y teóricamente enriquecedor, para la realización de estudios más detallados y profundos de las características de la contribución variable de la Política Social, a lo largo del tiempo, en cuanto a la formulación y ejecución del trabajo de los asistentes sociales. Ellos pueden abrir estratégicamente posibilidades a una comprensión de las líneas de energía actuales y debilidades internas y externas, resultantes de los caminos actuales de la acumulación de conocimientos y experiencias, que pueden pesar en el establecimiento de su dirección futura.

El examen de esta tabla incluye: el apoyo ya proporcionado por la Política Social a la elaboración del estatuto teórico y político del Trabajo Social y a las normas de la organización de la profesión; la práctica de cierto abuso indeseable, practicados en la larga convivencia; los obstáculos actuales para el mantenimiento de las modalidades de relación anterior entre los dos, teniendo en cuenta las cuestiones teóricas permanentes y los cambios radicales en el diseño actual de la Política Social brasileña– en línea con lo que ocurre en gran parte del mundo.

El suelo de este trabajo es, al fin y al cabo, de cierta forma, la contribución para el

conocimiento del proceso histórico de elaboración de pensamiento del Trabajo Social brasileño acerca de su identidad como profesión y disciplina.

CAPÍTULO 1. APROPIACIÓN DE LOS SABERES Y DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL POR EL TRABAJO SOCIAL: PERSPECTIVA DE ANÁLISIS

Considerando las afirmaciones e indignaciones anteriores, la directriz central de nuestro trabajo de investigación del tema propuesto se constituyó para producir una recuperación histórica concisa, pero suficientemente precisa, de las relaciones trabajadas por el Trabajo Social brasileño con la Política Social, como disciplina, y su concreción en el país. Recuperación hecha lo más preciso posible, en cuanto a los orígenes y efectos, en los diferentes contextos, del proceso cubierto por la Política Social y por el Trabajo Social, como su enfoque.

Este procedimiento se propone a comprender el sentido y el alcance de los cambios que se produjeron en el desarrollo del proyecto de la práctica profesional de los trabajadores sociales de Brasil, a partir de ese encuentro.

Como no podría dejar de ser, se parte de perspectivas epistemológicas presentes en las Ciencias Sociales, de un punto de vista crítico.

Dentro de la preocupación histórica, se trata de diferenciar lo que ocurrió en diferentes momentos vividos por el país y por la profesión, al lado de los factores económicos, políticos, sociales y culturales. Buscando en ellos pendientes de interpretación de las formas específicas de su impacto sobre el desarrollo de la profesión hacia la incorporación de características propias de premisas teóricas y de los proyectos de intervención de la Política Social.

Desde este punto de vista, nos fijamos en las diferentes formas de “reinterpretación” de tales elementos, para ser introducidos teórica y prácticamente en el Trabajo Social.

Con respecto a la trayectoria real de los hechos, evitamos separar artificialmente períodos que cabían en una única fase del proceso observado.

En este sentido, tratamos de abordar adecuadamente la conocida experiencia de la dificultad de delimitar fechas exactas para el surgimiento de un cambio social, en el contexto de la sociedad. Creemos que siempre hay una construcción que se hace, de forma no lineal, pero con frecuencia haciendo uso de los diferentes componentes,

muchas veces hasta uno contra el otro, después de todo capaz de dibujar un conjunto aceptable por la mayoría, en cuanto a su definición y aplicación.

Por lo tanto, a lo largo del trabajo, se trata de respetar tanto la necesidad de reconocer el momento en el que el cambio ocurre, como el período de su preparación.

Tal procedimiento sigue una práctica común de la narración hecha por muchos autores acerca de las características del Trabajo Social en Brasil, de resaltar **la permanencia enfrente a una ruptura.**

Para hablar de esto, hacemos uso más libre de varios testimonios de la época, procedentes de algunos de los principales participantes del Movimiento Latinoamericano de Reconceptualización del Trabajo Social, tratando así de intensificar la aprehensión de este tema central en todo el texto.

En este análisis, son necesariamente tomadas referencias de otros países de América Latina y Europa, contando de manera particular con la formación del “WelfareState”, pero sin pretender hacer amplios estudios.

Las fuentes bibliográficas tienen uso prioritario, dada la naturaleza de la presente investigación.

Las lecturas iniciales, aquí presentadas, componen una base teórica razonable de explicación del problema. Las cuales fueron priorizadas por el criterio de elección de los autores nacionales reconocidos como responsables del cuerpo de conocimiento propio del Trabajo Social. Se unió a este procedimiento la revisión de la producción de otros, incluyendo también Latinoamericanos, dada la evidencia de premisa de importancia del Movimiento de Reconceptualización Latinoamericano en el tema objeto de estudio.

Naturalmente, como siempre ocurre, en la bibliografía escogida inicialmente, se observó un encadenamiento adicional de lecturas.

Trabajamos con un período bastante largo de la profesión, aspecto difícil pero importante, y siempre manejamos un objeto de investigación rodeado de competidores e incluso puntos de vista contradictorios.

La tarea de analizar la apropiación histórica del conocimiento y de lo instrumental de la Política Social por el Trabajo Social en Brasil, y su contexto, decide el proceso de la elección de datos y de fuentes preferidas para su conocimiento.

Entre las perspectivas que consideramos capaces de llevarnos a una comprensión de todos los cambios contenidos en la configuración del campo de investigación del Trabajo Social brasileño, es buscar dentro de él, el significado de la presencia continua de los participantes provistos de posturas teóricas en oposición entre sí, frecuentemente

de forma radical, manteniendo sin embargo lazos suficientemente durables para obtener la permanencia del campo profesional.

Nuestra perspectiva de enfoque en relación a este aspecto apunta a la riqueza investigativa que caracteriza lo que se llama “hibridismo”, en el plano de la cultura.

Tomamos las observaciones hechas por el historiador Peter Burke (2003, p.13), al llamar la atención sobre lo común que se presenta de esa manera en cuanto a la posibilidad de acomodar las diferencias de varios tipos, aparentemente irreconciliables. Él recuerda a Perry Anderson, hablando de la tendencia actual a la “Celebración de Crossover”; dijo, mencionando el “Préstamo Cultural”, en todas las culturas; la probabilidad de expansión de todas las culturas “de frontera”. Aún más radical, Lévi-Strauss: “Todas las culturas son el resultado de una mezcla”.

La globalización progresiva en todos los campos profundizó este proceso. Y la relación entre local y global se mantiene, por ejemplo, manteniendo vivo el “dialecto de la tierra” y la práctica de un idioma internacional.

Por fin, ha formado parte de la organización de este trabajo, presentar en algunos momentos sus resultados, para la discusión con los interlocutores de varios locales. Cuidando así, más allá de la discusión interna de la universidad, también la externa.¹

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES DE ADOPCIÓN PLENA DE LA POLÍTICA SOCIAL PARA UN TRABAJO SOCIAL RECONCEPTUALIZADO

Como veremos en la siguiente sección de este trabajo, tomaremos los últimos años de la década de 1970 como el punto de partida más consistente de la presencia de la Política Social en el Trabajo Social. Con la precaución manifestada en nuestra perspectiva de análisis, debemos decir que, al elegir este período como el primero en expresar la presencia más relevante de la Política Social en el conjunto de conocimientos del Trabajo Social, no quisimos ignorar la presencia de antecedentes importantes.

En nuestra opinión, el conocido encuentro del Trabajo Social con la Política Social se prefigura desde los años de la década de 1960, en la creciente afirmación de la necesidad de los trabajadores sociales de participar en los niveles de gestión y decisión, incluidos en la Política Social de los gobiernos.

¹Este fue el caso del Seminario CESSS V Internacional – Centro de Trabajo Social y Sociología de la Universidad Católica Portuguesa, “Crisis Social y Crisis de las Políticas Sociales”, realizado en Lisboa en los días 31/05 y 01/06/2012.

En esa época, ya aquí llamada “Política Social” – cuya referencia teórica en ese momento era aproximadamente el concepto “de Marshall” de “la política de los gobiernos en relación con la acción que tiene un impacto directo sobre el bienestar de los ciudadanos, al proporcionarles servicios o ingresos” (Marshall, TH, 1967, P.143), no incorporaba su comprensión como resultado de la correlación de fuerzas sociales presentes. Se limitaba a reconocerla en su expresión en el aparato estatal, creando espacios de trabajo donde los profesionales del Trabajo Social deberían estar presentes, por su contribución e interés.

La defensa de este nivel de participación era compatible con la importancia dada, en ese momento histórico, a la competencia técnica en la profesión, en busca de su modernización, pero es aún más de carácter vanguardista en el contexto del conjunto de los trabajadores sociales, lejos de haber sido generalizado en su conjunto.

Aparece en el Documento de Araxá (1967, p.90), como una de las funciones básicas de ellos, descrito en términos de provocación y avance de la Política Social en el proceso de su formulación.

Una propuesta de acción profesional, claramente “de arriba abajo”, “top” del aparato institucional, y, en el caso de lo que se ha establecido como estructura de la Política Social en la actualidad, una intervención a partir del aparato de Estado.

COSTA (1979, p.81-87) muestra la tendencia mundial – inclusive para más allá de América Latina y en general sin relación con el Movimiento de Reconceptualización–, para el sentido de una superación de esta orientación conservadora, con aproximación entre la Política Social y el Trabajo Social. Esto se refleja en las recomendaciones provenientes de varios eventos. Stein, por ejemplo, afirma la nueva presencia de la palabra “política” en las escuelas de Trabajo Social. Existe una preocupación de incorporar la disciplina de la Política Social a la formación del Trabajo Social, según ha informado la autora COSTA (op.cit., p.81-89).

La autora refuerza esta tendencia en Brasil, a partir de 1962, sin embargo enfatizando la necesidad de hacer una mejor definición de la Política Social, sus dimensiones, configuración e implicación.

Se visualiza en ese momento la contigüidad y continuidad de posiciones bastante diversificadas.

Podríamos afirmar que, si bien la Política Social ya era considerada como un campo para la acción del Trabajo Social en décadas anteriores al Movimiento de

Reconceptualización, su comprensión parte desde la perspectiva de la burocratización del Estado en sus diversos sectores.

No es otro el punto de vista de YAZBEK (2000:23, citado MARTINELLI, RAICHELIS y YAZBEK, 2008, p. 13), al comentar una “reorientación de la profesión (que), centrada al entendimiento de las nuevas configuraciones del desarrollo capitalista, exige la calificación de un espacio socio-ocupacional para cumplir los requisitos de un Estado que comienza a implementar políticas sociales”. La apertura de este espacio obedece la incorporación de demandas por bienes y servicios por parte de trabajadores en la década de 1940, por un Estado que asume el papel regulador de las relaciones “tanto en la viabilidad del proceso de acumulación capitalista como en la atención a las necesidades sociales de la población”, de acuerdo a esas tres autoras.

Aun YAZBEK, op. Cit, p. 13, afirma que la “legitimidad del profesional, por salarios y ocupación de un espacio en la división socio-técnica del trabajo, va colocar el emergente Trabajo Social brasileño frente a la matriz positivista, en la perspectiva de ampliar sus referencias técnicas para la profesión”. También trae IAMAMOTO (1992) cito YAZBEK, 2000, la declaración de una caracterización de la propuesta de “fusión del discurso humanista cristiano con el soporte técnico-científico de inspiración en el positivismo, reiterando para la profesión el camino de pensamiento conservador, ahora, a través de la mediación se las Ciencias Sociales”.

Las observaciones de NETTO (1991, p. 148) siguen en esta misma dirección, bastante crítica acerca del alcance de los esfuerzos de construcción del pensamiento profesional. Menciona con destaque el papel de “monumentos”, como Araxá y Teresópolis, en esta construcción, sobre orientaciones de desarrollo, modernización y tecnocracia. (NETTO, op. cit., p.154).

Registra el “tono de desarrollo-modernizante, para la duración 1965-1975, (que) volvió compatible la transformación del Trabajo Social brasileño con las exigencias propias del proyecto dictatorial y permitió la consolidación de un perfil profesional muy diverso del tradicionalismo”.

Estos comentarios demuestran un vez más las diferentes y contrastantes formas de presentación de la Política Social en el contexto de la formulación y ejercicio profesional del Trabajo Social.

CAPÍTULO 3. ORÍGENES DE LA PROFUNDA APROXIMACIÓN POLÍTICA SOCIAL – TRABAJO SOCIAL

Una interacción más estrecha entre ambos en el interior del proceso de construcción de esa aproximación, pudo ser evidenciado dentro de un período importante de la historia brasileña, aún bajo la represión política y social de régimen dictatorial-militar, establecido a partir de 1964, pero ya lleva la presencia de fuerzas sociales en organización, encaminadas a la democratización del Estado y de la sociedad brasileña. Ese un momento en el que en Brasil se reeditó socialmente, como urgente, la exigencia de profundas mudanzas, desde los intentos anteriores, notables en los cuatro primeros años de la década de 1960.

Esto transcurre, por lo tanto, en un contexto político altamente mutante, agitado por la movilización popular, presente en muchos campos, para, a partir del inicio de 1964, fracasar en sus intenciones, al instalarse un clima totalmente adverso a cualquier tipo de participación de la población en busca de la satisfacción de sus muchas demandas.

Para este período, es necesario recordar el contraste dado por la particularidad de la vida política y social de Brasil que, después de iniciar la década con gran movilización de masas y organización política en la lucha por reformas de base, incluyendo especialmente la Reforma Agraria, conoció la represión de golpe de Estado del 31 de Marzo de 1964.²

Con esa situación, de difícil transición política en el país, es importante destacar el papel de factores favorables al cambio. Presentes en la organización sindical y en los movimientos sociales, pero también surgidos en las áreas profesionales³, incluyendo el Trabajo Social.

En cuanto a estos acontecimientos favorables, se impone con destaque el análisis de la importancia del Movimiento Latinoamericano de Reconceptualización del Trabajo Social (1965-1975) que, además de constituirse con la participación de investigadores brasileños, proporcionó una producción innovadora, representando un apoyo externo

²Contraste aún en relación al panorama mundial, lleno de manifestaciones importantes para la transformación de la situación social de varios países, protagonizado por estudiantes, trabajadores, y, en algunos casos, extendido a países. Según ALAYÓN (2005, p.12): caso del “Mayo Francés” de 1968; la llamada “Primavera de Praga”; la resistencia guerrillera en Vietnam, entre otros.

³ AQUÍN (2005, p. 21, trad. nuestra), se refiere a la ruptura, ocurrida en las diferentes disciplinas, tanto en las dichas Ciencias Sociales (Sociología, Antropología) como en la Psicología y en la Psiquiatría, con “la eliminación de sus perspectivas ideológicas, de sus fundamentos teóricos y de sus caminos metodológicos, hasta el momento trillados...”.

decisivo a los países de América del Sur, oscilando según la variación de sus regímenes políticos.⁴

De hecho, con el Movimiento, va ser desatado, en los años siguientes, internamente al Trabajo Social, un proceso continuo de repensar e desvelar la profesión, en particularidad de su historia, levantando polémicas y amargas disputas, frecuentemente sin acuerdos, pero siempre incorporando el interés de un público interno significativo.

En el ámbito de la formación, considerada de gran importancia estratégica para el liderazgo del propio Movimiento de Reconceptualización, la cuestión instiga los órganos colectivos para establecer bases apropiadas. Sus publicaciones divulgan debates sucesivos. La Asociación Brasileña de Escuelas de Trabajo Social lo hace en el primer número de sus Cuadernos Abess (1993).

En la profusión de documentos, libros, artículos, noticias en general que se siguió, podemos distinguir como bastante elocuente para Brasil la primera edición de la revista *Serviço Social e Sociedade*, publicada en Septiembre de 1979 y teniendo como temática: Política Social. Esta revista inicial denota la centralidad de ese contenido en el contexto de la época. Entre las pioneras del país, se trata hasta hoy de una revista importante, de circulación regular y amplia.

Esta edición de revista incorpora gran diversidad de intervenciones y de puntos de vista sobre los resultados y el futuro de la propuesta de Reconceptualización. FALEIROS enfrenta un tema espinoso, que surge de los profesionales que se colocaban la validez de la práctica institucional, objeto de duras críticas. La tendencia interna a su destierro, por algunos sectores, da lugar a la indignación sobre la posibilidad de que el movimiento se pueda limitar a los medios universitarios.

El defiende el entendimiento de que “la reconceptualización del Trabajo Social no es solo una reflexión abstracta sobre métodos, sino que implica la búsqueda de nuevas formas de actuación a partir de su propia práctica limitada” (FALEIROS, 1979, p.152). Admitiendo la necesidad de abalear mejor “las resistencias al proceso de mudanza institucional” que, subestimadas de inicio, permanecían, y las razones para tal, el autor discute las limitaciones de la estructura y la organización de las instituciones. Él cree

⁴ Como recuerda ALAYÓN (op.cit., p.12), hay factores de apertura política en las Américas: el gobierno de Allende en Chile; la Revolución Cubana, de 1959; el “Cordobazo” argentino contra Onganía, en 1969. También registra los períodos dictatoriales, que se alternan: Uruguay, entre 1973 e 1984; Brasil, de 1964 a 1985; Argentina, de 1966 a 1973 e de 1976 a 1983; Chile, 1973 a 1990.

que el poco desarrollo de ese tipo de análisis perjudicaba el surgimiento de la intervención profesional en moldes de reconcepto.

Recurriendo a “las resistencias al proceso de mudanza...”, el autor profundiza su contribución en algunos puntos críticos.

En este sentido, busca denominaciones apropiadas para las formas de concretización de los modos de actuación del Trabajo Social. Las detalla, por ejemplo, en cuatro formas posibles, ya experimentadas, de realización del trabajo en las instituciones, a saber:

- a) “Modernización conservadora” (en palabras del sociólogo Barrington Moore), mirando aparentar más eficacia y neutralidad institucional, y así manteniendo su carácter claramente reproductor del “status quo”;
- b) Negación de trabajo institucional tradicional a cambio de participación directa de movimientos populares, con articulación de decisiones profesionales y políticas (orientación “militantista”);
- c) Contra-institucional: prácticas ligadas a las instituciones, pero desmitificadoras, en su interior, de relaciones de poder, con la ruptura de normas, disciplina, jerarquía (camino de la antipsiquiatría);
- d) “Transformación de correlación de fuerzas institucionales” mediante una alianza con las propias personas atendidas, bajo el compromiso acordado con ellas, hacia el cuidado de sus intereses (FALEIROS, op.cit, p. 150-151).

El autor recuerda, como ejemplo característico de ese último tipo de acción, de que participó, lo ocurrido en la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile, hasta el golpe de Estado de 1973.

Él también amplía la importancia del tratamiento del carácter histórico de acción del Trabajo Social, al trabajar sobre la necesidad de evitar su reducción al plano de las relaciones individuales y al servicio de “carencia”, ésta “cosificada”- como “falta de oportunidad, de recursos o de esfuerzo”, y no entendida en la relación social de exploración de capital sobre el trabajo. También en cuanto a lo que él llamó de mudanza de paradigmas, el modelo de “relaciones interindividuales”, alas “relaciones de fuerza, poder y exploración”, observa que “la problemática de poder ya no era extranjera a la reflexión del Trabajo Social”. Aunque en aplicaciones limitadas, creció de importancia “en los modelos de intervención” profesional, mediante la introducción de los conceptos de dirección y cambio. Implica, por parte de lo profesional – “articulado en esa red de poder y de saberes”, un análisis de las situaciones concretas, a partir de la consideración de las relaciones de dominación “no solo entre individuos,

pero a partir del lugar que ellos ocupan en el contexto de la producción y de la cadena de subordinación a la que se enfrentan.”⁵

Por último, en cuanto a América Latina, a partir de 1975, FALEIROS da “un lugar central” a la Política Social en el Trabajo Social, afirmando incluso que “en el dominio del Trabajo Social, el tema de la Política Social tomó el lugar del tema metodológico”. Según él, eso se evidencia en los congresos brasileños y investigaciones promovidas por el Centro Latino Americano de Trabajo Social - CELATS, órgano de ALAETS– Asociación Latinoamericana de las Escuelas de Trabajo Social I...” (FALEIROS, 1981, p. 135-136).⁶

El cambio de ambición de las bases fundamentales de la profesión, que está en el corazón del Movimiento, se prolongó en los años siguientes, como siendo guiado por ese objetivo.

En este punto, hay mucha convergencia de pareceres, a pesar de ser patente, entre los participantes del Movimiento, la diferenciación de posturas en cuanto al posicionamiento teórico y acerca de la evaluación de sus resultados. Este acuerdo puede ser verificado en el libro publicado bajo la coordinación del Prof. Norberto Alayón, sobre “40 años de reconceptualización”, de gran valor en los terrenos del estudio presente.

En este equilibrio, provocado por ALAYÓN (2005, p.76-78), NETTO resume las conquistas del Movimiento en cuatro grandes líneas: *articulación de una unidad latinoamericana* sobre las bases renovadas de la articulación profesional; *explicitación de la dimensión política característica de la acción profesional*, oculta sin embargo en el Trabajo Social Tradicional, que “jamás se negó a la derecha”; *interlocución crítica con las ciencias sociales*, combatiendo su uso acrítico en el ámbito académico, por la

⁵En contraste con el paradigma de las relaciones interindividuales, en el que la base del trabajo del asistente social es constituida mediante una “inter-influencia”, entre él y el cliente, en un proceso de ayuda para este último, aspirando en general en cambios de comportamiento, el segundo abre el foco de esa escena, recogiendo relaciones y vínculos dentro del contexto de las fuerzas y del poder en la sociedad (FALEIROS, 1981, p.126 y siguientes).

⁶Cabe destacar el apoyo del CELATS - con subsidio financiero de la Fundación Konrad Adenauer - en la realización de investigación básica para la elaboración de el libro "Relaciones Sociales y Trabajo Social en Brasil - Bosquejo de una interpretación histórico-metodológica" (IAMAMOTO y CARVALHO, 2011), rica de una amplia crítica y radical de la profesión en el momento de su publicación (1981) y desde entonces con sucesivas ediciones hasta hoy.

apertura al pensamiento contemporáneo, incluida la contribución marxista; *inauguración del pluralismo profesional*".

De todos modos, para sintetizar las condiciones que favorecieron, en líneas generales, el paso a una profesión orientada en el sentido de la Reconceptualización, asumimos la hipótesis de PALMA, D. (Apud ALAYÓN, 2005, p.12-13, trad. nuestra) en cuanto a su surgimiento: **ella "brota cuando el desencanto con la función del Trabajo Social Tradicional cruza con la elevación continental de la expectativa de transformación social."**⁷

Volviendo a la cuestión específica de la aprobación de la Política Social por el Trabajo Social, consideramos que su referencial teórico y de intervención, producido como antítesis, fue herencia legítima del cuadro característico de la "Reconceptualización", o de "renovación".

Para Brasil, con la presencia de la dictadura ya en 1964, NETTO (1991, p. 131) utiliza el término "renovación", desde que los cambios "resultaron especialmente como modernización profesional", con la excepción del experimento realizado en la Universidad Católica de Minas Gerais (BH), en el inicio de los años 70. El término incluye una restricción a las experiencias brasileñas que, proyectando crear una reordenación de sus tradiciones y alcanzar la asunción de las tendencias del pensamiento contemporáneo, sobre inspiración de la Reconceptualización, no llegaron a articularlas y así no superaran el marco de las limitaciones de la autocracia burguesa vigente.

Es necesario recordar, con el mismo autor (Apud ALAYÓN, 2005, p. 76), la importancia de las "condiciones nacionales en los países en que el Movimiento de Reconceptualización se procesaba".

De una importancia relativamente mayor es evitar el error de no considerar el lugar del proceso de represión política, mencionado por NETTO, no sólo en Brasil, sino también en el Cono Sur, como responsable de la imposibilidad de experimentar rupturas verdaderas con el Servicio Social ya instalado, es decir, es necesario evitar de atribuir a lo que llama de "congelamiento" de la reconceptualización bajo dictaduras, a un "agotamiento o cansancio inminente a ella (Apud ALAYÓN, 2005, p.76).

⁷ El autor combina esta conjugación de factores, algunos de intensificación de la lucha de clases, además de la concentración de los grupos que la apoyaron en las universidades, o con las iglesias.

El llamado Trabajo Social Tradicional sigue vigente en gran escala en ese momento, pero había mucho que negar, dado el agotamiento del poder explicativo de su marco teórico-político, hecho extraordinariamente maximizado después de finales de 1960.

En la construcción profesional, se consagró sin duda, de manera estratégica, la esencialidad de la política, en su sentido más amplio.

CAPÍTULO 4. CONSECUENCIAS DE LA APROPIACIÓN LIMITADA DE DE LA POLÍTICA SOCIAL POR EL TRABAJO SOCIAL

A partir de la visión expuesta aquí, en cuanto al proceso de cambios históricos intensos, experimentados por el Trabajo Social brasileño, se debe agregar cierta dificultad para la realización de una transición favorablemente organizada en la dirección de una profesión “re-conceptuada”, dentro de los moldes explicados y comentados durante este texto.

Para evaluar la magnitud de esa tarea, basta reflexionar sobre el legado, lleno de eclecticismo teórico, bajo el cual tenían que acomodarse los nuevos elementos en juego en la dirección de la explicación del Trabajo Social.

Líderes del Movimiento veían con bastante seriedad los problemas, como se puede observar en las palabras ya anteriormente citadas por FALEIROS (1981), en relación a la atribución de una importancia central a la Política Social dentro del Trabajo Social, a partir de tal Movimiento.

Él anticipó, y al mismo tiempo se preguntaba, acerca de las tendencias que podrían firmarse a partir de esa “preocupación con la política social: (lo que) puede producir un desplazamiento del contacto directo con la población, como también un movimiento de reconocimiento de las condiciones de trabajo de los asistentes sociales y de sus relaciones de poder, y también de las mediaciones entre el Estado y la población (FALEIROS, 1981, p. 135-136).

Añadió el riesgo de ser rechazada toda la contribución levantada por la Reconceptualización. Dada su desacreditada junto a la práctica profesional, tendería a restringirse a reflexiones abstractas en los medios universitarios, lo cual él se negaba.

NETTO (1991, op. Cit., p. 154) registra la dificultad causada, tanto por la grande “heterogeneidad” que dominó la confrontación teórica, como por la adopción gradual de un “tono de desarrollo modernizante” que, entre otras cosas, facilitó “la compatibilidad entre el trabajador social y el proyecto dictatorial”.

La insuficiencia de comprensión de las nuevas ideas se presenta tanto por el uso de “reinterpretaciones” no autorizadas, a partir de la tradición de la Política Social, que penetra especialmente - pero no sólo en el área de intervención del Trabajo Social, como por la existencia de importantes fallas en el área de los nuevos conocimientos disponibles. Entre estas interpretaciones se destacan:

- a) La vulgarización entre los asistentes sociales, y también, de cierta forma en otros ambientes profesionales y científicos de Brasil, un diseño “manco” de la “social policy”, privándola de la complementariedad entre acciones de impacto económico y social, de los gobiernos, que caracterizaban su aceptación original, en cuna europea.

El simple impulso a la economía, a través de la manutención al aumento del consumo y la producción de bienes que las medidas sociales significarían ciertamente, fue apoyado como medida integrante de la propuesta, pero, al mismo tiempo, en algunos sectores, estigmatizado por el favorecimiento del lucro capitalista.⁸

- b) Este corte teórico sesgado también incluía el tratamiento “en bloque” del “WelfareState” en toda Europa, dada la poca claridad en cuanto a el hecho de que no se trataba de una propuesta homogénea, pero dependiente de una realidad oscilante, de acuerdo con la orientación de gobiernos y de historias nacionales muy diversificadas, además de las opuestas posiciones políticas de liberales, socio-demócratas y socialistas.
- c) La comprensible insistencia en el principio de la cobertura universal del sistema de protección social, como Política Social indispensable, no incorpora adecuadamente los obstáculos objetivos que la mayoría de los países tienen para llegar a ella. Mismo los países más ricos de Europa Occidental, con mayor organización participativa, incluyendo la conformación de la estructura de clases, y, particularmente, las etapas de la lucha de clases – constituyen históricamente la mayoría de sus sistemas del Bienestar Social, a partir del

⁸ ALMEIDA, M.H. (1990) se apoya en autores como Skocpol&Weir (1985), Przeworki&Wallersten (1989) y Paramio (1989), “que llamaron la atención sobre la importancia del keynesianismo para la compatibilización entre capitalismo y democracia y para el éxito de la política social-demócrata” en sintonía con políticas económicas que garantizaran el pleno empleo y la mejoría - aunque lenta - de los salarios reales.”

modelo “bismarckiano”, o sea, diseccionado básicamente a la protección de la fuerza de trabajo mediante el “seguro social”. O Brasil não fugiu à regra.⁹

- d) Esta última “percepción” denota una falta de reconocimiento claro de que la propuesta histórica del Estado interventor no le garantiza la posibilidad de disminuir significativamente la desigualdad social, y mucho menos de establecer la justicia social en su totalidad.

La diferencia – se establece, casi universalmente, un tratamiento diferenciado a los diferentes estratos de la población, favoreciendo las capas que son elegidas para acceso a mayores recursos, creando desigualdades económicas y sociales capaces de rediseñar el mapa de la sociedad, con respecto a la equidad de ingresos y bienes. Esping Andersen resaltó la cuestión desarrollada en cuanto al Estado de Bienestar Social, poco considerada, según él, en cuanto a su carácter sistemático de contribución para la creación de un sistema de estratificación social: “El puede proporcionar los servicios y la seguridad de ingresos, sino que también es, y siempre fue, un sistema de estratificación social. Esas son las instituciones clave en la estructuración de clases y en el orden social. Sus aspectos organizacionales ayudan a determinar la articulación de la solidaridad social, divisiones de clase, y diferenciación de status”. (1990, p. 54, trad. nuestra).

Estos parámetros característicos de la versión brasileña de la Política Social no fueron explicitados, o mejor, contruidos, aleatoriamente, ya que si nos fijamos bien, veremos que siempre indican una idealización de las posibilidades de un Estado “social”.

Esta insistencia en la sustentación, o ambición, de una propuesta de reformulación de la estructura de la política social brasileña que incluía objetivos que van más allá de su nivel de cobertura permite atreverse, choca con la existencia continua de varios momentos defensivos y regresivos, en cuanto a la extensión de las respuestas imprescindibles a la conquista de derechos de ciudadanía.

De todos modos, urgía concentrarse principalmente en la democratización del Estado, aspecto explicado, pero no siempre realizado.

⁹ Cardoso, F.H., apud Paula, L.F.R. de (1992), refiriéndose a Brasil, afirma que “fue a partir del ángulo de trabajo en que el Estado entró en pleno en el problema de las políticas sociales. El trabajo, en este caso, quería decir regulación de las condiciones de venta de fuerza de trabajo. Más tarde, este ángulo economicista – aunque central en relación a las economías capitalistas – se sumaron preocupaciones al respecto de la preservación de la mercancía fuerza de trabajo: salud, alimentación, entrenamiento, preservación de su uso, etc.”.

Además de estos problemas centrales que son planteados por error de lectura frecuente, o por diferencias reales, pero mal explicadas, algunas cuestiones concretas, específicas de Brasil, también causan problemas para comprender la posible contribución de la Política Social como disciplina y fuente para la intervención en el escenario brasileño. Una de ellas es cierta domesticidad en la caracterización de la Política Social, “re-interpretándola” en la misma línea de análisis de la Política de Asistencia Social, es decir, dándole un carácter fragmentado y asistencialista, de hecho bastante inadecuado históricamente. En cuanto a la Política Social, por ejemplo, el Seguro Social se presenta intensamente reglamentado por leyes y en general es bien regular en su funcionamiento. También queremos señalar que esa insuficiencia se estableció, a pesar de contar aquí con investigadores de alta capacidad en la construcción y análisis del desenvolvimiento de la profesión. No faltan buenos análisis, pero el debate no promovió la posibilidad de la mediación entre diferencias teóricas y políticas.

Ya tuvimos oportunidades de criticar varias de las afirmaciones corrientes en Brasil sobre la Política Social, como constituyente de un abuso de la concepción de la “política social”, llamando la atención por la cantidad de descontextualización histórica que contiene. Esto significa, por ejemplo, nada menos que mantenerse imposibilitado de percibir el tipo de “funcionalidad” de la economía política del Welfare State para el desenvolvimiento del capitalismo en la fase de pos-guerra en Europa. Y principalmente, de permanecer incapaz de hacer un análisis bien informado sobre su conveniencia y compatibilidad con la sociedad brasileña (CAMPOS, 1998).¹⁰

La presencia de esa relación entre Trabajo Social y Política Social, sin embargo, tuvo el mérito fundamental de llevarnos a recorrer, en el campo profesional, el camino de la legitimación de la prestación de servicios asistenciales directamente a la población, la medida en la que estos últimos pasaron a ser vistos como derechos sociales.

Constituye, por lo tanto, en la época, una tendencia “profesionalizante”, buscando, en general, abandonar matrices anteriores de elaboración que, por regla general, deslizaban para el voluntarismo o para el “militantismo”.

Estas consideraciones extraen, por último, la importancia de hacer constar –en un texto como este, que indaga acerca de las contribuciones posibles y efectivas de la

¹⁰ El primer artículo fue escrito en 1988, con fines especialmente didácticos. Hoy, después de más de 20 años, confirmamos los riesgos tan mencionados.

implementación de una Política Social, en la construcción del Trabajo Social - las dificultades de varias órdenes que se presentaran continuamente.

La identificación entre ambos se ha vuelto bastante aceptada.

Tratando el contexto de la educación en el Trabajo Social, COSTA (1999, p. 80-81) insiste en la importancia del testimonio de Boris Lima en el reconocimiento explícito de que “los supuestos históricos en los que hoy se determina la Política Social son los mismos del Trabajo Social. Estudiar la evolución de un estudio conlleva a la aparición del otro.” El autor también señala la existencia de una preocupación para incorporar la disciplina de Política Social a la formación del Trabajo Social, lo que se manifestó en un evento del Congreso de la Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social, de 1964, cuyo tema fue: “La relación entre las Escuelas de Trabajo Social y Política Social”. En esta reunión, apareció el propio Titmuss, sugiriendo la participación de las escuelas, en encuestas, con el fin de influenciar las políticas sociales nacionales.

Es en la profundización de este camino común que vamos a encontrar después la aparición del análisis de la relación Trabajo Social-Política Social como un “mimetismo”.

Su inspiración proviene de la Prof. Marilda Iamamoto, al presentar en el XI Encuentro Nacional de Investigadores en Trabajo Social - ENPESS, en 2004, un análisis del estudio del estado de investigación en el Trabajo Social en todos los programas de Pos-Grado del país. Apunta el énfasis creciente de la Política Social dentro del Trabajo Social como origen de esa “relación mimética” entre ambos.

Es decir, la investigación proveniente de la principal área del Trabajo Social se vale de un disfraz, “comprometiendo seriamente la particularidad y la visibilidad de la profesión”. De este modo, se corre el riesgo de “diluir los objetivos de sus propias políticas sociales y su implementación social”. IAMAMOTO sugiere, en la época, la realización de “un viaje de retorno del Trabajo Social”, ciertamente sin descuidar su acumulación y avances en otros temas. Evidentemente, observando las nuevas condiciones históricas y los cambios “en el oficio del trabajador social”, muy renovados, y aún no reconocidos en cuanto a sus respuestas a los dilemas de este proceso histórico”.

La presencia hoy registrada de la tendencia anterior – dominio de la Política Social -, aún moldea la intervención del Trabajo Social, por las reglas y normas provenientes de

una formulación previamente realizada, principalmente en las áreas de Política de Salud y de Asistencia Social.

Eso nos permite observar la importancia de la cuestión discutida en el presente texto.

CONSIDERACIONES FINALES

Todo el trabajo realizado hasta ahora, para reunir y analizar las fuentes que nos permitan acceso a la discusión de la temática aquí abordada, lleva a la conclusión de la existencia de grandes cambios en el Trabajo Social, dentro de un período de tiempo relativamente pequeño.

El movimiento realizado por el, en el plano teórico y de su práctica, puede ser considerado inevitablemente en el sentido de la afirmación de PALMA, D., ya mencionado, en cuanto al resultado de una confluencia de factores que exigen, por un lado, el descarte del llamado Trabajo Social Tradicional, y por otro, una respuesta al momento de aspiración de transformación social profunda que rodeaba a América Latina, y se hacía presente, incluso mundialmente.

En este punto, sin embargo, debemos hacer un reparo necesario acerca de la situación de Brasil, dentro del grupo de países que se unieron al Movimiento de Reconceptualización del Trabajo Social: durante la vigencia de este - en el período de 1965 a 1975-, el país vivió siempre en régimen de dictadura.

Este hecho, por supuesto, abiertamente reconocido, caracterizado ciertamente por la presencia de una correlación de fuerzas sociales desfavorables a cambios radicales, no mereció, en general, el debido lugar en el análisis de las perspectivas de éxito de las acciones que deberían ser emprendidas.

Al analizar esta situación más adelante, NETTO (1991, p.148), comentando que el Movimiento termina en 1975 - “Como un capítulo inconcluso” - va admitir, en sus propias palabras: “el cierre de posibilidades concretas de mayores resultados debido a la supresión de los espacios democráticos “en países clave de nuestra América”.

En apoyo a esa afirmación está presente la interrupción – mediante represión de Estado - de las tentativas de servicios de Trabajo Social reconceptualizados, conducidos por universidades, tanto en Belo Horizonte, como en Chile, en este último sufriendo represalias como las referentes al Cono Sur.

Cuanto a la concretización del Movimiento en los diferentes países, Palma (ApudAlayón,op.cit. p. 12-13) agrega el hecho de su mayor rapidez en el crecimiento

resultante de la agudización de la lucha de clases en determinados países, y también de la presencia de grupos de reconceptualizadores, en general concentrados en torno de iglesias y universidades.

Por estas y otras razones, el **hecho nacional** necesita estar presente en los criterios de análisis del desenvolvimiento del Movimiento Latinoamericano de Reconceptualización.

Al mismo tiempo, enfatizando la cuestión política, y mencionando el adverso cuadro de la correlación de fuerzas sociales, característico de Brasil en la época, NETTO (Apud ALAYÓN, 2005, p.76), esclarece que lo hace evitando atribuir lo que llama de “congelamiento” de la reconceptualización bajo dictaduras, a un “agotamiento o cansancio inmanente a ella”.

A pesar de esta conclusión, que nos lleva a situar como baja la clasificación de Brasil en términos de desempeño, existe, en lo dicho por NETTO (op. Cit, p.154), registro de una dificultad en el encaminamiento del proceso de reconceptualización, “gran “heterogeneidad” que dominó la confrontación teórica”.

En acuerdo con la realidad de la existencia de esa heterogeneidad, que se mantiene hasta hoy, debemos coherentemente – sin olvidar el peso de las fuerzas políticas en el contexto de la sociedad - admitir responsabilidades generadas internamente al Movimiento, en sus divergencias internas, además del difícil diálogo entre grupos opuestos en el escenario general.

Las ganancias son innegables, mientras tanto, como afirmamos durante el texto, hubo, sin duda, en la construcción de la profesión, la consagración, de manera estratégica, de la esencialidad de la política, en su sentido más amplio.

El profesional y el investigador que se reconocen dentro de un juego de fuerzas y tienen que tomar partido, abandonando la insistencia del anterior código profesional en la neutralidad de su acción.

No es poco. Es raro en la mayoría de las profesiones aquí existentes.

Incluso en ese punto, sin embargo, la canalización de esa postura para la aceptación de la centralidad de la Política Social en el servicio del Trabajo Social, inevitable tal vez, limitó bastante el nivel de las aspiraciones de la Reconceptualización.

Como ya es resaltado en el texto, dificultó, a partir de la forma en que se dio - incluyéndose en ella los engaños sobre el estado convencional para la Política Social - una elaboración más coherente y radical.

En fin, llegamos al punto de partida, de la insatisfacción justificada con el tradicional “conjunto heteróclito” de tendencias técnicas y científicas heterogéneas y hasta contradictorias, pero de cierta forma esclavas a él.

El llamado Trabajo Social Tradicional no desapareció, así como surgieron conceptos y acciones nuevas que lo niegan efectiva y consistentemente.

En fin, ya, en nuestro entender, permanece una convivencia de perspectivas - que se probaron irreconciliables, y así probables de ser mantenidas en el largo plazo -, hoy apoyada, dentro de una área científica del Trabajo Social más organizada, a partir del sistema educacional brasileño.

Es decir, se establece así, logrando de cierta forma la acomodación de todas ellas, por el ejercicio de la tolerancia al hibridismo - que maximiza el valor de la mezcla de elementos - y al sincretismo - que se opone a la categorización.

Quiero aclarar que el texto aquí presente se basa en el trabajo de investigación sobre el tema abordado, desenvuelto con el apoyo de CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação e también del Conselho de Ensino e Pesquisa da PUC-SP, el primero aun en desarrollo, dada inclusive la importancia evidente de la continuidad de busca y documentación adicional para el análisis más aprofundado.

REFERÊNCIAS

Almeida, M. H.T. de “Reformismo democrático em tempos de crise”. Lua Nova. São Paulo, n. 22, dez. 1990.

Aquín, N. (2005). “Reconceptualización; un Trabajo Social Alternativo o una Alternativa al Trabajo Social?” in: ALAYON, N. (Org.). *Trabajo Social Latinoamericano – a 40 años de la Reconceptualización*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial Buenos Aires, pp. 19-33.

Burke, P. (2003): “Hibridismo Cultural”. São Leopoldo, RS: Editora UNISINOS, 2003

Campos, M.S. (1998): “Assistente Social: Confidente, Juiz, Bombeiro, Agitador Social – Guardião da humanidade em qualquer tempo? Ou: Usos e Abusos da Concepção de Política Social no Serviço Social”. in Serviço Social – Questões Políticas, Sociais e Metodológicas. São Paulo: Faculdade de Serviço Social – PUC-SP, 1988.

Carvalho, J.M. (2003): *Cidadania no Brasil – o Longo Caminho*. Rio de Janeiro, R.J.: Civilização Brasileira.

CBCISS. (1967, maio). “Documento de Araxá”. *Rio de Janeiro: Debates Sociais, 4 III*.

Conselho Federal de Serviço Social. (2008). *O Cefess e os Desafios Políticos - Profissionais do Serviço Social*. (Serviço Social – Memória e História). *Revista Serviço Social & Sociedade*, 95: 161-172.

Costa, M. da D. (1979, setembro). “A Política Social e a Formação para o Serviço Social – Uma Retrospectiva Histórica”. *Revista Serviço Social & Sociedade*, 1-1: 80-91.

Esping-Andersen, G. (1990). “The Three Worlds of Welfare Capitalism.” Princeton, EUA: Princeton University Press.

Faleiros V. de P. (1979, setembro). “Espaço Institucional e Espaço Profissional”. (Política Social). *Revista Serviço Social & Sociedade*, 1-1: 137-152

___ (1996, abril). “Serviço Social: questões presentes para o futuro”. (O Serviço Social no Século XXI). *Revista Serviço Social & Sociedade*, 50: 9-39. São Paulo, SP: Cortez.

Iamamoto, M.V.,(2004, 3 de dezembro), “Os Desafios da Pesquisa e da Produção do Conhecimento em Serviço Social”. in Texto Base da Conferência Proferida na Mesa de Encerramento do IX Encontro de Pesquisa em Serviço Social. Porto Alegre, RS.

---. (2012).*O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional*(22a ed.). São Paulo, SP: Cortez.

---. (2011).*Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma Interpretação Histórico-Metodológica*(35aed.). São Paulo, SP: Cortez.

---. (1995).*Renovação e Conservadorismo no Serviço Social*(3a ed.). São Paulo, SP: Cortez.

Marshall, T.H. (1967).*Política Social*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.

Martinelli, M. L.(1995).*Serviço Social. Identidade e Alienação*(4a ed). São Paulo, SP:Cortez.

____, Raichelis, R., Yazbek, M.C., (2008).“O Serviço Social Brasileiro em Movimento: Fortalecendo a Profissão na Defesa de Direitos.”[Serviço Social - Memória e História].*Revista Serviço Social & Sociedade*, 95: 5-32. São Paulo, SP: Cortez.

Mota, A. E. & Amaral, A.“Serviço Social Brasileiro nos Anos 2000: Cenários, Pelejas e Desafios”. Recife: Editora UFPE, 2014.

Netto, J.P. (1996, abril).“Transformações societárias e Serviço Social – notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil.”[O Serviço Social no Século XXI]. *Revista Serviço Social & Sociedade*, 50:87-132,São Paulo, SP: Cortez.

--- .(1991).*Ditadura e Serviço Social – Uma Análise do Serviço Social no Brasil Pós-64*. São Paulo, SP: Cortez.

Palma, D.apud ALAYÓN, N. (Org.).(2005).*Trabajo Social Latino-Americano – a 40 Años de la Reconceptualización*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial Buenos Aires, p. 12.

Paula, L.F. R. (1992).“Estado e Políticas Sociais no Brasil.”*Revista de Administração Pública*,4, Rio de Janeiro, RJ: FGV.

Parra, G.(1999).*Antimodernidad y Trabajo Social*.Luján, Argentina: Secretaria de Bienestar y Extensión Universitária.

Przeworski, A.(1989).*Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.

Raichelis, R. (2010, outubro a dezembro).“Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas.”[Especial Crise Social – Trabalho e Mediações Sociais].*Revista Serviço Social & Sociedade*, 104: 750-772, São Paulo, SP: Cortez.

Teixeira, R. V.(2010, outubro a dezembro).“Uma Crítica da Concepção de Política Social do Banco Mundial na Cena Contemporânea.”[Especial Crise Social – Trabalho e Mediações Sociais].*Revista Serviço Social & Sociedade*,104: 650-680, São Paulo, SP: Cortez.

Yazbek, M.C., (1977). *Estudo da Evolução Histórica da Escola de Serviço Social de São Paulo no Período de 1936 a 1945*. São Paulo, SP: PUC-SP.

_____.Os fundamentos do Serviço Social na Contemporaneidade. Capacitação em Serviço Social e Política Social (módulo 4). Brasília: CEAD, 2000.

¿DINERO O ESPECIES? LOS USOS DEL DINERO EN LAS ESTRATEGIAS DE “COMBATE” A LA POBREZA

Dr. José Pablo Bentura, docente e investigador del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, pbentura@gmail.com

Dra. Laura Vecinday, docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, lauravecinday@gmail.com

PANEL 1 – Trabajo social – Políticas sociales y trabajo social en el siglo XXI: los retos y las respuestas profesionales

Resumen

En lo que va del siglo XXI, los programas de transferencia de renta condicionada (PTRC) se han impuesto en casi todos los países de América Latina. Esta ponencia privilegia el análisis de un aspecto, a nuestro modo de ver, negligenciado en el análisis de estos programas. Como fue establecido por la literatura especializada, los años noventa marcaron la emergencia y generalización de las llamadas políticas sociales de segunda generación. Estas políticas se presentaban como antítesis de las políticas sociales de primera generación en cuatro órdenes: 1) focalizadas en oposición a universales, 2) integrales en oposición a sectoriales, 3) descentralizadas en oposición a centralizadas y 4) administradas por agentes privados en oposición a administradas por el Estado.

Esta ponencia sostiene que, sin generar una nueva generación de políticas sociales, ya que su esencia comulga con las políticas sociales de segunda generación, estos programas establecen un nuevo orden antitético con las políticas sociales de primera generación: transferencias en dinero (en metálico o electrónico) en oposición a transferencias en bienes y servicios. Se discuten los significados atribuidos al dinero en estos programas sociales así como la constitución de sistemas de vigilancia sobre estas poblaciones que busca ilustrar cómo las transferencias de renta son “bien” usados por la población y realizar ajustes educativos cuando se entiende que no es así. Las transferencias de dinero establecen límites (permisos y prohibiciones) sobre su uso y están asociadas a sistemas informáticos que permiten visualizar el tipo de compras realizadas por los usuarios.

Palabras clave: PTRC, pobreza, protección social, dinero, individualización

Introducción

Los Programas de Transferencia de Renta Condicionada (PTRC) no representan una novedad en el repertorio de programas sociales. Lo novedoso es la dimensión de estos programas y la exhaustividad de su presencia en América Latina y que son acompañados, para su administración, de la constitución de instancias institucionales específicas encargadas de la administración de la “política asistencial”. Los PTRC contienen un discurso y una práctica apoyados en un supuesto básico: la pobreza es resultado de carencias de capital social presentes en las familias pobres. Este supuesto define la forma de intervención sobre estas familias que, siendo responsabilizadas por su condición, proponen su participación en actividades orientadas a ampliar su capital social siendo las condicionalidades una muestra de esta exigencia.

En un primer apartado, se contextualiza brevemente el proceso histórico de redimensionamiento del Estado que dará cabida a la emergencia y consolidación de los PTRC como principal estrategia de “combate” a la pobreza.

En un segundo momento, se analiza la jerarquización de las transferencias en dinero frente a otras modalidades posibles y su significación sociopolítica.

Finalmente, se esbozan algunas conclusiones derivadas del análisis sobre el significado de la opción preferencial por las prestaciones en dinero en el estadio actual del desarrollo capitalista.

Crisis estructural y transformaciones del capitalismo

En el último cuarto del siglo XIX el capitalismo sufrió significativas transformaciones que acompañaron su desarrollo y consolidación en su forma monopólica. La sustancia de esta transformación debe buscarse en la redimensionalización de la intervención del Estado sobre los mercados para garantizar los lucros del capital. Dicha transformación implica dos mecanismos articulados: por un lado, los esfuerzos tendientes a superar el subconsumo de la clase trabajadora, y por otro, la búsqueda de mercados a través del desarrollo de mecanismos

imperialistas¹. Como consecuencia de estas transformaciones se modifican sustancialmente las relaciones entre las clases, el papel del Estado, las relaciones entre las naciones, la vida política en su conjunto, etc².

El pasaje del capitalismo competitivo al capitalismo monopolista supuso un movimiento del capital de refuncionalización del Estado para su nuevo rol en la superación de la crisis, y trajo consigo avances tecnológicos que habilitaron una nueva dinamización de la división del trabajo.

Pero también supuso la capacidad de la clase trabajadora de dar una proyección sin precedentes a su organización en sindicatos y partidos. La universalización de la participación democrática se procesó en estos años, y la lógica democrática condujo a un Estado con necesidades permanentes de legitimación. Esta constante búsqueda de legitimidad permitió la incidencia de reclamos de las clases subalternas, configurando lo que contemporáneamente se dio en llamar como agenda política.

En cierto sentido, esta agenda política puede verse como el reflejo de la cuestión social donde la lucha de clases se transfigura y se torna una “competencia regulada” (Weber, 1997, p. 31) a fin de incluir las demandas en la agenda del Estado. La regla de esta competencia regulada habilita una administración de la cuestión social donde las clases y fragmentos de clase en sus luchas y reivindicaciones buscarán imprimir en el Estado la lógica de su intervención.

El final de la Segunda Guerra Mundial marca el comienzo de las llamadas Tres Gloriosas Décadas del Welfare State (Przeworsky, 1995). La denominada “edad de oro” (Hobsbawm, 1995) se inicia con la derrota de las potencias fascistas y sus aliados y culmina junto con el ciclo de expansión económica de la posguerra.

1 “La salida de la crisis del capital del final del siglo XIX siguió dos caminos: la intensificación del dominio interno del capital (la formación de los monopolios y la doble explotación de los trabajadores: como productores y como consumidores) y la expansión del poder en escala global con la formación del imperialismo. El capitalismo en esta fase ya no consigue reproducirse más a partir de su propio fundamento económico, precisando sistemáticamente de un vector extra económico (el Estado nación), aunque en verdad, la intervención del Estado haya sido fundamental para el desarrollo del capitalismo en todas sus fases.” (Acosta, 2006, p. 151)

2 “En la tradición teórica que viene de Marx, está consensualmente aceptado que el capitalismo, en el último cuarto del siglo XIX, experimenta profundas modificaciones en su ordenamiento y en su dinámica económica, con incidencias necesarias en la estructura social y en las instancias políticas de las sociedades nacionales que englobaba. Se trata del período histórico en que al capitalismo competitivo le sucede el capitalismo de los monopolios, articulando el fenómeno global que, especialmente a partir de los estudios leninistas, se tornó conocido como el estadio imperialista.” (Netto, 1992, p. 15)

Dicho período se caracterizó por (i) el desarrollo de los sistemas de protección social europeos, (ii) el fin de los colonialismos, (iii) el fenómeno de la “guerra fría” que expresaba el equilibrio de poderes entre las superpotencias a nivel mundial y (iv) un acelerado proceso de desarrollo tecnológico. La “edad de oro” significó que gran parte de la población a nivel mundial registrara una mejora sustantiva en sus niveles y calidad de vida y bienestar social. Fueron básicamente tres los principios regulatorios que constituyeron la posibilidad de su implementación: la garantía del pleno empleo, el seguro social y la asistencia social para los inhabilitados para el trabajo (Castel, 1997).

El principio del “seguro”, relacionado a la capacidad contributiva de los cotizantes, y el principio de la “asistencia o ayuda social”, que enfatiza la responsabilidad pública ante las necesidades insatisfechas de los que no pueden pagar ni trabajar, ha sido la articulación que habilitó la eficacia del sistema de seguridad social, en sus diversos momentos históricos. Su relación con la condición de trabajador o ex trabajador o con la imposibilidad de trabajar hacen que la referencia al trabajo sea central para la consideración de los sistemas de protección social (Castel, 1997).

La “edad de oro”, apenas tres décadas, fue el período en que el capitalismo mostró su cara más humana, y si bien, la economía planificada fue una receta que se expandió por todo el mundo, sólo gozaron de “pleno bienestar” un puñado de países que lograron procesos de integración social exitosos asociando trabajo con dignidad.

En los años 70 el Welfare State llegó a su fin, víctima de una brutal crisis de carácter planetario, esto marco el fin de la “edad de oro” y el comienzo de la “era del derrumbamiento” (Hobsbawm, 1995). Tal período aparece signado por la ruptura de los equilibrios habilitados por la “guerra fría” en plena etapa de posguerra. Junto con el final de la “guerra fría” se registra la implosión de los estados comunistas en Europa, y las primeras señales de “crisis” de los Estados de Bienestar a partir de la puesta en cuestión de los mecanismos que caracterizaron la economía mixta y de la mano de la nueva aparición en escena del pensamiento neoliberal. La caída del denominado “bloque socialista”, los países capitalistas centrales han desarrollado procesos de recorte de derechos sociales conquistados por los trabajadores, dada la “inexistencia” de la amenaza que representaba el socialismo (Antunes, 2000).

El proceso de “globalización” se acompaña del debilitamiento de los Estado – Nación registrándose una nueva división internacional del trabajo acompañada de los avances en el

terreno de la tecnología y la informática. La llamada revolución informacional (Lojkine, 1995) trae como uno de sus principales resultados la fragilización de todos los sistemas de regulación del Estado sobre el mercado, vale decir sobre la relación capital - trabajo. La resolución de la crisis de los 70 supuso una ofensiva del capital sobre el trabajo. Como forma de buscar una salida de la crisis y recuperar la tasa de lucro, se procesa una transformación radical de las formas de producción. Se sustituye “trabajo vivo” por “trabajo muerto” a partir de la introducción de la robótica y la computación (Antunes, 1995). Las transformaciones del proceso productivo ha sido una de las respuestas ensayadas por el capital para enfrentar la crisis de los años 70. El desarrollo tecnológico, la promoción de formas de acumulación flexible y de alternativas al binomio taylorismo/fordismo, específicamente, el toyotismo, han permitido la intensificación del proceso productivo (Antunes, 2000).

La crisis del padrón de acumulación taylorista/fordista obligó a una reestructura que le garantizara al capital tanto su reproducción como la continuidad de su predominio hegemónico. Los avances tecnológicos e informáticos son incorporados en los mecanismos de gestión de la fuerza de trabajo y en el propio proceso productivo, no significando una ruptura total con las formas de organización de la producción y el trabajo típicas del fordismo. Las transformaciones en el mundo del trabajo asociadas a la introducción de la robótica y la computación dejan enormes contingentes de población que pueden trabajar sin trabajo siendo invalidados por la coyuntura (Castel, 1997). Las luchas históricas del trabajo han tenido como objeto la politización del mercado (Coutinho, 2000) y la ofensiva desplegada apunta precisamente a despolitizarlo, naturalizando la regulación mercantil y, por tanto, recuperando la fetichización de la mercancía en toda su dimensión (Marx, 2002), que tal como en el capitalismo competitivo, retorna en esta fase del capitalismo monopolista.

La economía política del capital despolitiza la cuestión social, y como consecuencia la naturaliza. Las causas de la “cuestión social” se individualizan: el responsable de la exclusión es el propio agonista que no supo manejarse en el mercado, su miseria es presentada como resultado de su incapacidad. Esta incapacidad justifica la infantilización de los “desafiliados” (Castel, 1997); mientras se liberaliza la sociedad se aceptan las tutelas que operan sobre estas poblaciones que deben ser reeducadas y moralizadas. En este nuevo contexto, es ciudadano aquel que accede al trabajo abstracto, tanto sea en la producción o en el consumo.

En América Latina, el desarrollo de Estados Sociales tuvo límites muy precisos: junto con los procesos de ampliación de la ciudadanía de sectores integrados al mundo del trabajo,

convivían grandes sectores poblacionales que no lograban integrarse a los sistemas de protección asociados al mundo del trabajo. Han constituido el fenómeno de la marginalidad aquellos sectores de población que no lograban participar de los beneficios del “desarrollo” (Germani, 1980); sectores que, en tanto no lograban participar del mundo del trabajo, no operaban como “ejército industrial de reserva” constituyendo más bien una “sobre población relativa” (Nun, 2001).

La crisis de los Estados Sociales en América Latina es atribuida a la incapacidad de incorporar a estos sectores. Se argumenta que la gran deuda de los Estados Sociales ha sido su incapacidad para abatir la pobreza. Como respuesta, se proponen nuevas políticas sociales, que fragilizan aún más la debilitada capacidad del trabajo de enfrentar la ofensiva del capital sobre sus conquistas, argumentando en la necesidad de focalizar los sistemas de protección social en los sectores “marginados”³

A partir de la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, los esfuerzos de los Estados Sociales son reorientados: los procesos de ampliación de la ciudadanía con enclave en el mundo del trabajo retroceden apuntando a generar sistemas residuales de integración social de los sectores “marginados”. La legitimidad de la intervención sobre la indigencia está sostenida por la idea de que la población indigente es aquella que se encuentra en una situación desmercantilizada, y no consigue operar “exitosamente” en el mercado ni como productora ni como consumidora. En este sentido, la intervención se debe detener cuando el indigente deja de serlo, lo que, en otros términos, equivale a decir cuando el indigente logra participar del mercado. En este contexto y orientados por esta racionalidad resurgen con nuevos rasgos y con coberturas masivas, los denominados programas de transferencia de renta condicionada. Entendidos ahora como estrategia de “combate” a la pobreza – habiendo nacido a mediados del siglo XX como complemento del salario del trabajador - estos programas se proponen atacar la insuficiencia de ingresos mediante transferencias monetarias para (i) aliviar en el corto plazo la situación de privación de sus beneficiarios y, (ii) a largo plazo, revertir la reproducción intergeneracional de la pobreza a través de la inversión en capital humano.

3 “Los países latinoamericanos tienen una larga experiencia en materia de políticas redistributivas, aunque no tan exitosa como hubiesen querido. Se ha aprendido recientemente a hacerlas compatibles con la preservación de los equilibrios globales. Sin embargo, frente a la magnitud de los problemas sociales que enfrenta la región, deben buscarse nuevas formas para atacar la pobreza. Entre ellas se cuentan el prestar una mayor atención al papel del sector informal en la economía, (...) La formulación de políticas de atención a estas necesidades, focalizadas hacia grupos específicos, ha demostrado muchas veces ser más exitosa que los programas globales.” (Iglesias, 1993, p. 95)

Significado sociopolítico de las transferencias en dinero

La nueva oleada de programas de “combate” a la pobreza promovida por varios organismos internacionales y adoptada por la casi totalidad de los países del continente privilegia la transferencia de renta como principal respuesta al problema.

Las transferencias pueden asumir distintas modalidades y ser utilizadas para distintos fines. Los estudios sobre el tema apuntan que para decidir entre modalidades alternativas de transferencia es fundamental analizar el problema que se pretende atacar: una situación emergencial que sucede a alguna catástrofe natural o bélica, los problemas derivados del subconsumo de ciertos bienes o el aumento de los ingresos como estrategia de superación de la pobreza. Hay productos cuya transferencia en “especie” es problemática dada su propia naturaleza (por ejemplo, la ropa) (Piedra, 2004) y otros no necesariamente están disponibles en el mercado (por ejemplo, los alimentos luego de una sequía). Del mismo modo, el Estado puede estar preocupado por la utilidad del receptor de la transferencia o su interés puede orientarse al consumo de determinado bien (por ejemplo, el consumo de hierro en la primera infancia). Estos simples ejemplos obligan a precisar el alcance de este trabajo que se limita a analizar el caso de las transferencias como estrategia de “combate” a la pobreza. El objetivo de este apartado no es establecer si las transferencias en metálico son más valoradas que aquellas en especies sino analizar el contexto que las ha convertido en la principal estrategia de “combate” a la pobreza en la región y su significación sociopolítica.

El problema de las distintas opciones de transferencias (en metálico, en especies o combinadas) ha sido estudiado fundamentalmente por la teoría económica registrándose los primeros trabajos sobre el tema en la década del 40. Esta literatura centra sus estudios en si los Estados deben producir bienes y servicios o limitarse a transferir renta de forma que los individuos acudan al mercado para resolver sus demandas (Gentilini, 2007; Aker, 2013; Hidrobo et al, 2014). Muchos argumentos en el campo de la teoría económica, preocupados por la utilidad del receptor, apoyan esta alternativa fundándose en que (i) habilita mayor margen de libertad a la acción individual, (ii) podría, eventualmente, resultar menos onerosa para las arcas del Estado y (iii) que nadie conoce mejor sus necesidades que aquel que las

padece. Estos estudios jerarquizan lo que se ha dado en llamar la “doctrina de la soberanía absoluta del consumidor” (Piedra, 2004).

Por otro lado, las transferencias en especies y, en menor medida, algunas bajo la modalidad de cupones o de tarjetas que restringen ciertos consumos se apoyan en la “doctrina de la soberanía limitada del consumidor” (Piedra, 2004) apoyada en la desconfianza acerca del uso que el receptor puede hacer de la transferencia. En estos casos las transferencias se acompañan de lo que Zelizer (2011) denomina como el marcado oficial del dinero que responde a una especial preocupación para que la transferencia se utilice para los fines previstos. Tal preocupación se materializa en el establecimiento de una vigilancia más o menos estricta sobre el uso dado por el receptor y supone cierta preocupación por la incompetencia “moral de los pobres” y desconfianza sobre sus decisiones económicas (Zelizer, 2011). Bajo esta modalidad de transferencia, los “preceptores de prestaciones sociales” son observados y vigilados recibiendo el tratamiento de “personas (...) incapaces de gobernar el conflicto endémico entre sus deseos y sus capacidades” (Bauman, 2001, pp 80 – 83)

En la experiencia uruguaya se registra una combinación de modalidades que responden a ambas doctrinas. Las asignaciones familiares transfieren renta y las tarjetas alimentarias transfieren renta restringiendo su uso a determinados consumos. Estos dispositivos apelan a distintas modalidades de transferencia para (i) para complementar los ingresos de los hogares en situación de pobreza y/o indigencia y (ii) atacar problemas derivados de déficit nutricionales en general y de requerimientos nutricionales específicos en ciertas patologías de carácter crónico.

Desde la antropología, destacan los estudios de Mary Douglas (1967) quien sugiere que el dinero puede no ser tan ilimitado y tan libre, como suponen los estudios del campo de la teoría económica clásica, pues el individuo suele poner restricciones según el origen del dinero, marcar instrumentos monetarios para ciertos propósitos o sobre la disponibilidad y distribución del dinero al interior de las familias. Estos usos sociales del dinero cuestionan la noción del *homo economicus* orientado por una racionalidad instrumental en sus prácticas y decisiones económicas. De ahí la “necesidad” del marcaje oficial del dinero ante la desconfianza acerca de las decisiones económicas de los pobres.

Más recientes son los análisis en el campo de la sociología económica. Los trabajos de Zelizer (2011) son pioneros en esta perspectiva que, discutiendo con los enfoques económicos

clásicos, indaga acerca del significado social del dinero. Refiere a “múltiples clases de dinero” que suelen clasificarse “según pautas morales o rituales”. Señala que las autoridades pueden interferir en el proceso doméstico del mercado del dinero. Ejemplo de ello son las transferencias en especie o las restricciones que pueden estar contenidas en los sistemas de cupones o tarjetas.

En ese sentido, señala que los expertos suelen preguntarse ¿qué significa gastar bien el dinero?, ¿quiénes son consumidores competentes? o ¿cuán libres deberían ser las elecciones del receptor? Estas preguntas siempre anticipan las opciones por determinado tipo de transferencia en detrimento de otras formas alternativas. La autora dedica una particular atención a lo que denomina el “dinero de los pobres”.

Menos dudas subsisten respecto a la economización que supone la transferencia en dinero para las arcas del Estado frente a otras modalidades de transferencia y otras opciones de política social. Los estudios sobre los PTRC en América Latina demuestran que su presupuesto no alcanza al 1% del PBI de cada país y también coinciden en señalar la gran cobertura alcanzada pese a tan baja asignación presupuestal.

Así mismo, la implementación de las transferencias en dinero supone un abaratamiento producto de la ausencia de mediadores entre la prestación y el beneficiario. Los PTRC alcanzan importantes niveles de cobertura (focalizada) sin representar, necesariamente, una “ampliación del aparato estatal” pues, tal como afirman Midaglia y Silveira (2011, p. 227) “transfieren directamente renta a los beneficiarios sin intermediarios”. Tampoco se necesitan grandes contingentes de operadores sociales para llevar adelante las tareas de vigilancia sobre estas poblaciones. Con la apoyatura de las nuevas tecnologías aplicadas a la gestión de lo social, se despliegan formas de vigilancia poblacional antes impensadas. Bauman (2001: 22) sostiene que las instituciones panópticas de vigilancia tienden a ser sustituidas por formas más flexibles y económicas. Las nuevas técnicas de poder desvinculan a “controladores” de “controlados” (2001: 47) y sirven tanto al gobierno de las poblaciones como al gobierno de las fragilidades individuales (Vecinday, 2014)

Otro tema que forma parte del debate que acompaña a la llegada de las transferencias en dinero es la cuestión acerca de los posibles efectos sobre el mercado de trabajo: las transferencias son objeto de debate en cuanto a sus eventuales efectos sobre el incentivo al trabajo. Desde este punto de vista, parte de la literatura revisada sobre el tema señala que las transferencias en especie son las que menos interfieren en los incentivos al trabajo. Por ello mismo, cuando las transferencias adoptan la forma del dinero sus montos son cuidadosamente

establecidos de forma tal de afectar lo menos posible el proceso de mercantilización de la fuerza de trabajo y, en términos simbólicos, asegurase de no poner en riesgo “el límite cuidadosamente establecido entre el mundo del trabajo y el de la asistencia social” (Zelizer, 2011, p. 167). En las experiencias regionales, los montos de las transferencias están lejos de acercarse a los salarios mínimos establecidos impactando directamente sobre las dificultades de superar el problema que justamente pretenden atender: la indigencia y la pobreza. Un efecto que sí se ha demostrado es el que tienen las transferencias sobre la informalidad del trabajo. En ese sentido, varios estudios señalan la necesidad de revisar los montos colocados como criterio de exclusión del beneficio al demostrar que tienden a promover la permanencia en situaciones de informalidad.

Sin embargo, pese a estas disgresiones, las transferencias en dinero han ganado lugar en los últimos años frente a otras modalidades de transferencias. Ello nos conduce a reflexionar acerca de la significación del dinero de forma tal de aproximarnos a comprender la hegemonía alcanzada por esta estrategia.

El dinero es el símbolo de la libertad burguesa, puede ser transformado en cualquier cosa que se quiera, es la mercancía que compra todas las mercancías incluida la mercancía que produce valor: el trabajo abstracto (Marx, 2002). El dinero por otro lado integra al mercado, la verdadera integración para el pensamiento neoliberal.

“El Estado no tiene que estar repartiendo alimentos con un camioncito, que no es transparente, y que sitúa al indigente en un mismo lugar, nunca se incorpora otra dimensión. A la luz de esto dijimos no. Y el ticket de alimentación que se brindaba antes tenía un tinte perverso, de comercialización (...) Nosotros empezamos a llevar adelante esta idea que nos costó mucho (...) que le entregabas al jefe del hogar y le daba la libertad al que compraba de comprar lo que quisiera. No solo resolvía el tema de la comida sino higiene personal y del lugar, le das otro marco ciudadano. (Entrevista a directora del Ministerio de Desarrollo Social⁴)

Resulta revelador que se destaque el papel integrador del mercado dado por el programa en tanto da libertad de comprar y revitaliza al mercado formalizándolo. Como fue dicho el dinero es el símbolo de la libertad burguesa, puede ser intercambiado por cualquier cosa. Sin

4 El fragmento de entrevista reproducido fue extraído de Bentura (2011) y corresponde al material empírico producido en el marco de su tesis doctoral titulada “La “Cuestión Social” como construcción ideológica: propuesta de una tipología para su comprensión. Análisis del caso de la Política Asistencial del gobierno del Frente Amplio”.

embargo, las políticas que transfieren especies o restringen el uso de las transferencias monetarias siempre revelan la profunda desconfianza hacia los pobres apoyadas en la “doctrina de la soberanía limitada del consumidor” (Piedra, 2004). La presunción de que los alimentos, los tickets o los materiales de construcción son comercializados por sus receptores siempre está presente entre los administradores perplejos ante el uso “perverso” de intercambiar una mercancía para obtener otra que puede ser más indispensable. La lógica de los pensamientos liberal y conservador se combinan en el tratamiento contemporáneo dado a la pobreza y a los pobres. Las transferencias en dinero se adhieren a una lógica liberal que piensa a los pobres como consumidores mientras que la desconfianza expresada en las restricciones a las transferencias mediante tarjetas o en especies remiten a una lógica conservadora que infantiliza a sus preceptores.

Para el pensamiento liberal la sociedad no es otra cosa que el mercado donde individuos libres, poseedores de sí mismos, buscan obtener el máximo beneficio en el intercambio con otros hombres⁵. En la base de este pensamiento está la idea de que el individuo en la libre competencia realizará un cálculo estratégico, y que una intervención externa sobre esta competencia estaría siempre beneficiando a unos y perjudicando a otros. La intervención generará una ventaja estratégica por parte de los que se benefician de ella. En esto se basa la permanente desconfianza sobre los pobres (Castel, 1997: 175 y sig.) que harán un uso estratégico de cualquier beneficio que reciban y por tanto tendrán una ventaja sobre los otros.

Para este pensamiento, la cuestión social es, a lo sumo, todo aquello que limita la libertad de los individuos; significa que la constitución de cualquier instancia supraindividual que limite la libertad de los hombres es el riesgo que debe conjurarse. El Estado debe limitarse a garantizar las reglas del mercado sin interferir sobre ellas; en síntesis, proteger la propiedad privada⁶. En la perspectiva de Marx y Engels, la burguesía en su proceso revolucionario destruye todas las formas de tutela del orden feudal por una única forma de regulación social: la regulación propia del mercado que:

“Ha hecho de la dignidad personal un simple valor de cambio. Ha sustituido las numerosas libertades escrituradas y bien adquiridas por la única y desalmada libertad

5 “La esencia humana es ser libre de la dependencias de las voluntades ajenas, y la libertad existe como ejercicio de posesión. La sociedad se torna un grupo de individuos libres e iguales, relacionados entre sí como propietarios de sus propias capacidades y de lo que adquirirán mediante la práctica de esas capacidades. La sociedad consiste en relaciones de intercambio entre propietarios. La sociedad política se vuelve un artificio calculado para la protección de esa propiedad y para el mantenimiento de un ordenado relacionamiento de intercambios. (Macpherson, 1979, p. 15)

de comercio. En una palabra, en lugar de la explotación velada por ilusiones religiosas y políticas, ha establecido una explotación abierta, descarnada, directa y brutal.” (Marx y Engels, 1986, p. 113)

Resulta interesante hacer un rodeo para pensar estos mecanismos de transferencias en dinero. La atribución de un contenido “pedagógico” al dinero en una sociedad volcada al mercado, se comporta como “dosis terapéutica” dirigida a una población con déficits de participación en el mercado. Así como un buen padre de familia destina pequeños montos de dinero (mesada) a sus hijos para que aprendan a administrarlo, estos programas sociales realizan transferencia de renta a los sectores más empobrecidos con una finalidad, más o menos, equivalente.

El valor libertad, en el sentido liberal del término, es decir libertad de participar en el mercado, es una construcción sustantiva en esta concepción que piensa la integración social como integración al mercado. Comanda esta política asistencial la idea de que transferir dinero es transferir libertad. Se observa una confrontación básica entre quienes acuerdan con estos programas: por un lado, el dinero aparece como instrumento de libertad pero, por otro, se establece un sistema de prohibiciones que propone un tratamiento infantilizador de los pobres al desconfiar del uso de la libertad que representa el dinero.

El dinero posee una simbología que dificulta enormemente su legitimación como prestación no contributiva y esto no se resuelve satisfactoriamente ni siquiera acompañado de la exigencia de contraprestaciones. La frase que se escucha desde el sentido común a nivel popular es: “les están regalando dinero”. No es lo mismo decir “tienen hambre y les están dando comida” o “tienen frío y los están abrigando”.

El propio Marx señalaba que, en esencia, el dinero de regalo responde a la propia lógica de la reproducción de la miseria. Recordemos que lumpem no es otra cosa que miserable: “Obtener dinero regalado y prestado: a eso se limita la economía política del lumpemproletariado.” (Marx, 1986, p. 447)

6 “Se ha visto a muchos individuos que, arrestados en circunstancias lamentables, han convenido en que se los había salvado de muchas tentaciones. La falta de dinero anuncia una necesidad excesiva; todo hombre, en esas circunstancias acuciantes, está al borde de convertirse en estafador o criminal. El gobierno debe por lo tanto prevenir el crimen, y asegurar la tranquilidad de los ciudadanos por todos los medios posibles. Aquel que, sin asilo, sin recursos, no puede ya pagar su subsistencia, deja de estar libre; está bajo el imperio de la fuerza, no puede dar un paso sin cometer un delito. Finalmente, en una palabra, suponiendo que un hombre privado de todo socorro desde mucho antes sólo sea un hombre desdichado, que sería injusto arrestarlo, y bien, habría que cometer esta injusticia política, y no dejar errar en los caminos a quien, por no tener nada, puede atreverse a todo. (Leclerc de Montlinot apud Castel, 1997, p. 107)

En primer lugar emerge una explicación de carácter ideológico. El dinero no es otra cosa que la esencia de la libertad burguesa. Decía Borges en el Zahir⁷:

“El dinero es abstracto, repetí, el dinero es tiempo futuro. Puede ser una tarde en las afueras, puede ser música de Brahms, puede ser mapas, puede ser ajedrez, puede ser café, puede ser las palabras de Epicteto, que enseñan el desprecio del oro (...) una moneda simboliza nuestro libre albedrío.”

Harvey (1992) afirma que la “libertad” para el desarrollo de nuestros proyectos y la construcción de nuestra personalidad está presente siempre que el sujeto tenga dinero para vivir satisfactoriamente, al concebir al dinero como un poderoso solapador de relaciones sociales fijas: “Como poder social pasible de ser detentado por personas individuales, forma la base de una libertad individual muy amplia, una libertad que puede ser empleada en nuestro desarrollo como individuos libre-pensadores, sin referencia a los otros” (HARVEY, 1992, p. 100)

Asimismo, analiza la propensión social y psicológica hacia la construcción individual de estilos de vida y realización personal en relación con la plasmación de modos de consumo que conducen a la proliferación de la producción, siendo éste el elemento central del crecimiento del capitalismo en el siglo XX.

“Eso nos lleva, por fin , al problema aún más difícil de las maneras por las cuales las normas, los hábitos y las actitudes culturales y políticas se modificaron a partir de 1970 y del grado hasta el cual esos cambios se integran a la transición del fordismo para la acumulación flexible” (HARVEY, 1992, p. 161)

Cuando Zelizer (2011, p. 183) analiza las alteraciones en las prácticas de la asistencia en Estados Unidos encuentra que las transferencias en dinero se jerarquizaron ante un “desafío nuevo y fundamental para los expertos en pobreza: hacer que los pobres se transformaran en participantes competentes de la sociedad de consumo del siglo XX”.

Si el dinero es el símbolo de la libertad burguesa es porque en tanto su presente revela todo sus futuros posibles oculta su único pasado posible; el dinero no es otra cosa que trabajo condensado, oculta su verdadera esencia escondida en su pasado: explotación y esclavitud:

⁷ Disponible en: <http://www.literatura.us/borges/elzahir.html> Consulta: 22/1/08.

“El otrora poseedor de dinero abre la marcha como capitalista; el poseedor de fuerza de trabajo lo sigue como su obrero; el uno, significativamente, sonríe con ínfulas y avanza impetuoso; el otro lo hace con recelo, reluciente, como el que ha llevado al mercado su propio pellejo y no puede esperar sino una cosa: que se lo curtan.” (Marx, 2002, p. 214)

De aquí se desprende otro orden de explicaciones, mucho más pragmático: el dinero es trabajo condensado, su valor ya se expresó y representa a todas las mercancías en tanto puede comprarlas. De este modo, cualquier otra mercancía resulta en trabajo presente, es decir asistir con cualquier otra mercancía (alimentos, vivienda, etc.) supone una interferencia en el mercado. Hay que comprar esa mercancía, almacenarla, preservarla, distribuirla, controlar su entrega, etc.

Es inevitable la interferencia en el mercado pues se benefician empresas, se genera empleo y, sobre todo, aumentan enormemente los costos para el Estado. La burguesía descubrió tempranamente que la esclavitud era disfuncional y que es más barato pagar un salario que hacerse cargo de la reproducción de la vida del trabajador. Luego que entrego el salario me desentiendo si ese salario alcanza para comprar comida adecuada, pagar viviendas confortables, etc. ya que el salario es justo pues: “La esfera de la circulación o del intercambio de mercancías, dentro de cuyos límites se efectúa la compra y venta de la fuerza de trabajo, era, en realidad un verdadero Edén de los derechos humanos innatos.” (Marx, 2002, p. 214)

La única relación que se establece entre los hombres es la relación comercial, es la mediación de la mercancía, y todas las capacidades humanas y su producto tienen valor en tanto se transforman en mercancía. O como podemos decir de acuerdo con Bauman (2002, p. 18):

“‘Derretir los sólidos’ significaba primordialmente, desprenderse de las obligaciones ‘irrelevantes’ que se interponían en el camino de un cálculo racional de los efectos; tal como lo expresara Max Weber, liberar la iniciativa comercial de los grilletes de las obligaciones domésticas y de la densa trama de los deberes éticos, o, según Thomas Carlyle, de todos los vínculos que condicionaban la reciprocidad humana y la mutua responsabilidad, conservar tan solo el ‘nexo del dinero’”

Las tradicionales intervenciones de los estados sociales traían consigo procesos de desmercantilización, ofrecer servicios a la población suponía constituir una comunidad

potencialmente organizada y por ende capaz de hacer política. Las transferencias en metálico, por el contrario interpelan a la persona como individuo aislado, mercantilizan y despolitizan la administración de la cuestión social. Las transferencias de renta están dirigidas a pobres y no a trabajadores, aunque los beneficiarios sean efectivamente trabajadores que son presentados ante la población no beneficiaria y al resto de los trabajadores como los receptores improductivos de los esfuerzos contributivos del resto de la población. De este modo, su capacidad, ya de por sí limitada, de organizarse y luchar por sus derechos es simplemente desacreditada.

Reflexiones finales

La participación en el mercado como consumidor es presentada como la única ciudadanía posible y la dimensión moralizante y disciplinadora para aquellos que no lo consiguen. El posmodernismo es el brazo intelectual del neoliberalismo, su ubicuidad, por venir a hombros del sentido común, se invisibiliza. La médula del discurso posmoderno decreta el fin de la historia proponiendo desandar toda la construcción moderna sobre la base del trabajo. Se pretende retirar la centralidad del trabajo impostando una sociabilidad diseñada en todos sus trazos por el consumo.

La crítica, incluso la que se pretende radical, despojada de la centralidad del trabajo pierde su filo y su agudeza e inevitablemente reifica una sociedad donde su diversidad solo puede ser vista como opciones libérrimas de consumo. Solo el trabajo confiere historicidad al análisis y a la práctica política, el trabajo trae consigo la dinámica social, la esencia del trabajo es la transformación, su producto tiene en su corazón el pasado que le confirió materialidad y el futuro aunque este no sea otra cosa que su consumo inmediato, su muerte.

Una sociedad que monta sus narraciones a partir del trabajo, aunque sea el trabajo alienado, trae la historia en el seno de esas narraciones, cualquier producto del trabajo humano condensa la totalidad de la sociedad en que se produce, expresa en su presencia material las relaciones de producción existentes, el avance de las fuerzas productiva y los desdoblamientos culturales, digamos superestructurales, que establecieron la razón de su producción y el destino del producto. Las narraciones construidas desde allí tienen la potencialidad de expresar toda esta complejidad. El producto del trabajo todo el esplendor de la cultura en que fue producida pero también expresan la esclavitud y toda su miseria.

Toda esta conceptualización solo tiene como capacidad intrínseca la construcción de una institucionalidad despojada para atender los despojos de la sociedad, los márgenes de la

cultura del consumo solo pueden ser pensados como opciones de consumo, si optaron por un consumo miserable solo pueden salir de esa miseria si optan por otro consumo, un consumo que construya capital cultural.

A lo largo de estas páginas intentamos comprender la masiva opción preferencial de las transferencias en dinero como estrategia de “combate” a la pobreza. ¿Por qué la opción preferencial por el dinero? ha sido la pregunta que nos hicimos aventurando las siguientes respuestas:

- Porque representa una economía para las arcas del Estado en cuanto a: (i) su reducido volumen presupuestal en relación con el PBI nacional, (ii) la ausencia de intermediarios entre la prestación y el beneficiario, (iii) la implementación de formas de vigilancia que prescinden de un volumen importante de operadores sociales.
- Por la rápida legitimidad y rédito político obtenido por sus promotores. El caudal electoral de los gobernantes, al menos en el caso uruguayo, se ha visto incrementado en los sectores sociales beneficiarios. Varios estudios señalan que este comportamiento electoral es consecuencia del efecto de la transferencia en el alivio inmediato de la pobreza.
- Porque constituyen una forma de mercantilización de beneficios sociales que con la transferencia en dinero son comprados en el mercado. Esta es una forma de intervención legítima desde una perspectiva liberal frente a otras alternativas que son entendidas como una interferencia ilegítima en el libre juego de las fuerzas del mercado.
- Porque operan sobre el valor de uso de la fuerza de trabajo como mercancía pero nunca sobre su valor de cambio. Los PTRC se proponen incrementar el valor de uso de la fuerza de trabajo invirtiendo en capital humano. Al incrementar la productividad de los cuerpos mediante su cuidado por parte del sistema de salud y su calificación a través del sistema educativo su valor de uso crece. En otras palabras, estas intervenciones agregan valor de uso a la fuerza de trabajo “excedentaria”, “inempleable” o “supernumeraria”. Por otro lado, los PTRC no se proponen afectar el valor de cambio de la fuerza de trabajo. Es decir, no pretenden suministrar prestaciones a quienes se encuentren en situación de convertir el beneficio en recurso que mejore sus condiciones de lucha ante el capital. De este modo, las prestaciones vehiculizadas en los PTRC no tienen efecto alguno en el arbitraje de intereses

diferenciales de trabajadores y empleadores. De ahí deriva su legitimidad para la perspectiva liberal (Bentura et al, 2012).

- Porque la transferencia en dinero sujeta a condicionalidades opera directamente como un estímulo económico para modificar determinados comportamientos de la población beneficiaria siguiendo el supuesto de la racionalidad del *homo economicus* y fundamentado en la idea de que la pobreza y su reproducción intergeneracional también responde a atributos comportamentales de los pobres.
- Por lo que simboliza y expresa el dinero como solapador de relaciones sociales, como trabajo pasado allí condensado y como materialización de la libertad como libertad de consumo.
- Por lo que simboliza el consumo y por tratarse de una estrategia directa para contrarrestar el subconsumo de estos grupos de población siendo, simultáneamente, un dinamizador de los mercados. Los estudios señalan que las capacidades de subsistencia y consumo de las clases más bajas se han ampliado sin representar una transformación en sus condiciones materiales y simbólicas de exclusión (Salvia, 2011). Los problemas de integración se reducen a la integración al mercado como consumidor. La resolución apunta a integrar, integrar minimamente al mercado, habilitar niveles controlados de libertad para que el individuo la utilice y se integre progresivamente de la mano de la libertad que da el dinero. Se argumenta que la transferencia de ingreso permite al individuo integrarse al mercado como un consumidor que ejerce su libertad reforzando su condición de “ciudadano” (Bentura et al, 2012).
- Porque configura clientelas fragmentadas e individualizadas por sus mecanismos de identificación y selección de la población beneficiaria y, fundamentalmente, por configurar formas de protección social desancladas del mundo del trabajo y, por ende, de las formas de organización política de los trabajadores.

Referencias bibliográficas

ACOSTA, L (2006) O processo de renovação profissional do serviço social no Uruguai. Tesis de Doctorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

ANTUNES, R (1995) *¿Adeus ao Trabalho?*. São Paulo: Ed. Cortez

_____ (2000) Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. En: GENTILI, P y FRIGOTTO, G (comp.) La Ciudadanía Negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo. Bs. As: CLACSO.

AKER, J (2013) Cash or Coupons? Testing the Impacts of Cash versus Vouchers in the Democratic Republic of Congo. Center for Global Development Working Paper.

BAUMAN, Z (2001) La sociedad individualizada. Madrid: Ediciones Cátedra.

_____ (2002) La modernidad líquida. Bs As: Ed. Paidós.

BENTURA, J.P (2011) La “Cuestión Social” como construcción ideológica: propuesta de una tipología para su comprensión. Análisis del caso de la Política Asistencial del gobierno del Frente Amplio. Tesis de Doctorado. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina.

BENTURA, J.P; MARIATTI, A; VECINDAY, L (2012) Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (AFAM – Plan de Equidad): elementos para la construcción de un estudio comparado. XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, Juiz de Fora, Brasil.

CASTEL, R (1997) Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires: Ed. Paidós.

COUTINHO, C.N (2000) Contra a corrente. Ensaio sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez Editora.

DOUGLAS, M (1967) Primitive Rationing. Themes in Economic Anthropology. Londres: Tavistick.

GENTILI, U. (2007) Cash and food transfers: A primer Occasional Paper (Vol. 18). Rome: World Food Programme.

GERMANI, G (1980) El concepto de marginalidad. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

HARVEY, D (1992) Condição Pós-Moderna. São Paulo: Edições Loyola.

HIDROBO, M (2014) Cash, food, or vouchers? Evidence from a randomized experiment in northern Ecuador. Journal of Development Economics journal Journal of Development Economics 107 144–156 homepage: www.elsevier.com/locate/devec

HOBSBAWM, E. (1995) Era dos extremos. O breve século XX. 1914 – 1991. São Paulo: Companhia das Letras.

IGLESIAS, E (1993) La búsqueda de un nuevo consenso económico en América Latina. En: IGLESIAS, E (coord) El legado de Raul Prebisch. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

LOJKINE, J.A (1995) A revolução informacional. São Paulo: Cortez Editora.

- MACPHERSON, C. B (1979) A teoria política do individualismo possessivo. De Hobbes a Locke. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Marx K. (2002) El capital. El proceso de producción del capital. Tomo I, Volumen 1, Libro primero. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Marx K. y Engels F (1986) La ideología alemana, Obras Escogidas en 3 tomos. Tomo I, Moscú: Editorial Progreso.
- MIDAGLIA, C; SILVEIRA, M (2011) Políticas Sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social. Los nuevos programas de transferencias condicionadas de renta en Uruguay. En: BARBA, C; COHEN, N (coord.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 225 – 250). Buenos Aires: CLACSO – CROP.
- NUN, J (2001) Marginalidad y exclusión social. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- NETTO, J.P (1992) Capitalismo monopolista e serviço social. São Paulo: Ed. Cortez.
- PASTORINI, A (2002) Ações sociais focalizadas e solidárias como substituto das políticas sociais universais no contexto neoliberal. In: I Colóquio Brasil / Uruguai: Questão Urbana, Políticas Sociais e Serviço Social. 11-12/abril 2002. Praia Vermelha: UFRJ.
- PIEDRA, L (2004) Transferencias en especies versus transferencias en metálico: modelos empiricos. En: XI Encuentro de Economía Pública: los retos de la descentralización fiscal ante la globalización ante la globalización. Departamento de Economía, Universidad de Almería.
- PRZEWORSKI, A (1995) Capitalismo e social-democracia. São Paulo: Companhia das Letras.
- SALVIA, A (2011) De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas. En Barba y Cohen (coord.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO – CROP
- VECINDAY, L (2014) Protección Social en Uruguay. Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- WEBER, M (1997) Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica.
- ZELIZER, V (2011) El significado social del dinero. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

La política social y la gestión pública en Brasil: nuevos retos

Maria Luiza Amaral Rizzotti¹

Márcia Pastor²

PAINEL 1: Políticas sociales y trabajo social en el siglo XXI: los retos y las respuestas profesionales

Resumen

Este artículo resulta de un camino de investigación dedicado al estudio de la gestión de la política social, con la opinión de la configuración actual de lo modelo brasileño. En los últimos tres años, el Centro de Estudios en Gestión de Políticas Sociales de la Universidad Estatal de Londrina ha estudiado los retos y las oportunidades de mejora de las políticas sociales, sobre todo en el potencial interpuesto por el enfoque territorial, en cuanto a la precisión en la lectura de la necesidad / derecho a protección social ofrecido por las diferentes políticas sociales, como la salud, la asistencia social, la educación y la vivienda. El enfoque analítico y metodológico se guía por el entendimiento de que la democratización de las políticas sociales, además de mejorar las metodologías de gestión, son esenciales para el cumplimiento de un nuevo pacto que reconoce la responsabilidad y la primacía del Estado en la prestación de políticas sociales resultantes de las luchas y logros bloqueados dentro de las sociedades capitalistas. Así, temas como el papel del Estado, la descentralización, la territorial y la participación se convierten en fundamentales para el análisis de las trayectorias de mejora de la política social en Brasil y constituyen las reflexiones de este estudio.

Palabras clave: política social. La gestión social. Territorio. Participación.

Introducción

El estudio de la gestión de las políticas sociales, en la última década, viene levantando relevancia en Brasil, sobre todo a partir de los avances logrados en el ámbito de la protección

¹ Doutora em Serviço Social pela PUC/SP - Brasil. E-mail: marialuizarizzotti@gmail.com

² Doutora em Serviço Social pela PUC/SP – Brasil. E-mail: marcia.pastor64@gmail.com; bolsista CNPq PDS.

social. Esta lectura no se puede desvincular de los determinantes, escenario social y político económico junto a cada Estado nacional, confinado en el modelo de producción capitalista.

En este sentido, en la política social debe considerarse tanto el Estado, sino también a la sociedad civil y la capacidad de los gobiernos locales.

La gestión de las políticas sociales de hoy gana nuevos contornos atadas a los modelos de gestión de los estados que se pueden leer tanto de su estructura burocrática, ya que los caminos de la gestión social. Tales modelos son moldeados, definiendo así el campo de intervención de las políticas sociales, teniendo en cuenta que la gestión de la configuración se basa y se ve influida por los modelos económicos, políticos y sociales adoptadas por el Estado Nacional, en especial de los impactos de los ajustes neoliberales de noventa, así cómo se transforman de las bases legales y teóricos que les ofrecen capacidades explicativas.

Es campo analítico de este trabajo la tendencia actual de la descentralización, que enfoca a la lógica territorial y avanza en sus diferentes conceptos, especialmente anclado en la perspectiva de que el territorio es dibujado por su historia, sus personajes y las múltiples determinaciones económicas, sociales y políticas. También aborda la tendencia hacia la democratización de la gestión, que puede proporcionar una mayor participación de los profesionales y usuarios a través de mecanismos institucionalizados para la participación social y / o organizaciones de la sociedad propios.

Los estudios han señalado la necesidad de una comprensión crítica de las formas de gestión pública y el enfoque del modelo de gestión social para la mejora de las políticas sociales. Sin embargo, la mejora del camino si se enfrentaba con los modelos burocráticos y patrimoniales aún persisten en la administración pública; para superar estas barreras no se hace sólo con la mejora técnica en la gestión, sino que también incluye la adopción de la posición política e ideológica hacia poner en el centro del escenario de la expansión y la cualificación de la política social.

Con respecto a los dictados de la gestión, anclado el modelo de gestión social, es parte de la propiedad de sus aspectos principales, teniendo en cuenta que dentro de las soluciones sugeridas por los estudiosos en este campo a la absorción por parte de la esfera pública del estado de las exigencias impuestas por la ampliación de su ámbito de la protección social. El principal punto de reflexión se centra en la posibilidad de cambio en las estructuras de la

administración pública, en particular las formas de descentralización y los procesos participativos.

En esta línea, existe la necesidad de estudio teórico de temas relacionados con la perspectiva de la planificación y la participación y, en este caso, es entenderlos bajo el paraguas de este enfoque que permite ampliar la capacidad de hacer un mayor poder de decisión de los beneficiarios de las políticas sociales. También cabe destacar la posibilidad de ampliar la red con la opinión de que los productos de las políticas sociales vinculadas a la expansión de los derechos y la protección social tienen más visión de lograr en ese avance, tanto política como técnicamente en el modelo de gestión social y territorio.

En segundo lugar el estudio está dedicado a los temas que aprovechan las nuevas formas de gestión de la política social - la planificación y la participación. Se destaca como fundamental para presentar el diseño de territorio que apoya este estudio, y también señalar la conexión entre el foco en consideraciones territoriales y la mejora de la democratización de las políticas sociales en el marco de la gestión social.

Gestión de la política social: Principios y gestión descentralizada

El estudio de la gestión de la política social, como ya se ha anunciado en la introducción, no puede prescindir de análisis que aborda la contradicción estructural de la producción capitalista. Así, en un primer momento, se discutirá la política social en este contexto, como consecuencia de los intereses y negociaciones de clase. En este mismo sentido cabe señalar la urgencia de la función del Estado como fundamental para la implementación de políticas sociales, especialmente en relación con la expansión del sistema de protección social.

Por supuesto, esta discusión también no puede prescindir de los diversos ajustes estatales y proyectos políticos que diferencian los modos de aplicación de las políticas sociales. Estas configuraciones están presentes en las bases políticas e ideológicas y tienen un efecto sobre el modelo de gestión que adopta contornos del modelo burocrático, administrativo o social.

Debido a este camino de reflexión será presentado este tema los fundamentos de la política social como resultado de la negociación y la contradicción de clase y, por otra, se considerarán las notas que definen y especifican la gestión social con perspectiva descentralizada y territorial.

En el modo de producción capitalista, la institución de la propiedad privada como fundamento de la propiedad de los medios empleados en la producción y la riqueza generada implica una desigualdad económica necesaria, que media las relaciones sociales entre los capitalistas y los trabajadores y se superpone contradicción insalvable a la condición de igualdad que propugna el modelo político liberal. Por lo tanto, la igualdad política se convierte en elemento puramente formal del sistema, bajo la desigualdad social que lo caracteriza.

De hecho, cuando se reflexiona sobre la naturaleza del sistema democrático establecido por la revolución burguesa, nos enfrentamos con el problema de que se dota el pacto político de la estabilidad del Estado, depende estrictamente de la eficacia con que la firme convicción de la igualdad de derechos. En situaciones en las que la explotación económica de los trabajadores alcanza los niveles más altos, la desigualdad económica entre las clases se hace más evidente y las clases más bajas tienden a ampliar sus reclamaciones, trayendo a la arena política a sus necesidades económicas.

Si las instituciones democráticas de la sociedad son frágiles, es posible que no sea suficiente para empujar a través de una resolución del conflicto dentro del orden institucional existente - y en este caso, o de la sociedad se transforma por una revolución institucional, o la clase dominante recompone su dominio bajo el régimen de la fuerza. Pero si las instituciones democráticas de la sociedad son lo suficientemente fuerte, entonces los conflictos económicos llegarán una solución política, que beneficiará a las clases que llevar a cabo las mejores estrategias de lucha, utilizando ambos para ampliar sus propios derechos y para limitar los derechos necesarios las clases opuestas.

Przeworski (1989) presenta la democracia como sistema político de incertidumbres moderadas (incertidumbres derivadas de las diferentes estrategias posibles que pueden ser asumidas por las clases en pugna), en la que los conflictos inherentes a la distribución de la producción, la dirección de la producción y la política de la organización, típica del modo capitalista de producción, se puede resolver bajo las reglas.

De hecho, el reconocimiento legal de los derechos sociales, así como las políticas sociales consisten en bandera de lucha de los trabajadores en el orden competitivo capitalista, en relación con la normativa laboral en el proceso de producción inmediato, ocupando, en la actualidad, la mayoría de los debates políticos en torno a los modelos de desarrollo adoptados en las economías nacionales.

Si tenemos en cuenta la historia previa de las sociedades democráticas occidentales parece apuntar hacia una permanente expansión de los derechos sociales de los trabajadores, que trataron de incorporar a la competencia cada vez mayor de la producción capitalista en formas que les parecía la más ventajosa posible para lograr cada vez. En cuanto a los intereses de la burguesía, toda la lucha de la clase social de los capitalistas siempre ha estado orientada a lograr la severa limitación de estos derechos de los trabajadores, tratando de preservar lo más posible, su posición original apoyada en las bases económicas capitalistas:

En ese sentido, el sistema de producción capitalista constituye la base económica de la hegemonía de la clase capitalista o un segmento de esa clase? El capitalismo es una forma de organización social en el que toda la sociedad depende de las acciones de los capitalistas. Hay dos fuentes de esta dependencia. En primer lugar, el capitalismo es un sistema en el que la producción está orientada a satisfacer las necesidades de los demás, a cambio, y esto implica que en este sistema, los productores inmediatos son incapaces de sobrevivir por sí solo. En segundo lugar, el capitalismo es un sistema en el que una parte del producto total de la sociedad se resta de los productores inmediatos en forma de beneficios, que va a las manos de los dueños de los medios de producción. Aquellos que carecen de los medios de producción deben vender su capacidad de producir un capitalista, a pesar de la libertad de elegir lo que capitalista quiere venderlo. Recibe un sueldo, que no es un derecho de cualquier parte del producto generado, sino un medio para la adquisición de bienes y servicios. Debe producir beneficios como condición para la continuidad de su empleo (PRZEWORSKI, 1989, p.166).

Sólo a principios del siglo XX, después de sucesivas crisis de acumulación del modo de producción capitalista y el advenimiento de la economía keynesiana que los socialistas y socialdemócratas ofrecieron una propuesta de política económica viable dentro del capitalismo, dándoles un programa de reforma ejecutar y justificar su participación en el gobierno.

No es nuestra intención, en nuestro trabajo, llegando a hacer frente a una cuestión que, lejos de ser una gira puramente teórico del movimiento socialista, es un problema práctico de los partidos, los sindicatos y las organizaciones de la clase trabajadora. Pero estamos interesados en los desarrollos que la pregunta sobre las estrategias políticas alternativas plantea en relación con el reconocimiento de la expansión de las señales de civilización, incluso bajo el modelo capitalista. Estos avances incluyen la civilización, sin lugar a dudas, la protección social y los derechos de seguridad social que se materializa en la prestación de las políticas sociales.

Los avances en el sistema de protección social en algunos países, y en especial en Brasil, está vinculado al hecho de que su diseño actual es guiado por la premisa de que la seguridad debe trascender la esfera del mundo de la protección del trabajo, garantizando el acceso a los bienes y el servicio universal, de manera descentralizada y participativa en otras políticas sociales como la salud y la asistencia social.

El marco analítico de la gestión de la política social debe dar forma a la establecida en este estudio, para las determinaciones estructurales de la relación capital-trabajo, el contexto específico de los estados nacionales en sus etapas de desarrollo económico y las ideologías hegemónicas que guían a los gobiernos, con la capacidad de mejorar la estructura de gestión dispuestos a organizar e implementar las políticas sociales en las diferentes esferas de gobierno y las nuevas exigencias de la protección social de las responsabilidades del Estado.

A lo largo de la historia se perciben en diferentes países y diferentes épocas, flujos y reflujos en la legislación social, a veces en expansión, la reducción de otros derechos sociales. Sin embargo, no siempre la capacidad de la estructura y la gestión siguió los avances legales, por lo que la viabilidad de tales derechos; es una forma desajuste caminar, lo que dificulta el logro de sus avances.

[...] Que los derechos del hombre, sin embargo fundamental que sean, son derechos históricos, es decir, nacidos en determinadas circunstancias, que se caracteriza por las luchas en defensa de nuevas libertades contra viejos poderes y nacidos gradualmente, no todos a la y un tiempo o en conjunto. (BOBBIO, 1992, p. 5).

Con el establecimiento de un nuevo sistema de protección social en Brasil, donde la seguridad se ha convertido organizada bajo nuevos auspicios, se crearon las condiciones para la colectivización de los seguros sociales, la ampliación de los derechos de la población y la interrupción de la restricción que hizo el servicio de la política social de uso exclusivo del ciudadano-contribuyente. Después de una amplia reestructuración del modelo de funcionamiento de las nuevas políticas sociales han ampliado los servicios de carácter no contributivo y vislumbrado en el país (aunque temprano en términos puramente formales), la posibilidad de acceso universal a los servicios. La nueva situación jurídica había terminado con la relación directa e intrínseca entre la capacidad de pago de los ciudadanos y garantizar sus derechos sociales.

La extensión de los derechos sociales en Brasil, mediante la modificación de la legislación social existente y la acción del gobierno en las políticas sociales, el análisis no deja ninguna

duda en cuanto a la necesidad de consolidar este nuevo modelo de intervención del gobierno en esta área. Esta consolidación dependerá siempre de un lado, el poder de negociación política que se establece entre los movimientos y el gobierno y por el otro, el conjunto de transformaciones económicas que influyen con decisión en las condiciones de vida de la población.

La "sociedad post-industrial" no es uno donde cada uno tiene lo que quiere, pero uno donde la capacidad de las instituciones democráticas para absorber los conflictos se vio socavada por la creciente independencia de los resultados en relación con las masas de las acciones (Przeworski, 1989, p. 195).

Más específicamente desde los años de 2000, el gobierno brasileño se ocupa de nuevos modelos de gestión de la política social teniendo en cuenta las directrices de descentralización, universalización y participación. Además, reconoce la responsabilidad de primacía del Estado de prestación de servicios de esta naturaleza. Esta nueva configuración requiere nuevo pacto federal que responsable a las tres esferas de gobierno en la protección de garantía social y por lo tanto pasa a cuestionar la necesidad de revisar la gestión de estas políticas, en particular su burocracia que se está volviendo cada vez más obsoleto.

La forma descentralizada, gestión social y la lógica territorial convierten perseguidos como la mejora de las formas de gestión de las políticas sociales. En algunas áreas, como la salud y la asistencia social son adoptados-modelos "sistema único" que, además de incorporar las directrices de descentralización, la participación universal y social, buscan formas de integrar y de correspondencia en todo el territorio nacional. Sin embargo, estos nuevos requisitos hacen fragantes los déficits de gestión, en particular en las esferas locales, lo que plantea un nuevo reto de cómo mejorar la gestión de las políticas sociales teniendo en cuenta: los restos de patronazgo y clientelismo; la estructura altamente burocratizada; la necesidad de avanzar en la descentralización, territorial; y la democratización de estas políticas.

La gestión social debe entenderse como un nuevo modelo de desarrollo égida de los países en los que el campo social no puede limitarse a presentar a los contratiempos económicos; por lo tanto, es el de superar la naturaleza tangencial de las políticas sociales. Además, este nuevo lugar de desarrollo social requiere la capacidad de gestión que supera y presentar con destreza sobre los límites y determina el modelo burocrático. Kliksberg (1998) hay necesidad de un nuevo diseño de la gestión en las políticas sociales que tienden a tener las habilidades para identificar los problemas estratégicos, la comprensión de la urgencia de la presentación de

respuestas a la extensión de la protección social en virtud de la responsabilidad como una responsabilidad pública y del estado.

La asociación significativa de temas como la gestión y el territorio debe ser entendida en la posibilidad de adelantar la calidad en la prestación de las políticas sociales y, por lo tanto, ampliar la protección social tanto en lo que se refiere a la expansión de la calidad del servicio como el otorgamiento de beneficios. En esta línea, destacamos algunos puntos que ofrecen concreción a esta propuesta, a partir de la capacidad del territorio para llevar intrínsecamente la exactitud en la identificación de grupos específicos de población y territorios, mayor creación de redes y una mayor participación.

Naturalmente este contexto - Protección Social - debe estar vinculada a la capacidad de las políticas sociales para ampliar su enfoque en los grupos de población que establecen relaciones circunscritas, teniendo en cuenta las diferentes realidades, la historia, las relaciones de poder, la estructura y la dinámica de su cuenta, sin tener en cuenta la reflexión la estructura económica, la dimensión social más amplias de la política que en última instancia definen los niveles de desprotección y vulnerabilidad.

La profundización de la gestión de la política social con el fin de afirmar su dimensión política y territorial requiere una mejora de la lectura socio-territorial, en el supuesto 'dimensión económica transfronteriza de capital y por lo tanto su suelo refleja los términos de la cuestión social. Acerca de este dominio Milton Santos (2006) señala, en especial en relación global y local, en la medida en que las transformaciones de la economía globalizada no pueden tener sus reflejos despreciados en una lectura territorial.

La práctica neoliberal implica grandes cambios en el uso del suelo, haciendo de este un uso más selectivo que antes y castigando así a los pobres, más aislada, más disperso y más distantes de los grandes centros y centros de producción (Santos y Silveira, 2006, p. 302).

Leyendo el territorio que informa al gerente de la política social debe tener su esquema con respecto a la contradicción de clases y su trayectoria histórica marcada por contradicciones, por lo que nunca apropiación cognitiva del territorio puede concebirlo como homogéneo y carente del resultado de sus luchas y su historia.

La planificación y ejecución de las políticas sociales que tengan en cuenta las especificidades territoriales no dispensa la revelación con exactitud de datos cuantitativos y cualitativos, así como una comprensión de la materialización de las relaciones sociales circunscritas en ese

lugar. Bajo esta lógica toda lectura realidad pasa a considerar la red de relaciones que establece. Capitanando esta dimensión relacional en el territorio implica no pasar por alto la necesidad de un sistema de información calificada, actualizado, cuyo lectura socio-territorial permita y garantice el acceso y el control de sus súbditos. Es también en este contexto, para erigir la necesidad de establecer una gestión de relaciones democráticas, que se aproxima a las proposiciones de políticas sociales con las necesidades reales de sus destinatarios.

La gestión social territorial se trató en diferentes aspectos; vale la pena señalar la posición de Tania Fischer (2002) en un artículo titulado Gestión del Desarrollo Local y, que destaca:

La construcción social del desarrollo local es entonces forjada por inter-organizaciones que reflejan los intereses plurales de las instituciones que operan en el espacio público. El gobierno local, empresas y organizaciones sociales se articulan en un marco único de interés la creación de modelos de acción colectiva, traducido en complejos diseños organizativos donde la energía fluye de manera diferente de acuerdo a las relaciones verticales o más horizontales, salvo las contradicciones de estos procesos y juegos de intereses los actores (FISCHER, 2002, p. 23)

En esta línea, la red asume papel de centralidad en la gestión social con un enfoque territorial es la capacidad conjunta de los servicios de red, en la que se realiza por la acción de los diferentes temas e instituciones, incluyendo líderes locales allí. Al abordar esta cuestión, Dallabrida (2011) afirma:

Redes poder socio-territorial es un término propuesto para referirse a cada uno de los segmentos de la sociedad organizada territorialmente, representada por sus líderes, que constituye la estructura principal de alimentación que, en cada momento de la historia, toma posición hegemónica, llegando a ser capaz para dar dirección política e ideológica del proceso de desarrollo. (DALLABRIDA, 2011, p. 2)

Articular la mejora de las políticas sociales para mejorar su gestión significa reconocer que siempre hay una relación de poder en todas sus dimensiones, y reconocer que su atención debe centrarse en la mejora de la democratización y el reconocimiento del grupo de usuarios como sujeto político.

La gestión social como condición esencial, no son los procesos de gestión descontextualizado, pero territorialmente anclado, como una forma de representación de los poderes locales articulados en inter-organizaciones, que son la convergencia de las instituciones que producen y recrean acciones, proyectos y programas, es posible "instrumentos de acción pública "(LASCOMUMES LECTURA y Gales, 2004, p.12 en FISCHER, 2002, p. 114)

Por lo tanto, la implementación de un nuevo modelo de gestión que se ha centrado en la demanda de la colectivización, las especificidades del territorio y la democratización requiere una mayor mejoría de los trabajadores y gestores de las políticas sociales. Algunos caminos se intentará alcanzar en este proceso de mejora; entre ellos se encuentran:

- La socialización de la información con el tráfico / tránsito claro, honesto y continuo con la viabilidad de los espacios que permiten una composición dialógica;
- La propuesta de los servicios hacia la colectivización de las demandas y en su articulación entre las políticas del sector social, así como los movimientos y organizaciones de espacio territorial;
- El reconocimiento y la definición de estrategias de cara a las disputas integrales del proyecto político y cimentados en ideologías contradictorias y antagónicas; y
- El compromiso radical con las luchas más amplias con el fin de engrosar las ideologías que sustentan las transformaciones sociales.

El expuesto aquí refuerza la comprensión de la gestión de la política social en su dimensión política, lo que refuerza su campo de juego y la demanda ideo-político para una mayor protección y sellado oficialmente derecho para el Estado en un contexto en el que las luchas individuales se convierten reconocido y colectivizada.

Territorio y participación: directrices y retos para la gestión de las políticas sociales

En un país de vasto territorio como Brasil, la descentralización de la gestión se ha convertido en un requisito, dado el alto grado de heterogeneidad y las desigualdades socio-territoriales existentes entre los municipios y las regiones.

La descentralización política y administrativa tiene entre sus fines la lucha contra la subordinación de los municipios para el gobierno central y la perspectiva de la apertura de espacios de participación con el fin de contrarrestar las formas autoritarias y burocráticas de gestión. Su inclusión en la Constitución de 1988 y las leyes adicionales que han seguido tenía soporte de los segmentos de la sociedad cuya comprensión y defensa se fue que el nivel municipal estaría más cerca de los problemas de la gente, lo que permite un mejor conocimiento de su propia realidad y generando propuestas y acciones más consistentes para satisfacer las demandas específicas de cada localidad.

Se encontró, sin embargo, que una parte considerable de los problemas que enfrentan los municipios (como los efectos de la urbanización no planificada y la creciente tasa de desempleo) no pudo ser resuelto sólo en esta esfera de gobierno, como la mayoría de los municipios no tenían poder (político y económica) para intervenir en los factores que provocan el aumento de la pobreza, originado por el mismo modo de producción y reproducción social capitalista.

Por otra parte, la descentralización también trae la idea de progreso democrático y nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, ya que la gestión de las políticas sociales debe basarse en la participación comunitaria, siempre que el ejercicio del control social a través de los mecanismos institucionales la democracia participativa, como los consejos y conferencias. Actualmente, el territorio y la participación se establecen como directrices para la gestión de las distintas políticas sociales, como se verá más adelante.

Cabe señalar, en primer lugar, que en esta discusión el territorio es comprendido más allá de su dimensión estrictamente geográfica, es decir, no se limita a los límites fronterizos dados área.

Al hacer un breve rescate, parece que las diferentes definiciones de territorio se extiende a través de la historia. A finales del siglo XIX, Friedrich Ratzel, uno de los exponentes de la geografía política clásica, concibió el territorio "como un área limitada por las fronteras nacionales de un Estado" (Monken et todos, 2008, p. 26). Para este autor, el Estado era la única institución que tenía el poder de intervenir en el territorio, que era la "expresión legal y moral del Estado, que se refleja en el conjunto del suelo con el pueblo" (Fernandes, 2009, p. 61).

Como resultado de los cambios corporativos, nuevas aproximaciones al concepto de territorio surgieron, formando una cadena que se conoció como la geografía política crítica.

El francés Claude Raffestin fue uno de los críticos de la tendencia clásica, entendiendo que el análisis territorial no debe limitarse sólo al Estado. Raffestin (1993) propone que el territorio debe ser analizada desde la lógica del poder: no sólo el poder superior del Estado, sino también lo ejercido por la población. Destaca la multidimensionalidad Del poder, haciendo hincapié en la coexistencia de otras organizaciones también tienen parcelas de poder e interactuar dentro y por fuera de un territorio nacional, tales como el mercado económico, iglesias, etc. (FERNANDES, 2009).

En palabras de Saquet (2007), para Raffestin el territorio es un espacio modificado por el trabajo y revela las relaciones de poder.

[...] El Estado al individuo, a través de todas las organizaciones pequeñas o grandes, son actores sintagmáticas que producen el territorio. En diversos grados, en diferentes momentos y en diferentes lugares, todos somos actores sintagmáticas productoras territorios. (Raffestin, 1993, p. 152 citado Saquet, 2004, p. 125)

En los estudios de territorio, Saquet también discute las contribuciones de Rogerio Haesbaert que

[...] Añade a la cuestión política del territorio el carácter cultural, más subjetivo y simbólico [...]. Al mismo tiempo, las señales, basadas en Claude Raffestin, de la importancia de la dimensión económica del territorio, sugiriendo también un enfoque múltiple para la región. (Saquet, 2004, p. 127)

Múltiples determinaciones que históricamente influyen en la constitución de los territorios también se abordaron en el trabajo del renombrado geógrafo brasileño Milton Santos, que describe el territorio como "territorio utilizado".

El territorio mismo, para mí, no es un concepto. Sólo se convierte en un concepto útil para el análisis social cuando se consideran de su uso, desde el momento en que pensamos, junto con los actores que lo utilizan. (SANTOS, 2000, p. 22)

Para él, que sólo tiene sentido para analizar el territorio a partir de su uso, a partir de la apropiación que las personas cometen el espacio de vida, ya que "El territorio es la tierra y más la población, que es una identidad, el hecho de pertenecer a lo que nos pertenece". (SANTOS, 2000, p. 96)

El pasado, por supuesto, es el territorio; sino también el presente, se expresa el sistema de acción referido a este, el movimiento de personas en el territorio, el movimiento de bienes, ideas, etc. (MONKEN et al., 2008).

Según Santos, el territorio refleja la dinámica de los diversos actores que compiten intereses y proyectos sobre su uso. Esta comprensión es fundamental cuando se considera la importancia del territorio para la gestión de las distintas políticas sociales.

En vista de lo anterior, este trabajo adopta la definición de territorio desarrollado por Milton Santos

El territorio expresa determinaciones económicas, sociales, políticas y culturales. Sin embargo, estas dimensiones son experimentados de

forma única por grupos de personas que viven en el mismo territorio y constituyen entre sí relaciones e identidades. (SANTOS, 2007, s/p).

Teniendo en cuenta la dimensión histórica y su impacto en la contemporánea, Nakano y Koga (2013) informan que, en Brasil, el proceso de crecimiento económico ha llevado a profundas desigualdades socio-territorial. Desarrollado por la estimulación del empleo con la industrialización y la integración de las áreas con la construcción de carreteras, sobre todo desde la segunda mitad del siglo XX, el movimiento está ahí de millones de personas de las zonas rurales a las zonas urbanas: en 1980, 80 % de la población ya vivía en áreas urbanas. Pero lejos de garantizar mejores condiciones de urbanización y de reducción de las vulnerabilidades, el avance del capitalismo periférico basado en la explotación de los trabajadores llevó a la profundización de las desigualdades sociales.

Las ciudades se han ampliado con la creación de diferentes distritos debido a la migración. Muchos de estos barrios, en general, fueron localizados en lugares más periféricos alejados de las oportunidades económicas y sociales, sino que constituían alternativas de vivienda para los pobres, que viven en situaciones urbanas precarias, debido tanto a la falta de servicios públicos, así como la inseguridad de la posesión de propiedad generados por la irregularidad del suelo en riesgo de desahucio.

Guiada al territorio para la gestión de las políticas sociales, que también se destaca el carácter indispensable de (re)conocer los procesos de constitución de los territorios, debido a que el uso de estos espacios urbanos implica complejas relaciones de poder. Son campos de conflictos de intereses económicos, políticos y sociales, que producen y reproducen las desigualdades. (Nakano, Koga, 2013).

Como Milton Santos,

El componente territorial supone, por un lado, una instrumentación del territorio capaz de asignar todos los habitantes los bienes y servicios esenciales, no importa donde la persona; y por otro lado, el manejo adecuado de la tierra, el que esté garantizada la distribución general de bienes y servicios públicos. (SANTOS, 2007, p. 18)

Por lo tanto, es esencial tener en cuenta que

"Hay desigualdades que son, en primer lugar, las desigualdades territoriales, derivadas de dónde se encuentra cada uno. Su tratamiento no puede ser ajeno a las realidades territoriales. El ciudadano es el individuo en un solo lugar ". (SANTOS, 2007, p. 151)

La ubicación que define a una persona vive, en gran parte, la condición de esa persona, porque viven en la zona en que la prestación de servicios públicos es escasa es muy diferente a vivir en un lugar donde hay muchas posibilidades.

El reconocimiento de las desigualdades socio-territorial es un requisito previo para la definición e implementación de políticas públicas. Limitar tales políticas a reivindicaciones amplias y / o grupos destinatarios reduce su capacidad de dar respuestas concretas a las desigualdades en los diferentes territorios y así impedir su eficacia, la democracia y la perspectiva de la promoción de la ciudadanía.

Además, es necesario tener en cuenta las diferentes densidades de vulnerabilidad en territorios dispares Aunque la mayoría están marcadas por una profunda desigualdad social y económica en el país, lo que viene a requerir un diagnóstico cuantitativo y cualitativo capaz de captar no sólo las demandas y / o dirigido aparentes por profesionales y residentes, sino también la dinámica y las relaciones presentes en el territorio, que pueden incluso expresar relaciones conflictivas e indicar las condiciones particulares que experimentan los individuos y las familias que residen en un espacio determinado.

Así, por ejemplo, las formas de la vivienda y su ubicación en el tejido urbano, además de un mayor o menor indicadores de inestabilidad de vivienda, reflejan y trayectorias temporales colectivos urbanos representan la consolidación o roturas en las redes de solidaridad y las redes sociales, e interactúan con la dinámica familiar y formas de composición de la vida doméstica, todos convergen en la construcción de una topografía de la ciudad que no coincide con su mapa físico. (Telles, 2007, p. 29).

Las acciones y servicios de las distintas políticas públicas se realizan en los territorios, que son, según Koga (2003), el "piso de concreto" de las políticas sociales.

[...] La interdependencia de las políticas sectoriales se nota cuando actúa de territorios específicos, debido a que registra el mismo espacio, la misma gente, la misma realidad en cuestión. La rutina entera sale y demandas de las acciones del gobierno también totalizantes acción. (Koga, 2003, p. 242)

La lógica territorial impregna todas las políticas; Sin embargo, no todas las políticas utilizan la misma definición conceptual y la misma demarcación geográfica del territorio. Por lo tanto, es necesaria la gestión intersectorial y la creación de redes de organizaciones no gubernamentales, que también debe apoyarse en las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el mismo territorio y servir al mismo público.

Recordando el proceso de urbanización en muchas ciudades, parece que cuando se inició la red de servicios públicos a implementar, se encuentra en las zonas más céntricas de las ciudades; sin embargo, fue a las afueras que dirigían las condiciones de población más pobres y vulnerables.

Esta es una de las superposiciones identificadas por Koga (2013) para analizar la lógica territorial y la operación de las políticas sociales: el acceso a bienes y servicios es más fácil para los que ya viven en ciudades con mejores condiciones de vida, mientras que la necesidad de bienes y servicios públicos es mayor en las familias vulnerables hechas, que viven en los suburbios. Además, "[...] después de la conquista de estos servicios, la población se enfrenta con el servicio proporcionado precaria" (Koga, 2013, p. 153) y debe seguir luchando para que los recursos humanos calificados y suficientes para actuar en las escuelas, guarderías, centros de salud, etc.

Hay que destacar también la estigmatización que sufren los residentes de los territorios más periféricos, generalmente vistos por el público en general como "peligrosa", implicado en el crimen, que cometen actos ilegales, etc. Esta visión equivocada de que criminaliza la pobreza, no contribuye en nada a que los nuevos patrones contruya de protección social en un país que lidera los índices de desigualdad económica.

Las políticas sociales vienen sólo después de los territorios que ya se han consolidado en áreas que no necesariamente será capaz de regularizar y tener espacios públicos suficientes y adecuados para el despliegue de nuevos servicios. La debilidad de los servicios públicos aumenta la vulnerabilidad de esta población aún más, por lo que, para muchas veces, las familias y los individuos hacen uso de las redes de atención informales y / o estrategias de supervivencia ilegales - que cuando no están sujetos al tráfico de drogas. Con esto, parece

[...] La proliferación de los llamados "conjuntos". Este término se refiere a los diferentes agentes sociales que terminan por crear nuevas redes de relaciones y la vida cotidiana, no siempre pacífica, no siempre de apoyo, y que ponen en duda las respuestas tradicionales a la vulnerabilidad social y situaciones de riesgo "(Koga, 2013 p . 132)

La práctica de estos nuevos actores o nuevas "bookies" debe ser considerada y analizada adecuadamente frente a los desafíos actuales que plantea el ejercicio de la participación social. Según Koga (2013, p. 155)

[...] La movilización popular ha sido sustituida por conjuntos de troqueles de bienestar, favorecida por los concejales y otros líderes locales, como estrategia de lucha por el poder entre los residentes. Esta situación es más evidente en ocasiones de desastre cuando las acciones de esos líderes son aún más ágil que las iniciativas del gobierno.

La participación es la segunda directiva de la gestión de la política social se discute en este artículo. Entre las diversas aportaciones teóricas, se puede decir, en pocas palabras, que la participación se entiende como una práctica comprometida con la organización de la población en defensa de sus derechos, con el objetivo de superar la condición de dominado (AMMANN, 1981).

En la primera parte de este trabajo, se señaló que en la historia de Brasil, las políticas sociales fueron ganadas por la lucha contra los sectores de la clase obrera. Sobre todo en la década de 1980, la empresa brasileña dedicada a la lucha contra la dictadura militar y el establecimiento de un Estado democrático, que culminó con la promulgación de la Constitución de 1988. Además de reconocer diversos derechos sociales, se establecieron directrices para la participación más activa de la sociedad en la gestión de las políticas sociales. Varias iniciativas han comenzado a desarrollar, entre las que destacan los mecanismos de control social, especialmente las conferencias de asesoramiento y de política.

El control social se define como "[...] el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas con el fin de controlarlos para que cumplan cada vez más las demandas e intereses de las clases sociales más desfavorecidas" (CORREA, 2002, p. 121).

Consejos y Conferencias, organizadas desde la década de 1990, son las principales áreas de control social efectivo y deben confiar en la representación del gobierno, la sociedad civil, trabajadores y usuarios del ámbito de las políticas sociales. En caso de ser estructurado en los niveles locales, estatales y nacionales.

Los consejos, según Raichelis (1998), están diseñados como cuerpo deliberativo y compuestos por igual entre el gobierno y la sociedad civil. Son espacios de carácter democrático, cuya acción debe guiarse por la publicidad para dar visibilidad a los intereses colectivos (a veces contradictorias) y facilitar la creación de consenso. Así que si usted está en los espacios de estímulo para el debate público y la consolidación de mecanismos de publicidad, ya que "[...] significa una experiencia de embarazo en relación con el diseño de un nuevo marco institucional en las prácticas sociales de los diferentes actores la sociedad

Otra forma de control social son las conferencias, la organización estaría a cargo de los consejos y órganos de gobierno. Periódicamente deben realizarse, los tres niveles de gobierno.

Debido al tamaño de la población de varios municipios y de acuerdo con el nivel de organización de la población, también se puede hacer de los consejos locales (salud, asistencia social, etc.) de las cuales los representantes de los residentes locales o de un conjunto de territorios. Este tipo de organización debe fomentar la participación de los residentes de los territorios atendidos y los usuarios de la red de servicios públicos.

En estos espacios de participación discutir las acciones, programas y proyectos; son planes elaborados; evaluamos los servicios y da seguimiento a la aplicación de su política presupuestaria. Los consejos son la toma de decisiones y sus deliberaciones deben ser implementadas por el poder público.

En este sentido, Nogueira (2004, p. 157) afirma

Por encima de todo, la gestión participativa puede proporcionar opciones públicas más consistentes. Ella socializa, amplía y refuerza el proceso de toma de decisiones. Hace más opciones reflejan las opiniones, expectativas y demandas de la gente.

El ejercicio efectivo del control social, sin embargo, no depende sólo de la provisión de instrumentos técnicos y normativos, pero sobre todo la capacidad de movimientos, organizaciones, foros, grupos y otros actores de la sociedad para discutir con las políticas públicas de calidad y lo que hay que hacer para transformar la realidad para garantizar los derechos sociales. Por lo tanto, otro reto es combinar y participación institucional con la movilización popular, ya sea en los territorios, municipios o en las luchas más amplias de la sociedad, que paso la globalización.

En esta perspectiva, se entiende que la territorial y la participación ofrecen grandes posibilidades para la democratización de la gestión, como

Esto es para que la dimensión territorial en el proceso de gestión descentralizada y participativa en la que el papel de los municipios se convierte en crucial para su operación en los territorios locales donde se materializan las condiciones de vida individuales y colectivos (Nakano, Koga, 2013 p. 158)

El territorio y la democratización de las políticas sociales de la gestión son, en nuestra opinión, un indicativo clave de la realización de la lógica de la derecha y la publicidad que debe regir la gestión de las políticas sociales.

Conclusión

La reflexión hecha en este estudio señalan la necesidad de componer el campo de análisis de la gestión de la política social, tanto en los aspectos de carácter estructurante, como la relación intrínseca del desarrollo económico y su dimensión política, sino que también se dedicó a señalar algunos aspectos que permiten avanzar en la clasificación del gestión teniendo en cuenta la lógica territorial y la participación social.

Este campo de investigación tiene diferentes caminos y enfoques; hemos buscado, en este documento, destacar los aspectos que, en conjunto, pueden contribuir a la mejora de la protección social y la prestación de servicios y beneficios que garantizan los derechos. Estas cuestiones han tenido en cuenta en relación con los debates de la gestión - especialmente con las calificaciones de "gestión social" y "gestión democrática" - surgen en la segunda mitad de los noventa.

La perspectiva que há guiado este estudio es la comprensión de la gestión llevada a cabo en el campo de los derechos y desarrollado para incluir la participación no sólo participan en la discusión, así como en la resolución sobre las acciones a desarrollar, sobre la base de los intereses colectivos.

También es necesario considerar la democratización de la gestión como el espacio en el que negociar un consenso entre los distintos actores sociales, por lo general motivados por sus intereses específicos. Es comprensible, pues, que el ejercicio de la gestión democrática está plagado de conflictos y contradicciones, pero también como una oportunidad para dar a conocer los intereses en disputa.

Bibliografía

AMMANN, S. B. Consideraciones en el concepto de participación. En: **Serviço Social y Sociedad Magazine**, # 5. São Paulo: Cortez y Moraes, 1981.

BOBBIO, Norberto. **La era de los derechos**. Río de Janeiro: Campus, 1992.

CORREA, Maria Valeria Costa - "El Vínculo Estado / Sociedad y control social: terreno para el debate", en **Serviço Social y Sociedad Magazine**, # 77 - SP: Cortez, 2004

DALLABRIDA, Valdir Roque. GOBERNANZA Y DESARROLLO TERRITORIAL: las experiencias de descentralización política y administrativa en Brasil como ejemplos de institucionalización de nuevas escalas de gobernanza territorial. Actas de la Brasilia CÓDIGO 2011. IPEA 2011

FERNANDES, D. **Territorio y territorialidad**: algunas contribuciones de Raffestin. En: Perspectivas de la Política Pública. Belo Horizonte, Volumen II, No. 4, julio / diciembre de 2009, p. 59-68.

FISCHER, Tania. Gestión del desarrollo y las autoridades locales. Salvador: 2002. Disponible en <http://www.ngd.ufsc.br/files/2012/04/o-futuro-da-gestao.pdf>. Acceso 10/03/2014.

KLIKISBERG, Bernardo. **Repensando el Estado para el desarrollo social**: la superación de dogmas y convenciones. Cuestiones Colección de nuestra era. V 64. Sao Paulo: Cortez, 1998.

KOGA, Dirce. São Paulo: entre tipologías territoriales y trayectorias sociales, en SPOSATI, Aldaíza y KOGA, Dirce (Org). **São Paulo**: sentidos territoriales y políticas sociales. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2013, p. 121-166

KOGA, Dirce. **Medidas de ciudades**: entre las áreas de la vida y los territorios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

LASCOMUMES LECTURA y Gales. Les instrumentos Gouverner par. París: Presses de Sciences Po, 2006. (Colección académique Presses de Sciences Po) en FISCHER, Tanya. Gestión del desarrollo y las autoridades locales. Salvador: 2002. Disponible en <http://www.ngd.ufsc.br/files/2012/04/o-futuro-da-gestao.pdf>. Acceso 10/03/2014.

MONKEN, M. et all. El territorio en materia de salud: las referencias de construcción para los análisis en materia de salud y medio ambiente. En MIRANDA, A. C.; Barcellos, C. et all (Org.). **Territorio, medio ambiente y salud**. RJ: FIOCRUZ, 2008, p. 23-42

NAKANO, AK y Koga, D. territorios de la vida urbana y la promoción de la salud pública. En: SOARES, C. B. y CAMPOS, C.M.S (Org). **Motivos de salud colectivos y los cuidados de enfermería**. Barueri, SP: Manole, 2013, p. 143-172.

NOGUEIRA, Marco Aurelio. **Un Estado para la Sociedad Civil**. SP: Cortez, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. **El capitalismo y la democracia social**. 2. ed. Londres: Schwrcz 1995.

RAFFESTIN, Claude. **Por una geografía del Poder**. Sao Paulo: Atica, 1993.

RAICHELIS, Rachel. **Esfera pública y consejos de la asistencia social**: caminos de construcción democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

SAQUET, Marco Aurelio. El territorio: las diferentes interpretaciones de la literatura italiana. En: RIBAS, A.D; SPOSITO, S. S. y SAQUET, M. A. **Territorio y desarrollo**: diferentes enfoques. Francisco Beltrão / PR, 2004, p. 121-147.

SANTOS. Milton. **El Espacio del Ciudadano**. 7ª ed. Sao Paulo: Universidad de São Paulo, 2007

SANTOS, Milton. **Territorio y Sociedad**: Entrevista con Milton Santos. São Paulo: Fundación Perseo Abramo, 2000.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **Brasil: territorio y sociedad a principios del siglo XXI**. Río de Janeiro: Record, 2006.

Telles, Vera da Silva. "Puntos y líneas de una descripción de la ciudad: trayectorias urbanas y sus territorios". IN: FRANCISCO, Elaine Marlova Venzon y ALMEIDA, Carla Cristina Lima. **Trabajo, territorio y cultura: nuevos prismas al debate de políticas públicas**. SP: Cortez, 2007. p. 19-32.

LA PRÁCTICA PROFESIONAL DEL TRABAJO SOCIAL EN CONTEXTOS DE DIVERSIDAD CULTURAL: ANÁLISIS CRÍTICO-REFLEXIVO DE LOS MODELOS IMPLÍCITOS Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS

María José Aguilar Idáñez y Daniel Buraschi

GIEMIC-Universidad de Castilla-La Mancha (España)

mariajose.aguilar@uclm.es y buraschidaniel@hotmail.com

Panel 1: TRABAJO SOCIAL. Políticas sociales y trabajo social en el siglo XXI: Los retos y las respuestas profesionales

RESUMEN

Como consecuencia de la globalización, los trabajadores sociales estamos inmersos en procesos constantes de cambio, y el hecho migratorio, junto con el desafío intercultural que implica, nos impone la necesidad de reflexionar críticamente sobre nuestras propias prácticas. Los tradicionales procedimientos, herramientas, marcos teóricos, formación, recursos y el modo de concebir la atención profesional, ya no sirven ni son eficaces, como bien ha sido señalado por numerosos expertos en trabajo social de diversos continentes.

La implementación de las políticas sociales destinadas a la integración de las personas migrantes depende en buena medida de la práctica profesional. Los trabajadores sociales hemos sido socializados profesionalmente en base a modelos de intervención monoculturales y nord-occidentales de tipo clínico-terapéutico, que no se evidencian como los más apropiados para abordar la intervención en las nuevas realidades de diversidad cultural.

Nuestra ponencia se centra en el análisis comprensivo y en profundidad de las prácticas profesionales, identificando los modelos implícitos de intervención (no conscientes, no racionales y no reflexivos) que operan en la acción profesional, independientemente de los modelos explícitos que se expresen en el discurso consciente; y ofrece un modelo alternativo que permite superarlos con éxito¹.

¹ Este texto es una síntesis adaptada y revisada de dos publicaciones previas referidas a nuestra experiencia en la formación de profesionales, basada en el análisis de los modelos implícitos y la capacitación en el Modelo de Intervención Social Intercultural (MISI), crítico-transformador al que aquí se hace una breve referencia. Véase: M^a J. Aguilar y D. Buraschi (2014b). Educating social workers without boundaries through Intercultural Social Intervention Model (MISI). En C. Noble, H. Strauss & B. Littlechild (Eds.). *Global social work education – crossing borders blurring boundaries* (pp. 41-55). Sydney: Sydney University Press; y M^a J. Aguilar y D.

Un modelo de intervención es un conjunto coherente de pensamientos y conceptos referidos a teorías, sentimientos, actitudes y acciones construidas en base a unas categorías de población que dibujan una guía de intervención social en relación con una problemática concreta. Los modelos son una construcción simplificada y esquemática de la realidad, que aportan una explicación de la misma y que conforma un esquema general referencial que guía la práctica.

Debemos distinguir claramente entre un modelo explícito y un modelo implícito de intervención, ya que son muy pocos los profesionales conscientes de la presencia de estos modelos implícitos, pues, de ordinario, sólo se abordan en la formación y el ejercicio profesional los modelos explícitos, es decir, los modelos teóricos que constituyen el marco y encuadre profesional deliberadamente elegido por el agente profesional, que opta así por unas teorías u otras a la hora de orientar su praxis profesional. La incoherencia y contradicción entre el modelo explícito y el modelo implícito es muy frecuente, por cuanto el implícito se suele mantener a nivel inconsciente.

Los modelos implícitos dependen y se configuran a partir de la interrelación de varios elementos y tienen consecuencias importantes en la intervención social con inmigrantes: reproducen un sistema de relación social desigual y asimétrico; refuerzan la imagen de las personas migrantes como un “grupo de exclusión social” y obstaculizan el proceso de autonomía e integración. Dado el carácter inconsciente de los modelos implícitos, es una exigencia imprescindible el desarrollo de procesos de explicitación que hagan aflorar de manera consciente dichos modelos, explicitando los mecanismos de reproducción de las lógicas de discriminación que subyacen en los mismos.

Nuestro modelo MISI de intervención social intercultural es una propuesta teórico-práctica, sistemática, y de probada eficacia, para un trabajo social en contextos de diversidad cultural que tenga como objetivo lograr una ciudadanía realmente inclusiva e igualitaria, acorde con los Derechos Humanos. El modelo MISI es crítico-transformador, emancipatorio y potenciador en la medida en que apoya y estimula a individuos y grupos a desarrollar sus habilidades volviéndose autónomos para resolver los problemas y tomar decisiones, al mismo tiempo que aboga por un cambio estructural hacia una sociedad más justa.

Buraschi (2014c). Formación en Trabajo Social con conciencia global y compromiso local: un caso de buena práctica educativa. *Cuadernos de Trabajo Social*, 27 (2), 277-289. http://dx.doi.org/10.5209/rev_CUTS.2014.v27.n2.44557

Palabras clave: Práctica profesional, modelo implícito, Modelos de Intervención Social Intercultural MISI, etnocentrismo, trabajo social.

1. INTRODUCCIÓN

La diversidad cultural constituye un asunto central y de importancia creciente en las sociedades actuales. El pluralismo cultural, por tanto, es un hecho que representa para el trabajo social nuevos retos y oportunidades. Retos prácticos de orden intelectual, emocional, político y ético, y retos técnicos específicos. Pero la migración también es una realidad que nos ofrece nuevas oportunidades a los trabajadores sociales, ya que la diversidad cultural abre nuevas posibilidades de acción profesional y nos obliga a repensar y reformular críticamente las tradicionales formas de intervención. Esta circunstancia, además, nos ayuda y obliga a reflexionar profundamente sobre la praxis profesional, nuestros marcos de acción y pensamiento. Nos confronta con el compromiso de nuestra misión profesional, valores y principios propios del trabajo social.

Como consecuencia de la globalización, los trabajadores sociales estamos inmersos en procesos constantes de cambio, y el hecho migratorio, junto con el desafío intercultural que implica, nos impone la necesidad de reciclaje y formación continua, en aspectos que tradicionalmente no son considerados en el curriculum. El compromiso con los más desfavorecidos y excluidos es un elemento inherente a la profesión, y el desafío intercultural nos puede ayudar a reivindicarlo en estos momentos de fuertes presiones contra el Estado de Bienestar, de cierta desorientación sobre nuestro rol profesional y de pérdida de iniciativa en muchas intervenciones sociales, políticas, universitarias, etc. Por ello, los tradicionales procedimientos, herramientas, marcos teóricos, formación, recursos y el modo de concebir la atención profesional en los servicios sociales, ya no sirven ni son eficaces.

Son numerosos los autores y expertos que, en diferentes países, hemos advertido acerca de la necesidad de una nueva formación profesional, a la que nuestro programa proporciona una respuesta efectiva (Ronnau, 1994; Legault, 1997; Verbunt, 1994, 1999 y 2004; Lévesque, 2004 y 2006; Fook, 2004 y 2012; Aguilar, 2004 a 2013; Aguilar y Buraschi, 2012 y 2014; Payne y Askeland, 2008; Novak y Van Ewijk, 2010; entre otros). Nosotros consideramos que es necesario desarrollar tanto nuevos conocimientos y habilidades, como sensibilización personal y nuevas actitudes en el modo de ser y actuar profesional. Se trata de un proceso educativo donde es imprescindible articular una actitud intelectual de apertura al otro con un

trabajo de autoanálisis y autoconocimiento de uno mismo, integrando elementos cognitivos y afectivos.

Los modos de intervención social dominantes son un reflejo de las diversas formas de respuesta que suelen darse a la gestión de la diversidad en nuestras sociedades; y que han resultado ser de poca eficacia en el terreno de la convivencia ciudadana para una ciudadanía inclusiva. Son tres los modos de respuesta más frecuentes² (Aguilar y Buraschi, 2012a):

- *Asimilación subalterna*: un modelo basado en la absorción de las minorías étnico-culturales pero ocupando una posición subalterna en la estructura social.
- *Racismo culturalista*: una perspectiva que *racializa* las diferencias culturales reduciendo la complejidad de las personas a una única categoría.
- *Estética intercultural*: consiste en una celebración superficial de la diversidad cultural más parecida al *exotismo colonial* que a la perspectiva intercultural.

Las limitaciones y carencias que tienen estas tres respuestas, imposibilitan y dificultan la construcción de una ciudadanía inclusiva y una convivencia intercultural transformadora y superadora de las desigualdades y asimetrías de poder entre grupos sociales. Es necesario desarrollar una respuesta interculturalista crítica y transformadora, es decir, una alternativa válida para superar esas barreras, desigualdades y asimetrías que subyacen en las tres respuestas señaladas. El interculturalismo es un tipo de respuesta normativa al hecho de la pluralidad cultural, que se basa en una efectiva convivencia, aprendizaje y enriquecimiento mutuos. Este enfoque se diferencia y opone a otras respuestas normativas tales como la “asimilación” de las culturas minoritarias por parte de la cultura mayoritaria y se opone también a la mera “tolerancia mutua” de cierto multiculturalismo (“iguales pero separados”). El enfoque intercultural que proponemos es crítico porque implica la deconstrucción del *asimilacionismo subalterno* y del *racismo culturalista* además de la superación de ciertas formas reduccionistas de entender el interculturalismo; y es transformador porque supone repensar nuestra forma de concebir la identidad, la cultura, la participación y la ciudadanía.

² Una explicación detallada de estos modos de gestión de la diversidad ha sido publicada en: Aguilar, M^a J. y Buraschi, D. (2012). El desafío de la convivencia intercultural. *REMHU. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 38, 27-43. [<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/viewFile/298/273>]

Nuestro enfoque crítico-transformador del interculturalismo no se limita al reconocimiento de la diferencia y a la promoción de la interacción positiva entre personas o grupos con diferentes horizontes culturales de referencia, sino que apuesta por la lucha contra las desigualdades sociales, económicas y políticas; y contra las discriminaciones étnicas, raciales y culturales.

2. MODELOS IMPLÍCITOS, ETNOCENTRISMO Y PREJUICIO EN LOS TRABAJADORES SOCIALES

La implementación de las políticas sociales destinadas a la integración de las personas migrantes depende en buena medida de la práctica profesional. Los trabajadores sociales hemos sido socializados profesionalmente en base a modelos de intervención monoculturales y nord-occidentales de tipo clínico-terapéutico, que no se evidencian como los más apropiados para abordar la intervención en las nuevas realidades de diversidad cultural. En definitiva, no todos los modelos teóricos y metodológicos de intervención profesional en el ámbito social son adecuados, oportunos ni pertinentes si los analizamos en perspectiva intercultural y bajo el prisma de la construcción de una ciudadanía inclusiva.

Debemos distinguir claramente la diferencia entre un modelo explícito y un modelo implícito de intervención. Un *modelo explícito* de intervención social es un conjunto *reflexivo y coherente* de pensamientos y conceptos referidos a principios, teorías, estrategias y acciones construidas en base a unas categorías de población que dibujan una guía de intervención social en relación con una problemática concreta. Los *modelos implícitos*, por su parte, son un marco de referencia, una construcción simplificada y esquemática de la realidad, que aportan una explicación de la misma y que conforman un esquema general referencial que guía la práctica, de *forma irreflexiva*.

Aunque nos resulte incómodo, tenemos que tomar conciencia de que, con frecuencia, nuestra forma de trabajar con y para las personas migrantes se basa en valores, supuestos y estereotipos que pueden reproducir nuevas formas de racismo y que nos impiden reconocer las reales necesidades de las personas.

En la base de nuestras formas de diseñar programas de intervención, de nuestra forma de comprender los problemas sociales, de nuestras prácticas de trabajo cotidiano con las personas inmigrantes se encuentran modelos implícitos. Estos modelos implícitos de

intervención son el marco a través del cual interpretamos, comprendemos y actuamos. Reproducen de forma sistemática una acción específica con inmigrantes y sus problemáticas, y una específica visión de las personas inmigrantes, de su contexto, de sus recursos y de sus problemas. En muchas ocasiones se trata de modelos basados en esquemas universalizantes a partir de conceptos particulares o que exacerbaban las diferencias culturales. No debemos olvidar que la forma de encuadrar un problema determina la forma de resolverlo y en no pocos casos, la mayor dificultad para una eficaz intervención social estriba en un mal encuadre del problema (falso, distorsionado, erróneo, reduccionista o sesgado) que nos imposibilita e impide su correcta solución.

Hemos afirmado que un modelo de intervención es un conjunto coherente de pensamientos y conceptos referidos a teorías, sentimientos, actitudes y acciones construidas en base a unas categorías de población que dibujan una guía de intervención social en relación con una problemática concreta. Los modelos son, por tanto, una construcción simplificada y esquemática de la realidad, que aportan una explicación de la misma y que conforma un esquema general referencial que guía la práctica. Los modelos implícitos dependen y se configuran a partir de la interrelación de varios elementos: cómo se define la situación problema que se pretende modificar; qué intereses están en juego, que a menudo van mucho más allá de los objetivos declarados de la intervención; cuáles son los valores dominantes; cuáles son las estrategias que se consideran más legítimas para enfrentar el problema; como se definen a las personas involucradas, en particular qué roles y estatus se les asignan y qué relación se considera que deberían tener entre ellas. Estos elementos reflejan los valores, creencias y prejuicios del profesional; y de estos elementos y sus interrelaciones se derivan, tanto la naturaleza específica de la relación que se establece entre el agente social y el “usuario” inmigrante, como las formas concretas y operativas de esa intervención profesional (orientación metodológica, procedimientos, etc.). Son muy pocos los profesionales conscientes de la presencia de estos modelos implícitos, ya que, de ordinario, sólo se abordan en la formación y el ejercicio profesional los modelos explícitos, es decir, los modelos teóricos que constituyen el marco y encuadre profesional deliberadamente elegido por el agente profesional, que opta así por unas teorías u otras a la hora de orientar su praxis profesional. La incoherencia y contradicción entre el modelo explícito y el modelo implícito es muy frecuente, por cuanto el implícito se suele mantener a nivel inconsciente

3. EL CULTURALISMO ETNOCÉNTRICO COMO PROCESO BÁSICOS DE LOS MODELOS IMPLÍCITOS

La lógica que está detrás de los modelos dominantes en la intervención social es un proceso que denominamos “culturalismo etnocéntrico”. Se trata de un proceso de construcción social de la alteridad basado en categorías rígidas, etnocéntricas, esencialistas e impuestas a las personas migrantes. El culturalismo etnocéntrico se compone de tres elementos íntimamente relacionados: la categorización impuesta, el etnocentrismo y el culturalismo (Aguilar y Buraschi, 2012b).

La categorización impuesta: Es la construcción de un sistema de clasificación que tiene el poder de reproducir y crear lo que, aparentemente, se limita a describir. La forma de pensar y categorizar a las personas migrantes condiciona el estilo de intervención. No hay que olvidar que el discurso institucional y de los trabajadores sociales es dominante y legítimo y que suele prevalecer sobre las definiciones de las propias personas migrantes, en este sentido tiene el poder de normalizar y naturalizar categorías arbitrarias. Son tres grupos de metáforas las más utilizadas para categorizar a las personas migrantes: las metáforas que definen a la persona migrante como víctima; las metáforas que le definen como amenaza; y las metáforas que categorizan a la persona migrante como carenciada.

- La categoría de *víctima* es la que define a estas personas como sujetos vulnerables, pasivos, indefensos, incapaces de enfrentarse a los problemas y de ser dueños del propio proyecto migratorio.
- La categoría de *amenaza* hace hincapié en el peligro que determinadas personas migrantes pueden representar para nuestros valores, nuestras creencias o para el Estado de bienestar. Las personas migrantes son concebidas principalmente como un problema.
- La visión de la persona migrante como *carenciada* se basa en una visión etnocéntrica de lo que consideramos “normal”, se centra en las supuestas carencias culturales, sociales, económicas, lingüísticas etc.

La categorización implica un proceso de reducción de la complejidad de la persona migrante a una o pocas de sus supuestas características. Desde este punto de vista los modelos implícitos son un dispositivo de reducción y de invisibilización de parte de la realidad social. A menudo

no tomamos en cuenta la historia previa, focalizamos nuestra atención en los problemas y no en la capacidad de las personas para hacer frente a sus dificultades; invisibilizamos determinados factores sociales y coyunturales, las múltiples identidades y la complejidad cultural. De esta forma la persona migrante pierde la posibilidad de autodefinirse, la definición de su identidad no le pertenece. La indiferencia y la exclusión son formas sutiles de racismo, porque niegan la complejidad del sujeto, e incluso le niegan la consideración de tal, para convertirlo en un mero objeto.

La otra característica del proceso “culturalista etnocéntrico” es que solemos aplicar nuestras categorías analíticas a otras realidades sociales olvidando que existen diferencias: adaptamos la realidad a las categorías en lugar de adaptar las categorías a la realidad. Es decir, creemos que las categorías que utilizamos en nuestro trabajo son universales y se puedan aplicar en todos los contextos, y esto es falso.

Finalmente el último elemento del proceso “culturalista etnocéntrico” es la exageración de los factores culturales y la esencialización de la cultura. Interpretamos el comportamiento de las personas únicamente por su pertenencia (real o supuesta) a una determinada cultura, confundiendo las diferencias sociales con las diferencias culturales. De este modo se oculta la incapacidad (y falta de voluntad) del Estado para resolver satisfactoriamente los problemas, y se utilizan las diferencias culturales como pantalla para tapan los debates que la sociedad no quiere afrontar.

Esta tendencia se nota especialmente en la fase de diagnóstico y análisis de los problemas de integración: la delincuencia, el fracaso escolar, la pobreza se explican a través de variables culturales como los factores religiosos, la “mentalidad”, la “orientación hacia el presente”, el “fatalismo”, etc. Este modelo de intervención tiende a exotizar la pobreza, subestima los factores económicos y sociales y sobrestima los factores culturales. El diagnóstico se sigue realizando como un peritaje exterior a los interesados a quienes no se les consulta ni se les hace participar activamente en el mismo. Con frecuencia se formulan proyectos de intervención sin tomar en consideración la participación de los propios interesados, con lo que la potencial eficacia de las intervenciones se ha visto muy reducida. En otros casos, se distorsiona la visión del inmigrante al que se clasifica como “bueno” o “malo” en función de su mayor o menor proximidad con las normas sociales, interviniendo desde modelos clínicos que tienden a interpretar su situación de marginación como inadaptación, falta de voluntad o desvío que hay que corregir, “normalizando” sus comportamientos.

4. EL MODELO DE INTERVENCIÓN SOCIAL INTERCULTURAL (MISI)

Además del análisis crítico de los modelos implícitos en la práctica profesional, el programa formativo aplica el enfoque intercultural crítico-transformador a la intervención social, desarrollando pautas para la construcción de un Modelo de Intervención Social Intercultural (en adelante MISI)³ basado en la comprensión profunda del Otro, en el desarrollo de la empatía intercultural, y en la adquisición de competencias interculturales. La intervención social intercultural no trata de incluir nuevas herramientas de intervención, sino de transformar nuestra forma de pensar y vivir la diversidad cultural, incluyendo aspectos cognitivos y afectivos.

Hay que tener en cuenta que la mayoría de los profesionales hemos sido socializados en horizontes culturales monoculturales y etnocéntricos y, a menudo, no tenemos las herramientas para gestionar la incertidumbre y el estrés que genera la relación con personas cuyos comportamientos no logramos comprender y prever. La incomprensión es doble: no sabemos interpretar los comportamientos ajenos (incertidumbre explicativa) y no logramos prever las posibles reacciones (incertidumbre predictiva). Esto significa que para trabajar eficazmente en un espacio multicultural no son suficientes la buena voluntad y las actitudes positivas hacia la diversidad, es necesario tener las competencias para comprender la diversidad, gestionar los conflictos y relacionarse eficazmente. Nuestros valores y creencias pueden no ser suficientes cuando nos encontramos en situaciones complejas y ambiguas. Los valores y las creencias tienen que estar acompañados por conocimientos, habilidades, actitudes y destrezas que nos permitan manejar eficazmente las situaciones conflictivas o ambiguas. Sin estas competencias el encuentro intercultural se puede transformar en choque cultural y alimentar el racismo y la xenofobia.

El modelo explícito MISI se formula desde análisis teóricos sobre las formas dominantes del discurso y el racismo de las élites (Van Dijk, 2000), incluyendo el racismo institucional puesto en práctica desde las políticas e intervenciones sociales (Rivera, 2009; Aguilar, 2011b). Tiene otras referencias teóricas en las propuestas de trabajo social anti-opresivo

³ Las primeras formulaciones del modelo de intervención propuesto se publicaron en 2004 y fueron ampliándose y desarrollándose en publicaciones posteriores. Véanse: M^a José Aguilar (2004a, 2006, 2008, 2010, 2011a, 2011b y 2012) y M^a José Aguilar y Daniel Buraschi (2012a, 2012b, 2013, 2014a, 2014b y 2014c).

(inicialmente elaboradas por Bárbara B. Solomon, 1976)⁴; en los conceptos de empowerment y advocacy (Rose y Black, 1985), reconocimiento (Honneth, 1997), interseccionalidad (Crenshaw, 1995), en la sociología reflexiva de Bourdieu (1980), la antropología crítica (Marcus y Fisher, 1986; Rosaldo, 1993), el construccionismo social (Berger y Luckman, 2001), y la filosofía de la alteridad de Lévinas (1991).

Desde el punto de vista de la operatividad del modelo, las inspiraciones teórico-prácticas más relevantes son:

A) *El enfoque de concientización y liberación* que se inicia en América latina con las obras de Paulo Freire, particularmente sus propuestas de ‘educación problematizadora’ y ‘dialogicidad’ (Freire, 1970, 1992 y 1996). Estas propuestas se aplican también en el teatro del oprimido de Boal (1978) –en sus versiones latinoamericanas y europeas-, así como en diferentes programas latinoamericanos de ‘educación popular’, particularmente los promovidos por el CEAAL.⁵

B) El *enfoque comunicacional sistémico* de la escuela de Palo Alto (Watzlawick, Beavin, y Jackson, 1967).

C) La *pedagogía no-violenta* italiana de Capitini (1968) y Dolci (1996).

D) La *mediación transformativa* propuesta por Bush y Folger (1994) y sus conceptos de revalorización y legitimación.

E) Las aportaciones de la psicología social aplicada y de la psicología cultural (Bruner, 1991).

En este modelo el trabajador social utiliza las estrategias propias del empoderamiento para reducir, eliminar, combatir o invertir las valoraciones negativas que desde el conjunto de la sociedad en general, y desde el poder y sus grupos en particular, se hacen de los inmigrantes. El empleo y fortalecimiento de redes de apoyo mutuo, la utilización de la capacitación como transferencia de saberes, habilidades y tecnologías, capacidad para tomar decisiones y organizarse, de interpretar, proyectar y actuar colectivamente, etc. son algunos ejemplos de estas estrategias, donde no se niega el conflicto sino que se trabaja con él y desde él cuando es preciso. Este modelo exige un compromiso para mantener servicios socioeducativos y

⁴ Las propuestas actuales de trabajo social crítico y antidiscriminatorio más relacionadas con nuestro modelo son, entre otras: Okitikpi y Aymer (2010), Bhatti-Sinclair (2011), Lavalette y Ioakimidis (2011), Langan (2011), Baldwin (2011), y Fook (2012).

⁵ Especialmente relevantes son los trabajos de Kaplún (1983 y 1985) y Núñez, (1989).

programas de intervención social efectivamente igualitarios y para enfrentarse a valoraciones negativas fuertemente arraigadas, incluso en la cultura técnico-profesional e institucional.

Se trata de implementar procesos de diálogo, comprensión y mejora, utilizando conceptos, técnicas y estrategias propias del trabajo social emancipatorio y radical para fomentar la mejora y la autodeterminación de los participantes. Es decir, para el desarrollo de habilidades que permitan a las personas, organizaciones y comunidades mejorar por sí mismos sus actuaciones, y favorecer el cambio social necesario para que las situaciones resulten más justas y equitativas.

En esta perspectiva, el trabajador social tiene un papel muy diferente y diverso: frente al clásico papel de experto gestor y organizador, en este enfoque puede ser un facilitador, un colaborador, un defensor, un mediador o un formador, dependiendo de las dinámicas generadas por el proceso de intervención. Nuestra acción se convierte así en un instrumento pedagógico y político de fortalecimiento emancipatorio de organizaciones, personas y grupos. El concepto de autodeterminación es un fundamento básico de este modelo, que se define como un conjunto de habilidades interrelacionadas, tales como: habilidad para identificar y expresar necesidades; establecer objetivos o expectativas y trazar un plan de acción para alcanzarlas; identificar recursos; hacer elecciones racionales entre cursos de acción alternativos; desarrollar actitudes apropiadas para conseguir los objetivos; evaluar resultados, etc.

La intervención social con inmigrantes encaminada a la autodeterminación si es llevada a cabo en contextos multiculturales necesita, previamente, un proceso de capacitación intercultural de los profesionales, para evitar que la intervención social se transforme, aunque sea de forma involuntaria, en un dispositivo de reproducción de las desigualdades sociales.

5. COMPETENCIAS INTERCULTURALES EN EL MISI

En el modelo de intervención MISI proponemos la adquisición de un conjunto de competencias interculturales en trabajo social, basado en las aportaciones de Chen y Starosta (1996), Byram (1997), Aneas (2003) y Sclavi (2003). Entendemos las competencias interculturales como un conjunto de conocimientos, actitudes y destrezas que nos permiten trabajar en contextos multiculturales de forma eficaz contribuyendo a la convivencia intercultural. No se trata solamente de comportarse de forma pertinente y adaptarse a los

diferentes contextos, sino de transformar las relaciones para contribuir a transformar la sociedad.

Siguiendo la propuesta de Milton Bennett (1986) diferenciamos dos dimensiones de competencias interculturales: Mindset y Skillset. La primera hace referencia a una manera de mirar al mundo, incluye los aspectos cognitivos, emocionales y actitudinales que son transversales a todas las competencias específicas y que conforman lo que podríamos denominar la mente intercultural: tolerancia a la ambigüedad, apertura y curiosidad hacia la diversidad, flexibilidad mental, creatividad, entre otras. La segunda hace referencia a todos los aspectos comportamentales y a las capacidades específicas y las estrategias que se necesitan para trabajar eficazmente con personas y grupos con diferentes referentes culturales. Según nuestro modelo, las competencias específicas de los profesionales que trabajan en contextos multiculturales son: la concientización intercultural; la comprensión de otros marcos culturales de referencia; la sensibilización intercultural; la asertividad intercultural y la gestión creativa de los conflictos.

Concientización intercultural. Paulo Freire formuló el concepto de concientización para describir el proceso de transformación personal y social que protagonizan las personas oprimidas cuando toman conciencia de la lógica de opresión que sustenta las relaciones de poder en las cuales estaban implicadas. El aspecto interesante del concepto de concientización es que no hace referencia solamente al contexto de dominación, sino también a los modelos de opresión que estructuran la mente de los oprimidos. Podemos aplicar este concepto a las relaciones entre personas en contextos multiculturales y hablar de concientización intercultural como la toma de conciencia de nuestros presupuestos implícitos, de las creencias, valores implícitos que, a menudo de forma automática, influyen en nuestras interpretaciones del mundo y en nuestros comportamientos. Como hemos visto en la primera parte, estos modelos implícitos a menudo son las barreras invisibles que nos impiden comprender otros marcos de referencia, comunicarnos eficazmente, gestionar conflictos y reproducen estereotipos, prejuicios y relaciones desiguales.

La conciencia del propio horizonte cultural en general, y de los modelos implícitos que guían nuestra intervención social en particular, es el primer paso para el desarrollo de las competencias interculturales puesto que ‘es nuestra mirada la que muchas veces encierra a los demás en sus pertenencias más limitadas, y es también nuestra mirada la que puede liberarlos’ (Maalouf, 1998:7).

La *comprensión de otros marcos culturales de referencia* incluye las actitudes, conocimientos y destrezas que nos permiten comprender a personas que no comparten en nuestro mismo marco de referencia y situaciones de contacto en contextos pluriculturales. Se basa en la capacidad de investigar la diversidad a través de “mapas dinámicos”, un conjunto de claves hermenéuticas que representan una guía flexible hacia la comprensión y nos permiten cambiar nuestra forma de identificar un problema. En este sentido es una competencia fundamental en el trabajo de diagnóstico del trabajador social. El punto de partida no tiene que ser solamente el análisis de los problemas, sino de las competencias de las personas migrantes, sus redes, su capital social y cultural, su resiliencia. Que la pregunta fundamental de nuestro diagnóstico no sea ‘cuáles son los factores que determinan la vulnerabilidad de las personas migrantes’, sino ‘cuáles son los factores que en muchos casos han sido determinantes para las historias de éxito de estas personas’. Se trata de valorizar la resiliencia, la capacidad de enfrentarse a las adversidades y salir adelante, se trata de tomar en consideración la historia previa de las personas migrantes, sus prácticas, sus redes de apoyo, las características de la sociedad receptora, el ambiente, o el clima social en un determinado momento, los factores protectores, sus recursos internos y capacidades, sus oportunidades y dinamismos vitales (Aguilar, 2013)⁶.

Respecto a la dimensión transnacional y sociocomunitaria de la experiencia migratoria hay que subrayar que en la mayor parte de los casos, la intervención profesional desde los servicios sociales se desarrolla desde modelos diagnósticos (propios de enfoques clínicos nord-occidentales), que habitualmente tienden a etiquetar la realidad en función de las características de la oferta, sin plantearse seriamente la exploración comunitaria de las potencialidades y recursos propios.

La *sensibilidad intercultural* es una competencia que incluye la autoconciencia emocional, la actitud positiva hacia la diversidad y la empatía intercultural o exotopía. Por esta última entendemos una forma de empatía que sea eficaz en contextos pluriculturales. Con la empatía buscamos comprender la experiencia de la otra persona a partir de nuestro marco. Es una forma de salir de una visión narcisista pero no de salir de una visión etnocéntrica. Cuando intentamos ponernos en los ‘zapatos de los otros’ en realidad estamos poniendo los otros en ‘nuestros zapatos’. Sclavi (2003) propone el concepto de exotopía, para definir el esfuerzo de

⁶ Un análisis detallado de las acciones-clave y los procedimientos que pueden emplearse para realizar un diagnóstico de este tipo, orientado a la potenciación y la defensa, puede consultarse en M^a José Aguilar (2013). *Trabajo social. Concepto y metodología*. Madrid: Paraninfo-Consejo General de Trabajo Social.

reconocer la perspectiva autónoma del otro, una perspectiva con sentido propio, no reducible a la nuestra. En la empatía aislamos y descontextualizamos algunos rasgos de la experiencia del otro para comprenderla a partir de nuestro marco cultural, de esta forma en realidad no salimos de nosotros mismos, sino que proyectamos en el otro nuestra forma de sentir y vivir una experiencia. La exotopía genera otra forma de empatía, la empatía intercultural, un proceso en el cual la otra persona no juega un papel pasivo, sino activo, colabora con nosotros/as en la construcción de un sentido compartido de la experiencia afectiva. En este sentido podemos definir la “empatía intercultural” como la habilidad de hacer experiencia de aspectos de la realidad de forma diferente de cómo se haría desde nuestro marco de referencia a través de la construcción colaborativa del sentido de la experiencia afectiva.

La *asertividad intercultural* es la ‘habilidad para negociar los significados culturales y de actuar comunicativamente de una forma eficaz de acuerdo a las múltiples identidades de los participantes’ (Chen & Starosta, 1996: 358). Ser asertivos en contextos multiculturales significa saber identificar los propios estilos comunicativos; reconocer los estilos comunicativos de otras personas o grupos; saber crear canales de comunicación; tener la capacidad de conceptualizar, de explicarse, de presentarse de forma apropiada, de llegar a un grado aceptable de comprensión recíproca y gestionar la interacción de forma adecuada y eficaz.

Finalmente la *gestión creativa de los conflictos* es la capacidad de utilizar estrategias de resolución exploratorias basadas en un análisis complejo de los conflictos, la reestructuración de las relaciones (Bush y Folger, 1994) y la generación de alternativas basadas en la construcción de un nuevo marco de referencia común (Sclavi, 2003).

6. CONCLUSIONES

Los modelos implícitos etnocéntricos y culturalistas tienen consecuencias importantes en la intervención social con inmigrantes: reproducen un sistema de relación social desigual y asimétrico; refuerzan la imagen de las personas migrantes como un “grupo de exclusión social” y obstaculizan el proceso de autonomía e integración. Las demandas de las personas migrantes y las respuestas insuficientes de los modelos de intervención tradicionales pueden generar estrés, incertidumbre y ansiedad, pero son, también, una importante ocasión para

revisar nuestros métodos de intervención, una oportunidad para ser conscientes de las limitaciones de nuestros esquemas de análisis y repensar nuestros modelos de intervención.

Dado el carácter inconsciente de los modelos implícitos, es una exigencia imprescindible el desarrollo de procesos de explicitación que hagan aflorar de manera consciente dichos modelos, explicitando los mecanismos de reproducción de las lógicas de discriminación que subyacen en los mismos. La formación profesional para el trabajo social debe incorporar estas propuestas. Se trata de ser conscientes de que las categorías que consideramos neutrales están, a menudo, estrechamente relacionadas con un determinado contexto cultural, y en algunos casos se basan en presupuestos etnocéntricos reduccionistas. Además, en la formación deben aprenderse nuevos modelos alternativos de intervención, adaptados y coherentes con los valores, principios y compromiso del trabajo social.

El modelo MISI de intervención social intercultural es una propuesta teórico-práctica, sistemática y de probada eficacia, para un trabajo social en contextos de diversidad cultural que tenga como objetivo lograr una ciudadanía realmente inclusiva e igualitaria, acorde con los Derechos Humanos. El modelo MISI es crítico-transformador, emancipatorio y potenciador en la medida en que apoya y estimula a individuos y grupos a desarrollar sus habilidades volviéndose autónomos para resolver los problemas y tomar decisiones, al mismo tiempo que aboga por un cambio estructural hacia una sociedad más justa. A nivel individual los resultados pueden observarse a través de la percepción del control de la situación, la sociabilidad y los comportamientos dirigidos a la acción. En las organizaciones, los resultados pueden incluir el desarrollo de redes organizacionales, la captación de recursos y la definición de políticas. En la comunidad, los resultados pueden ser analizados por la evidencia de procesos de inclusión social, convivencia pluralista y construcción de proyectos colectivos de mejora del entorno y la calidad de vida.

Se evidencia, por tanto, la necesidad y pertinencia de desarrollar acciones formativas en el campo del trabajo social, superadoras de las limitaciones que la formación tradicional plantea en los nuevos y complejos contextos de diversidad cultural.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aguilar, M^a J. (2004a). Trabajo social intercultural: una aproximación al perfil del trabajador social como educador y mediador en contextos multiculturales y multiétnicos. *Portularia. Revista de Trabajo Social*, 4, 153-160.
[<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=860428>]
- Aguilar, M^a J. (2004b). Nuevas tecnologías y participación en la educación universitaria: Experiencia española en materia de migraciones internacionales e interculturalidad. En R. Ruzicka, J. Ballantine y J.A. Ruiz (Eds.). *Key contexts for education and democracy in globalising societies* (pp. B2/1-B2/9). Education Participation Globalisation Prague 2004 Conference Proceedings. Praha (Rep. Checa): Agentura Action M.
- Aguilar, M^a J. (2006). Inmigración, integración e interculturalidad. En A. Alted (dir.) *De la España que emigra a la España que acoge* (pp. 556-569). Madrid: Fundación Francisco Largo Caballero y Caja Duero.
- Aguilar, M^a J. (2008). *Ciudadanía Intercultural: Materiales y propuestas desde la Sociología Visual*. Albacete: GIEMIC-UCLM. (Editado en DVD-Vídeo).
- Aguilar, M^a J. (2010a). Modelos de intervención social con inmigrantes e interculturalidad: un análisis crítico. *Inguruak. Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, vol. *Monográfico especial 'Sociedad e Innovación en el siglo XXI', febrero 2010*, 77-94.
- Aguilar, M^a J. (2010b). Elaboración y uso de materiales didácticos audiovisuales en animación sociocultural. Experiencias. En M. Area, A. Parcerisa y J. Rodríguez (Eds.). *Materiales y recursos didácticos en contextos comunitarios* (pp. 153-160). Barcelona: Graó.
- Aguilar, M^a J. (2011a). Ciudadanía intercultural y animación: una experiencia innovadora para el empoderamiento de colectivos inmigrantes. *Journal Sociocultural Community Development and Practices*, 1, 22-47.
[http://www.atps.uqam.ca/numero/n1/pdf/ATPS_AguilarIdanez_2010.pdf]
- Aguilar, M^a J. (2011b). El racismo institucional en las políticas e intervenciones sociales dirigidas a inmigrantes y algunas propuestas prácticas para evitarlo. *Documentación Social*, 162, 139-166.
- Aguilar, M^a J. (2012). Pensar la intervención social con personas migradas: un desafío a nuevas formas de intervención desde el trabajo social. En A. Avaria (ed.). *Desafíos de la migración. ¿Cómo acercarnos a las personas migradas? Miradas de y desde la investigación e intervención social* (pp. 79-112). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Santo Tomás.
- Aguilar, M^a J. (2013). *Trabajo social. Concepto y metodología*. Madrid: Paraninfo-Consejo General de Trabajo Social.
- Aguilar, M^a J. y Buraschi, D. (2012a). El desafío de la convivencia intercultural. *REMHU. Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 38, 27-43.
[<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/viewFile/298/273>]

- Aguilar, M^a J. y Buraschi, D. (2012b). Prejuicio, etnocentrismo y racismo institucional en las políticas sociales y los profesionales de los servicios sociales que trabajan con personas migrantes. *VII Congreso Migraciones Internacionales en España. Movilidad humana y diversidad social*. Bilbao, 11 al 13 de abril. [<http://bit.ly/1e5Hk8I>]
- Aguilar, M^a J. y Buraschi, D. (2013). Asociacionismo e intervención social con inmigrantes. En E. Raya, M^a A. Espadas y M. Aboussi (coords.). *Inmigración y ciudadanía activa. Contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social* (pp. 43-68). Barcelona: Icaria.
- Aguilar, M^a J. y Buraschi, D. (2014a). Investigación en trabajo social orientada a la mejora de la práctica profesional y la formación: Resultados del proyecto MISI. En E. Pastor, M^aT. Fernández. M. Avilés y Y. Domenech (Eds.). *El trabajo social ante el reto de la crisis y la educación superior* (pp. 445-455). Murcia: Universitas.
- Aguilar, M^a J. y Buraschi, D. (2014b). Educating social workers without boundaries through Intercultural Social Intervention Model (MISI). En C. Noble, H. Strauss & B. Littlechild (Eds.). *Global social work education – crossing borders blurring boundaries* (pp. 41-55). Sydney: Sydney University Press.
- M^a J. Aguilar y D. Buraschi (2014c). Formación en Trabajo Social con conciencia global y compromiso local: un caso de buena práctica educativa. *Cuadernos de Trabajo Social*, 27 (2), 277-289. http://dx.doi.org/10.5209/rev_CUTS.2014.v27.n2.44557
- Aneas, A. (2003). *Competencias interculturales transversales en la empresa: un modelo para la detección de necesidades de formación*. Tesis doctoral del Departamento de Mètodes d'Investigació i Diagnòstic en Educació. Barcelona: Universitat de Barcelona. [<http://hdl.handle.net/2445/42451>]
- Baldwin, M. (2011). Resisting the EasyCare model: building a more radical, community-based, anti-authoritarian social work for the future. En: Lavalette, M. (ed.). *Radical social work today. Social work at the crossroads* (pp. 187-204). Bristol: The Policy Press.
- Bennett, M. J. (1986). A developmental approach to training intercultural sensitivity, *International Journal of Intercultural Relations*, 10 (2), 179-186.
- Berger, P.L. y Luckmann, T. (2001). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bhatti-Sinclair, K. (2011). *Anti-racist practice in Social Work*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Boal, A. (1978). *Jeux pour acteurs et non-acteurs. Pratique du theatre de l'opprimé*. Paris: Maspero. [Primera edición en español: (1980). *Teatro del oprimido/2. Ejercicios para actores y no actores*. México: Nueva Imagen].
- Boal, A. (1978). *Jeux pour acteurs et non-acteurs. Pratique du theatre de l'opprimé*. Paris: Maspero.
- Bourdieu, P. (1980). *Le sens pratique*. París: Minuit.
- Bruner, J. (1991). *Actos de Sentido*. Madrid: Alianza.

- Bush, R. y Folger, J. (1994). *The Promise of Mediation*. San Francisco: Jossey-Bass
- Byram, M. (1997). *Teaching and Assessing Intercultural Communicative Competence*. Clevedon: Multilingual Matters.
- Capitini, A. (1968), *La Educazione aperta*, Firenze: NIS.
- Chen, G. M., y Starosta, W. J. (1996). Intercultural communication competence: A synthesis. En R.B. Brant (ed.). *Communication Yearbook 19*. Thousand Oaks: Sage.
- Crenshaw, K. (1995). Mapping the Margins: Interseccionalidad, Identidad Política y violencia Against Women of Color. En K. Crenshaw; N. Cotanda; C. Peller; K. Thomas (Eds.). *Critical Race Theory. The key writings that formed the movement*. (pp. 357-383). New York: The New Press.
- Dolci, D. (1996), *La struttura maieutica e l'evolgerci*, Firenze: NIS.
- Fook, J. (2004). Some Considerations on the Potential Contributions of Intercultural Social Work. *Social Work & Society*, 2 (1), 83-86.
- Fook, J. (2012). *Social Work. A Critical Approach to Practice* (2nd ed.). London: Sage.
- Freire, P. (1967). *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, P. (1970). *Pedagogia del oprimido*. Montevideo: Tierra Nueva.
- Freire, P. (1992). *Pedagogia da esperança: um reencontro com a Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, P. (1996). *Pedagogía da autonomia- Saberes Necessários à prática Educativa*. São Paulo: Paz e Terra.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica.
- Kaplún, M. (1983). *Hacia nuevas estrategias de comunicación en la educación de adultos*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Kaplún, M. (1985). *El comunicador popular*. Quito: CIESPAL.
- Langan, M. (2011). Rediscovering radicalism and humanity in social work. En M. Lavalette, (ed.). *Radical social work today. Social work at the crossroads* (pp. 153-163). Bristol: The Policy Press.
- Lavalette, M. y Iokimidis, V. (2011). International social work or social work internationalism? Radical social work in global perspective. En M. Lavalette (ed.). *Radical social work today. Social work at the crossroads* (pp. 135-151). The Policy Press: Bristol.
- Legault, G. (1997). Social Work Practice in Situations of Intercultural Misunderstandings. *Journal of Multicultural Social Work*, 4(4), 49-66. DOI: 10.1300/J285v04n04_04

- Lévesque, J. A. (2004). L'anthropopédagogie: une méthodologie au service d'un modèle de développement du jugement réflexif", *Recherche-action, recherche systémique? Questions vives, État de la recherche en éducation*, 2(3), 123-132.
- Lévesque, J. A. (2006). Training social workers in intercultural realities: A teaching model to counter unreasoned affectivity and contribute to the development of reflective judgment. En F. Pons et. al. (eds.). *Towards Emotional Competences*. (pp. 229-248). Aalborg: Aalborg University Press.
- Lévinas, E. (1991). *Ética e infinito*. Madrid: Machado Libros.
- Maalouf, A. (1998). *Identidades asesinas*. Madrid: Alianza.
- Marcus, G. y Fischer, M. (1986). *La antropología como crítica cultural. Un momento experimental en las ciencias humanas*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Novak, J. y Van Ewijk, H. (2010). From assimilation to intercultural competences: a challenge for social work. En H. Van Ewijk, *European Social Policy and Social Work. Citizenship-based social work* (pp. 130-139). New York: Routledge.
- Núñez, C. (1989). *Educar para transformar, transformar para educar*. San José: Alforja.
- Okitikpi, T. y Aymer, C. (2010). *Key Concepts in Anti-discriminatory Social Work*. London: Sage.
- Payne, M. y Askeland, G. A. (2008). *Globalization and international social work: postmodern change and challenge*. Aldershot: Ashgate.
- Rivera, A.M^a (2009). *Regole e roghi. Metamorfosi del razzismo*. Bari: Dedalo.
- Ronnau, J. P. (1994). Teaching Cultural Competence: Practical Ideas for Social Work Educators. *Journal of Multicultural Social Work*, 3(1), 29-42. DOI: 10.1300/J285v03n01_04
- Rosaldo, R. (1993). *Culture & Truth: The Remaking of Social Analysis*. Boston: Beacon Press.
- Rose, S.M. y Black, B.I. (1985). *Advocacy and Empowerment: Mental Health Care in the Community*. Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Sclavi, M. (2003). *Arte di ascoltare e mondi possibili*. Milano: Bruno Mondadori.
- Solomon, B. (1976). *Black Empowerment: Social Work in Oppressed Communities*. New York: Columbia University Press.
- Van Dijk, T. (2000). New(s) Racism. En S. Cottle (ed.) *Ethnic minorities and the media* (pp. 33-49). Buckingham: Open University Press.
- Verbunt, G. (1994). *Les obstacles culturels aux apprentissages*. Paris: Centre National de Documentation Pédagogique.

Verbunt, G. (1999). Le problème des migrants et la formation des travailleurs sociaux. En J. Demorgon y E.M. Lipinasky (dir.). *Guide de l'interculturel en formation* (pp. 35-41). Paris: Retz.

Verbunt, G. (2004). *La question interculturelle dans le travail social. Repères et perspectives*. Paris: La Découverte.

Watzlawick P., Beavin, J., y Jackson, D. (1967). *Teoría de la comunicación humana*, Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo.

CONSECUENCIAS DE LA CRISIS ACTUAL SOBRE LOS SERVICIOS SOCIALES. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN Y PROPUESTAS DE INTERVENCIÓN

CONSEQUENCES OF THE CURRENT CRISIS ON SOCIAL SERVICES. SITUATION ANALYSIS AND PROPOSALS FOR ACTION

ELISA ESTEBAN CARBONELL

SANDRA ROMERO MARTÍN

Universidad de Zaragoza

elisaestebanarbonell@gmail.com

mdrincon@unizar.es

sandraromeromartin@gmail.com

PANEL 1: Trabajo Social

Resumen

Esta ponencia pretende aportar una visión novedosa de algunas consecuencias de la crisis socioeconómica en España y en Aragón, y su impacto sobre los Servicios Sociales Municipales de Zaragoza. Además, busca recoger el punto de vista de los trabajadores sociales de la ciudad al ser los primeros profesionales en detectar las necesidades cambiantes de la población, los desequilibrios entre demandas y respuestas y los puntos débiles de las actuales intervenciones.

Para ello se ha realizado una recopilación y revisión documental de memorias e informes de organizaciones especializadas en investigación social sobre indicadores clave en cada área analizada. Además, se ha entrevistado a profesionales de entidades públicas (CMSS de Zaragoza) y privadas (Cáritas Diocesana Aragón), analizándose la información y opiniones aportadas, así como las alternativas de mejora planteadas

PALABRAS CLAVE: crisis, sistemas de bienestar, Servicios Sociales, intervención, usuarios.

Abstract

This study aims to provide a novel view of some consequences of the socio-economic crisis in Spain and Aragon, and their impact on Municipal Social Services Zaragoza. It also seeks to collect the point of view of the social workers from Zaragoza who are the first professionals

to detect the changing needs of the population, imbalances between demands and responses and weaknesses of current interventions. An assessment of various documents and reports of organizations specializing in social research on key indicators in each area was conducted. Furthermore, interviews with professionals of public entities (CMSS of Zaragoza) and private entities (Caritas Aragon) were carried out. Based on the analyzed information, the results provide opinions as well as alternatives for improvement.

KEYWORDS: crisis, welfare systems, Social Services, intervention, users.

INTRODUCCIÓN

Este texto se fundamenta en el trabajo Fin de Grado realizado en el marco del Grado de Trabajo Social de la Universidad de Zaragoza entre los meses de febrero y agosto de 2013. Se han analizado algunas de las consecuencias de la crisis sobre cinco áreas: empleo, vivienda, educación, salud y dependencia, así como las repercusiones de los cambios de estos sistemas en la intervención con los usuarios de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza. Por último, se busca elaborar propuestas de intervención a partir de la información recabada en las entrevistas a trabajadores sociales. Dada la amplitud de la investigación, para la elaboración de este trabajo se ha considerado oportuno destacar algunos de los principales aspectos de la misma.

Se pretende ayudar a visibilizar la situación actual de los Servicios Sociales en una ciudad en la que las circunstancias de la población han sufrido cambios a raíz de la crisis económica. Además, se espera contribuir a enriquecer la investigación desde el Trabajo Social, planteando propuestas de cara a la búsqueda de una mejora de la calidad de la intervención, que en su caso, pudiese ser también aplicable a otros municipios.

METODOLOGÍA

El estudio se basa en una metodología mixta a partir de datos cuantitativos y cualitativos. Se analizaron, por un lado, fuentes secundarias: encuestas del INE (Instituto Nacional de Estadística), datos del IAEST (Instituto Aragonés de Estadística), o del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), entre otros.

También se recogieron datos actualizados a partir de memorias y estudios de la Fundación FOESSA y Cáritas Española, de Intermon Oxfam, de Unicef y de otras entidades sociales.

Por otra parte, se realizaron nueve entrevistas en profundidad, tanto estructuradas como semiestructuradas, a informantes cualificados: siete a trabajadores sociales de Centros Municipales de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza y dos a trabajadores sociales de Cáritas Diocesana Zaragoza. Todas ellas entre los meses de julio y agosto del 2013. De las entrevistas realizadas, cinco de ellas fueron presenciales y el resto a través de correo electrónico.

En este sentido, se buscó ofrecer una doble perspectiva sobre los efectos de la crisis en la población usuaria de Servicios Sociales, al combinar datos puramente cuantitativos sobre distintas áreas del bienestar social con el testimonio ofrecido por trabajadores sociales de la ciudad de Zaragoza.

CONSECUENCIAS DE LA CRISIS Y SU REPERCUSIÓN EN LOS SERVICIOS SOCIALES

Este apartado analiza algunas consecuencias de la actual crisis en las áreas de empleo, vivienda, educación, salud y dependencia. Además, se analizan las repercusiones que los cambios en cada una de ellas están teniendo en el sistema de Servicios Sociales.

Empleo: la principal barrera entre la inclusión y la exclusión.

Se puede afirmar que el empleo, o su ausencia, es uno de los determinantes fundamentales, que marcan la barrera entre la inclusión y la exclusión social (Saraví, 2006, p.25), más aún cuando el acceso a derechos sociales de otros sistemas se encuentra cada vez más vinculado a la actividad en el mercado laboral.

En lo que respecta España, la **tasa de paro** se dispara a partir de 2008, alcanzándose según la EPA, un histórico 25,03% en diciembre de 2012, tasa dos veces y media superior al promedio de la UE-27 y que ha supuesto una pérdida de más de tres millones y medio en volumen de ocupación (Fundación FOESSA, 2013).

El aumento de este indicador se traduce en una mayor **dificultad tanto de incorporación como de reincorporación al mercado laboral**: Según datos de la EPA 2012, a cierre de 2012 un 72,65% de los jóvenes entre dieciséis y diecinueve años no tenían empleo (frente al 29,15% de 2005), y casi 3.300.000 personas se encontraban en situación de desempleo de larga duración, de las cuales el 20,7% eran consideradas la persona sustentadora del hogar. Por otra parte, en 2012 un total de 1.883.700 hogares tenían a todos sus miembros activos en paro (el 10,6% de las familias, frente a algo menos del 2,5% al inicio de la crisis) (ibídem).

Ante esta situación, las **coberturas de desempleo** constituyen el recurso de protección al que muchas familias se acogen. Sin embargo, desde el año 2010 se produce una caída en la tasa de cobertura del sistema de prestaciones, pasándose de un valor de 78,44% de desempleados cubiertos por el sistema en 2010 a un 65,81% en 2012. Esto ha supuesto que una de cada tres

personas sin empleo no recibieran prestaciones. En Aragón, según datos del IAEST, a diciembre de 2012 un 45,31% de los desempleados no tenían cobertura por desempleo. Con estas condiciones, se ha producido un aumento sin precedentes del **número de hogares sin ingresos**, llegándose a más de 630.000 en 2012.

Por otra parte, la **precariedad laboral**, (aumento temporalidad, bajos salarios, reducción de jornadas, etc.), también puede conducir a situaciones de vulnerabilidad. En España, el “90% de las nuevas contrataciones son de carácter temporal” (Fundación 1º de Mayo 2012, p.17). Además, “durante la crisis, el porcentaje de personas que percibe un salario igual al SMI¹ o inferior a él se ha incrementado, alcanzando al 35% de la población ocupada” (ibídem, p.39).

Todo ello se traduce en la emergencia de un nuevo colectivo: los **trabajadores pobres** que, a pesar de participar activamente en el mercado laboral, se encuentran en situación de pobreza. En 2012, más del 12% de la población ocupada vivía por debajo del umbral de la pobreza. Además, el 40% de los autónomos dependientes y el 7,1% de los trabajadores por cuenta ajena se encontraban en riesgo de pobreza (ibídem, p.10).

Trabajadores desempleados que no tienen acceso a reincorporarse al empleo y que están agotando sus prestaciones; jóvenes que ni siquiera han tenido la posibilidad de incorporarse al sistema por primera vez; “trabajadores pobres” que, en el mejor de los casos, encadenan contratos temporales o son pluriempleados en jornadas a tiempo parcial y, en el peor caso, subsisten con salarios que en ocasiones no alcanzan el SMI.

Vivienda: ¿derecho o privilegio?

El desempleo y la precariedad laboral conllevan un **aumento de las carencias materiales** entre la población.

Entre otros datos analizados en la investigación se destaca, a partir de la ECV², la evolución de la carencia material por hogares en Aragón. Se observa que las familias aragonesas priorizan los gastos relacionados con la vivienda frente a otros considerados extraordinarios.

Esto es así al reducirse su poder adquisitivo, teniendo cada vez **mayores dificultades para llegar a fin de mes**, como muestra la ECV. Por ejemplo, los hogares aragoneses que presentan “cierta dificultad” han ascendido bruscamente alcanzando la cifra de 38,7% en el año 2012, es decir, 15 puntos en relación al año anterior.

¹ Salario Mínimo Interprofesional

² Encuesta de Condiciones de Vida del INE

Estas grandes dificultades para el mantenimiento de la vivienda se deben principalmente al **endeudamiento** de los hogares, cuya tasa ha aumentado de un 76,7% de la renta bruta disponible en las familias en 2001 a un 143% en el año 2008 (FOESSA, 2012).

Y los problemas derivados del mantenimiento o pérdida de la vivienda siguen aumentando. Los **desahucios** se han incrementado considerablemente desde que se inició la crisis y las **ejecuciones hipotecarias** en España crecieron un 496% entre 2003 y 2012 (Heraldo de Aragón, 2013c). En el momento en el que la ejecución hipotecaria se hace efectiva, se produce el **desalojo de la vivienda**. En el tercer trimestre de 2012 hubo aproximadamente 7.000 desalojos más en España que en el mismo trimestre del año 2008 (Consejo General del Poder Judicial).

Estos datos contrastan con una tasa cada vez más alta de viviendas vacías (3.443.365 viviendas vacías en 2013 según el Censo de Población y Viviendas del INE). Pese a haber suficientes viviendas, no todo el mundo tiene acceso a ellas, ya que ni siquiera la llegada de la crisis ha provocado el ansiado “brutal desinflé” de los sobrevalorados precios.

Educación: un futuro incierto.

El sistema educativo comenzó a sufrir importantes ajustes económicos a partir de la aprobación del RDL 14/2012, de 20 de abril, de **medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo**. Entre otros aspectos, modificó la financiación de las enseñanzas universitarias, aumentándose las tasas al alumnado entre el 25 y el 100% del total de la matrícula. Además, los extranjeros sin permiso de residencia deberían asumir el 100% de los costes de la misma (Fundación 1º de Mayo, 2012, p.73). En cuanto a las enseñanzas no universitarias, el RD 14/2012 contemplaba un aumento de hasta el 20% de la ratio del alumnado por docente, la ampliación de horas lectivas del profesorado, y en Aragón, la introducción de tasas de matrícula en torno a los 250 euros para los Ciclos Formativos de Grado Superior, tal y como se recoge en el diario Heraldo de Aragón (2013a).

Otra consecuencia ha sido la reducción de las **becas de comedor y material escolar**, afectando especialmente a colectivos que, aun contando con bajas rentas, superan los baremos establecidos para el acceso a las mismas. En este sentido, según datos obtenidos de las Órdenes del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, 2012 y 2013, en el curso 2013-2014, Aragón disminuyó el presupuesto total para becas de comedor de 6.000.000 de euros a 4.000.000, reduciéndose además su cobertura al establecerse una cuantía máxima

de 750 euros, independientemente del precio total del servicio. Esto condujo a que “cerca de 400 familias aragonesas renunciaron a la media beca ofrecida por el Departamento de Educación para costear el servicio del comedor escolar”, en muchas ocasiones por no poder hacer frente al pago del resto del importe del servicio (El Periódico de Aragón, 2013b). Por otra parte, se endurecieron los requisitos de acceso a estas becas, restringiéndose a aquellas familias cuyos ingresos mensuales fuesen iguales o inferiores al IPREM³ (533 euros mensuales en 2013). Se trataba de “un tercio de los 18.137,70 euros que fija el IAEST como umbral de pobreza para una familia con dos hijos”, según afirmaba el Colegio de Trabajadores Sociales de Aragón (El Periódico de Aragón, 2013a).

En cuanto a las becas de material escolar, el presupuesto para el curso 2013-2014 fue mayor que el del año anterior. Sin embargo, cabe señalar que hasta el curso 2011-2012,⁴ en Aragón existía gratuidad de libros en todos los niveles de enseñanzas básicas, por lo que el paso de un sistema de gratuidad de libros de texto a otro de becas ha constituido una manifestación más de los efectos de la reducción de la financiación en el sistema educativo.

No hay que olvidar que la **educación universitaria** es uno de los factores clave en una posible movilidad social, por lo que dificultar el acceso a la misma a las capas más vulnerables perpetúa la desigualdad. En este sentido, además de las crecientes dificultades que se introducen con los recortes, existía previamente una “cultura” del abandono escolar, sobre todo entre la población joven perteneciente a un estrato socioeconómico medio bajo, que vio una oportunidad de empleo bien remunerado sin necesidad de formación “debido al fácil acceso al mercado laboral en sectores emergentes –construcción, servicios, etc. – que supuso un reclamo para la juventud”. (Intermon Oxfam, 2012, p.25).

Con la actual situación, muchos de estos jóvenes se encuentran desempleados, sin formación y en muchas ocasiones sin posibilidad de “reengancharse” al sistema educativo por las barreras económicas nombradas anteriormente. En la otra cara de la moneda, estarían todos aquellos jóvenes que aun habiéndose formado a nivel superior, se encuentran actualmente sobrecualificados para una oferta laboral cada vez más precaria, viéndose obligados a buscar oportunidades de trabajo en otros países.

³ Indicador Público de Renta de Precios Múltiples

⁴ Orden de 15 de junio de 2011, de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte, por la que se convoca en programa de gratuidad de libros de texto en los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los niveles obligatorios y gratuitos de la enseñanza para el curso 2011-2012 y se aprueban sus bases reguladoras.

Salud: hacia el fin de la universalidad

En los últimos años se está asistiendo a una modificación sin precedentes del sistema sanitario español a partir de la aprobación en el año 2012 del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de **medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones**, justificando “que la sanidad pública no puede obviar por más tiempo de una situación claramente incompatible con su imprescindible sostenibilidad y que [...] ha acarreado consecuencias gravemente perjudiciales para el empleo y la viabilidad de los sectores empresariales que con él se relacionan”, tal y como se indica en las disposiciones generales del decreto.

Esta modificación se traduce en la introducción del **copago sanitario y farmacéutico**, por el que la ciudadanía compensa con su aportación económica unos presupuestos estatales y autonómicos de salud que han sufrido sustanciales recortes.

De este modo, en su Artículo 8 ter., el decreto introduce la llamada “Cartera común suplementaria del Sistema Nacional de Salud”, donde se incluyen las prestaciones sujetas a aportación económica por parte del usuario (copago): prestaciones farmacéuticas, ortoprotésicas y de productos dietéticos, además del “transporte sanitario no urgente sujeto a prescripción facultativa”, que supone un pago de cinco euros por trayecto, como se recoge en el diario El País (2013a).

Cabe añadir que algunos medicamentos de uso común dejaban de estar financiados para toda la ciudadanía, y los pensionistas perdían la exención del copago de medicamentos, viéndose especialmente afectados “los enfermos crónicos y las rentas más bajas, para quienes podría ser inaccesible cubrir sus necesidades sanitarias” (Fundación 1º de Mayo, 2012, p. 70).

La imposición de estas medidas ha repercutido de manera directa en la salud de las familias, al no poder afrontar el pago de seguimientos médicos, tratamientos farmacéuticos, etc., y también de manera indirecta, tanto a nivel físico (hábitos alimenticios, etc.), como a nivel mental.

A todo ello se añade el **fin de la universalidad** del sistema sanitario, que deja en situación de desprotección a colectivos enteros de ciudadanos ya especialmente vulnerables, como los extranjeros en situación irregular mayores de dieciocho años, que sólo quedaban cubiertos en caso de urgencia por enfermedad grave o accidente y/o en servicios de asistencia de embarazo, parto y postparto, o los jóvenes menores de 26 años, a pesar de que padecieran una

minusvalía (siempre que ésta fuese inferior al 65%) que no hubieran cotizado a la Seguridad Social al quedar excluidos en las condiciones para ser considerados “asegurados” y “beneficiarios del asegurado” (Art. 3 del decreto).

Además, a los extranjeros en situación irregular “se les impone condiciones más rígidas para acceder a la Tarjeta Sanitaria” (Fundación 1º de Mayo, 2012, p. 69). Esta circunstancia, entre otras, produjo un descenso evidente de las **tarjetas sanitarias** en Aragón a partir del año 2011, y especialmente significativo entre el año 2012 (con un total de 1.325.786 tarjetas sanitarias) y 2013, con 31.513 tarjetas sanitarias menos (1.294.273 en total).

En definitiva, se está produciendo un cambio de modelo sanitario, desde el universal, que garantizaba la cobertura por el principio de ciudadanía, hacia un modelo contributivo, que vincula la cobertura sanitaria al sistema de empleo a través de cotizaciones, a la vez que impone el copago y la obtención de servicios sanitarios en el mercado.

Dependencia: la corta vida de un derecho subjetivo.

La promulgación de la **Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia (LAPAD)**, supuso un importante avance. Por una parte, se percibía una motivación hacia el cambio del modelo tradicional de cuidados, focalizado hasta entonces en las familias, y especialmente en las mujeres. Por otra, introdujo un paso hacia la universalidad del sistema de Servicios Sociales, con la implantación de este derecho subjetivo extensible a toda la ciudadanía, independientemente de sus ingresos. En consecuencia, contribuyó a un mayor conocimiento del sistema de Servicios Sociales, así como a una mejora de la imagen y valoración de éstos por parte de la población. Y es que la implementación de esta ley, en su origen, iba a suponer un salto en la calidad de vida de la ciudadanía e iba a traducirse además en un significativo crecimiento en la oferta de empleo para los diversos profesionales de Servicios Sociales.

La LAPAD se puso en marcha coincidiendo con los inicios la crisis. Fue a partir del año 2012, con la **Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad**, cuando las consecuencias de los recortes se manifestaron (FOESSA, 2013, p.19).

Los ajustes económicos se tradujeron en distintas medidas, como la creación de un **nuevo baremo** que eliminaba los niveles dentro de los grados (Grado III: Gran Dependencia; Grado II: Dependencia Severa y Grado I: Dependencia Moderada), o la modificación del

calendario de aplicación de la Ley, aplazándose la cobertura a los dependientes de grado I hasta 2015.

Asimismo, se revisó el **sistema de cotización** para los cuidadores en el entorno familia, que supuso que éstos cotizasen por sus propios medios económicos y opcionalmente a partir de 2013 (Observatorio Estatal de la Dependencia, 2012, p. 1), por lo que muchas familias fueron incapaces de asumir estos pagos, y solamente en torno al 10% de los cuidadores pudo cotizar a la Seguridad Social, tal y como publicó el diario El País (2013b).

Por otra parte, se contemplaba una “revisión de la **prestación económica** para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales”, lo que conllevó, una reducción de un 15% en las prestaciones por cuidados en el entorno familiar, “ahondándose de esta manera las situaciones económicas vulnerables, tanto de las personas dependientes como de sus entornos familiares” (Fundación 1º de Mayo, 2012). A todo ello se añade la promulgación de la **Orden de 24 de julio de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia**, por la que, entre otros aspectos, se tenía en cuenta el **patrimonio** (no sólo la renta) de los dependientes para acceder a una prestación o servicio, como residencias, ayuda a domicilio, o teleasistencia, de la que los usuarios costearían entre el 50 y el 90%, en función de sus ingresos (Heraldo de Aragón, 2013b).

Estas modificaciones han provocado una **reducción de la cobertura** (menos dictámenes, menos beneficiarios con derecho a prestación y menos beneficiarios que efectivamente reciben prestación). Esta situación es grave si tenemos en cuenta que las personas en situación de dependencia constituyen un colectivo vulnerable y con mayor riesgo de exclusión, más aún cuando en ocasiones se trata de personas de avanzada edad, que han vuelto a convertirse involuntariamente en “cabeza de familia”, dado que sus hijos han vuelto a vivir con ellos por la falta de recursos económicos y su pensión constituye el único ingreso familiar. Este hecho ha sido perjudicial para las personas dependientes de edad avanzada, puesto que en ocasiones han perdido su derecho a prestación o servicio por dependencia, al considerarse que su familia podía cubrir esa necesidad.

Servicios Sociales: más demandas, menos recursos.

El aumento en el número de personas sin cobertura por parte del sistema de empleo, así como la disminución de las posibilidades económicas, ya sea por la reducción de salarios o por la precariedad laboral, repercute directamente en el sistema de Servicios Sociales, en forma de

incremento de demandas y casos atendidos: “los profesionales de los Servicios Sociales consultados cifran este incremento de usuarios entre un 50% y un 300% desde que comenzó la crisis”, (Marea Naranja Aragón, 2012, p.21).

Parte de los usuarios solicitan el IAI (**Ingreso Aragonés de Inserción**) como última vía de obtención de ingresos, una vez agotadas otro tipo de prestaciones (a nivel contributivo, asistencial o Renta Activa de Inserción): “en 3 años y medio se ha multiplicado por 7 el número de perceptores del Ingreso Aragonés de Inserción” (ibídem, p.22).

Centrándonos en Zaragoza, y a diciembre de 2011, el número total de IAIs tramitados ascendió a 3.715, (Ayuntamiento de Zaragoza, 2011, p. 17). Aunque esta cifra sea superior al total de perceptores de Aragón del siguiente año, es preciso señalar que no todas las solicitudes tramitadas llegaban a ser concedidas, por lo que el número final de perceptores de IAI en Zaragoza será inferior a este dato.

Para hacer frente a los crecientes problemas de vivienda de la población, existe la posibilidad de solicitud a los Servicios Sociales de **ayudas de urgencia** para afrontar las necesidades de los hogares, al no poder hacer frente a las mismas por la pérdida de poder adquisitivo. El número de estas ayudas ha aumentado en los últimos años.

También las ayudas de urgencia están siendo eficaces para apoyar a las familias en el pago del comedor infantil, compensando las disminuciones en la cuantía de las becas. Por ello desde los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento de Zaragoza se han estado gestionando **ayudas de urgencia** dentro del Plan Integral Casco Histórico (PICH) y Plan Integral Barrio Oliver (PIBO)⁵. En 2011 se concedieron un total de 91 ayudas de las 100 solicitadas, por un importe total de 25.925,80 euros.

Asimismo se tramitan como ayudas de urgencia ayudas para material escolar. En 2011 se concedieron 231 ayudas de este tipo, un 97% del total de las solicitadas, por un importe total de 26.540 euros (Ayuntamiento de Zaragoza, 2011, p. 15).

Desde los Servicios Sociales también se tramitan ayudas de urgencia para cubrir necesidades sanitarias. Hasta el año 2012, los CMSS⁶ gestionaban este tipo de ayudas para complementar al sistema de Seguridad Social en aspectos que éste no cubría (prótesis dentales, gafas, etc.).

⁵ Incluye una serie de actuaciones que tienen en común el objetivo general de favorecer la escolarización de los menores e incidir en situaciones que pueden ser determinantes de absentismo escolar.

⁶ Centros Municipales de Servicios Sociales

Sin embargo, a partir de enero de 2013 se puso en marcha una instrucción interna de obligado cumplimiento para los CMSS por la que quedaron suspendidas las ayudas bucodentales que no constituían un problema sanitario (consideradas no básicas) y las ópticas (concedidas excepcionalmente).

Además, se suspendieron las ayudas de audífonos, remitiéndose a la existencia de ayudas anuales en esta materia convocadas por el IASS. En cuanto a las ayudas ortoprotésicas, quedaron totalmente suspendidas.

Todo ello ha repercutido negativamente en las familias usuarias de Servicios Sociales, no sólo por el impacto económico que supone el pago de estos servicios, sino por el impacto en la salud que supone el hecho de no poder acceder a estos elementos al no poder costearlos.

PERCEPCIONES Y OPINIONES DE LOS PROFESIONALES

En la investigación se elaboró un análisis de las entrevistas realizadas a trabajadores sociales, tanto de CMSS del Ayuntamiento de Zaragoza como de Cáritas Diocesana Zaragoza, organizado en tres bloques: usuarios, capacidad de respuesta de Servicios Sociales ante las demandas y opinión personal de los profesionales.

1. Usuarios

En este apartado se analiza la información recabada sobre los usuarios de Servicios Sociales: volumen y posible aumento del mismo, características, demandas presentadas y prioridad de éstas, así como el posible impacto de los recortes de otros sistemas en las demandas de Servicios Sociales.

En este sentido, los profesionales han observado cambios sustanciales en lo referido a volumen de usuarios atendidos, ya que el aumento ha sido más que evidente. Pero también cambios en el perfil de usuarios, así se perciben dos grupos diferenciados: viejos y nuevos, estos últimos con un déficit claramente laboral.

Por otra parte, las demandas atendidas también han sufrido modificaciones detectándose principalmente las de necesidades básicas y, más concretamente, las relacionadas para cubrir gastos de vivienda.

Todos estos cambios están topándose con la insuficiencia de los recursos y la saturación de los servicios que repercute directamente en la intervención de los usuarios.

2. Capacidad de respuesta de los Servicios Sociales a las demandas actuales

Este apartado guarda relación con el tipo de atención (tiempos de atención y espera, recursos, etc.) y con el papel de iniciativas comunitarias y entidades privadas y su coordinación con éstas. También se busca conocer la valoración sobre la atención prestada, así como sobre la actuación de la administración.

En primer lugar, se da cuenta de la insuficiencia en el tiempo dedicado a la atención de cada usuario. Así, los trabajadores sociales están teniendo que debatirse entre la calidad o la cantidad de la atención, lo que repercute claramente en la atención prestada por los profesionales.

Además se añade la insuficiencia de recursos disponibles frente a las demandas planteadas por los usuarios. En este sentido, señalan que evidentemente es necesario aumentar la partida económica en tiempos de crisis, a la vez que se pueden realizar cambios en la atención con el fin de mejorarla.

En segundo lugar, los tiempos de espera están siendo excesivos, tanto para ser atendidos en Centros Municipales de Servicios Sociales como para la resolución de las prestaciones.

Por ello, los profesionales señalan que la Administración Pública está fallando en la gestión llegándose a producir incluso incumplimientos en su actuación.

Esto da lugar a una respuesta insuficiente por parte de los Servicios Sociales, incapaces de hacer frente a las demandas en el contexto actual. Este panorama resulta un caldo de cultivo ideal para el surgimiento de iniciativas por parte de la comunidad, aunque cuenten con falta de capacidad económica y falta de conocimientos. Además de que su aparición pueda ser resultante de una “obligación” más que de un reflejo de solidaridad vecinal.

Por otra parte, el papel de las entidades de acción social está complementando al realizado por los Servicios Sociales públicos, aunque en algunas ocasiones pueda existir duplicidad en los servicios prestados generando cierto descontrol en el sector. En parte es debido a la falta de coordinación formal entre Servicios Sociales comunitarios y las entidades privadas de acción social.

Y, por último, se está evidenciando un abandono de la atención de otras necesidades al centrar casi en exclusiva la intervención sobre necesidades básicas. Es decir, de alguna manera se está perdiendo la visión integral de la persona.

3. Opinión personal/propuestas

En este apartado, los profesionales entrevistados detectaron los principales problemas de los Servicios Sociales además de plantear propuestas para la mejora de la atención a los usuarios.

Tres son los problemas más detectados por los profesionales. En primer lugar, la falta de recursos tanto económicos como humanos. En segundo lugar, las dificultades en la organización y planificación del trabajo. Y, por último, el tipo de intervención realizada, centrada más en la atención a demanda que en la atención integral del usuario.

Para hacer frente a estos problemas los profesionales proponen distintas alternativas que mejorarían la actual situación de los Servicios Sociales. Evidentemente cambios en la estructura, es decir, hacer un replanteamiento del actual sistema con objetivos claros hacia el abordaje y avanzando en otro tipo de intervenciones (más grupales y comunitarias). Pero también mejorar obligatoria la coordinación entre todos los niveles y actores sociales que actúan con los usuarios.

BIBLIOGRAFÍA

EL PAÍS (2013a). Los enfermos crónicos pagarán por ir en ambulancia a sus tratamientos.

[online]. Available from:

http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/12/12/actualidad/1355347847_448190.html

[Accessed 02/08/2013]

EL PAÍS (2013b). Sólo el 10% de cuidadores de enfermos cotiza desde que Rajoy dejó de pagar. [online] Available from:

http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/06/30/valencia/1372608432_028502.html [Accessed:

01/08/2013]

EL PERIÓDICO DE ARAGÓN (2013a). Los trabajadores sociales recurren los requisitos para la beca de comedor. [online] Available from:

http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/los-trabajadores-sociales-recurren-los-requisitos-para-beca-de-comedor_865196.html [Accessed 08/07/2013]

EL PERIÓDICO DE ARAGÓN (2013b). Casi 400 renuncias a la media beca de comedor. *El Periódico de Aragón*. [online] Available from:

http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/casi-400-renuncias-a-media-beca-de-comedor_852436.html [Accessed 10/07/2013]

ESPAÑA. Ayuntamiento de Zaragoza. (2011). *Memoria 2011 Servicios Sociales Comunitarios*. Ayuntamiento de Zaragoza.

ESPAÑA. Observatorio Estatal de la Dependencia. (2012). *Impacto económico de la reforma de la Ley de la Dependencia*: Observatorio Estatal de la Dependencia.

FUNDACIÓN 1º DE MAYO. (2012). Trabajadores pobres y empobrecimiento en España. *Colección de Estudios*, 56. Madrid: Author.

FUNDACIÓN FOESSA Y CÁRITAS. (2012). *Exclusión y desarrollo social*. Madrid: Author.

FUNDACIÓN FOESSA Y CÁRITAS. (2013). *Desigualdad y derechos sociales*. Madrid: Author.

HERALDO DE ARAGÓN (2013a). Aragón cobrará por primera vez por la FP de grado superior el próximo curso. *Heraldo de Aragón*. [online]. Available from:

http://www.heraldo.es/noticias/aragon/2013/04/11/aragon_cobrara_por_primera_vez_por_grado_superior_proximo_curso_229938_300.html [Accessed 08/07/2013]

HERALDO DE ARAGÓN (2013b). Los dependientes pagarán más por la prestación en función de su patrimonio. [online] Available from:

http://www.heraldo.es/noticias/aragon/2013/08/21/los_dependientes_pagaran_mas_por_prestacion_funcion_patrimonio_246295_300.html [Accessed 31/08/2013]

HERALDO DE ARAGÓN (2013c). Número de ejecuciones hipotecarias. *Heraldo de Aragón*. [online] Available from:

http://www.heraldo.es/noticias/economia/2013/03/15/las_ejecuciones_hipotecarias_aragon_crecieron_496_entre_2003_2012_226538_309.html [Accessed 08/07/2013]

INTERMON OXFAM. (2012). *Crisis, desigualdad y pobreza. Aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España*. Barcelona: Author.

MAREA NARANJA ARAGÓN. (2012). *Situación social en Aragón 2012. Personas, familias y sociedad*. Zaragoza: Author.

SARAVÍ, G.A. (2006) *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Ciudad de Buenos Aires: Prometeo Libros.

ANEXO

Legislación:

Educación

- Orden de 15 de junio de 2011, de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte, por la que se convoca en programa de gratuidad de libros de texto en los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los niveles obligatorios y gratuitos de la enseñanza para el curso 2011-2012 y se aprueban sus bases reguladoras.
- RDL 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.
- Orden de 21 de agosto de 2012, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se resuelve la convocatoria de ayudas de comedor para sufragar los gastos de comedor del alumnado escolarizado en los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el curso 2012/2013.
- Orden de 21 de agosto de 2012, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se resuelve la convocatoria de ayudas para la adquisición de material curricular para el alumnado escolarizado en los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el curso 2012/2013.
- Orden de 27 de mayo de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se convocan ayudas de comedor para sufragar los gastos del servicio de comedor escolar del alumnado escolarizado en los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el curso 2013/2014 y se aprueban las bases reguladoras para su concesión.
- Orden de 27 de mayo de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se convocan ayudas para la adquisición de material curricular para el alumnado escolarizado en los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el curso 2013/2014 y se aprueban las bases reguladoras para su concesión.

Salud

- Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

Dependencia

- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.
- Orden de 24 de julio de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en el coste de los servicios, en la Comunidad Autónoma de Aragón.

DETERMINANTES SOCIALES DE LA SALUD Y LA ACCIÓN DE LOS ASISTENTES SOCIALES

SOCIAL DETERMINANTS OF HEALTH AND THE ACTION OF SOCIALWORKERS

Helenara Silveira Fagundes - helenarasf@hotmail.com

PANEL 1 – TRABAJO SOCIAL - POLÍTICAS SOCIALES Y TRABAJO SOCIAL EN EL SIGLO XXI: LOS RETOS Y LAS RESPUESTAS PROFESIONALES,

Resumen – Este artículo se refiere a la relación entre las acciones profesionales del asistente social en el área de la salud y las posibilidades derivadas de la comprensión crítica sobre los determinantes sociales en la salud, teniendo como eje referencial al derecho para la salud, las necesidades sociales en la salud y la producción de salud. A partir de la crítica a la posición tradicional sobre los Determinantes de la Salud se señala una perspectiva crítica al respecto de los mismos. Se presenta, inicialmente, una referencia acerca de las acciones profesionales. En seguida, se abordan las recomendaciones y límites contenidos en la Declaración de la Conferencia Mundial sobre Determinantes Sociales de la Salud. Finalmente, se muestran las posibilidades estratégicas de las declaraciones de la Conferencia para favorecer y ampliar el cuño técnico-científico de las acciones profesionales, en el desempeño de las funciones socio-ocupacionales del asistente social en los equipos de salud, en relación a la extensión del derecho integral y universal para la salud.

Palabras clave: Acción profesional, determinantes sociales de la salud, derecho a la salud.

Introducción

El debate acerca de los Determinantes Sociales de la Salud (DSS), en los últimos cinco años, se destacó entre los estudiosos y profesionales que actúan o investigan la interface entre ciencias sociales y salud. El regreso de ese tema para la agenda de la salud, en el aspecto internacional, ocurrió debido a la reconquista por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de su papel estratégico en la orientación del sector, sustituyendo al Banco Mundial (BM), que dominaba el escenario internacional en la década de 1990. La Comisión de los Determinantes de la Salud (CDSS), que fue aprobada en la Asamblea de la OMS en el 2004 e instituida en el 2005, retomó y dio impulso a la producción del conocimiento sobre el tema, instigando y favoreciendo la multiplicación de investigaciones y reportes, movilizándolo profesionales, gestores y autoridades del área sanitaria. El énfasis en

los determinantes sociales es explicado por el agravamiento de la situación de la salud a nivel mundial y presentado en un extenso informe de la CDSS, publicado en el 2008.

El reporte de la Comisión expuso las evidencias de los DSS sobre la mejoría y garantía para la salud de las poblaciones, las disparidades entre los países y en el interior de los mismos, señalando fuertemente la gravedad del problema sanitario a nivel global y alertando para la responsabilidad del sistema económico en vista de lo ocurrido. Su contenido provocó la convocación de una Conferencia Mundial a respecto del tema, con el objetivo de sensibilizar a la opinión pública internacional, a los dirigentes de los sistemas de salud en todos los niveles, así como a las autoridades gubernamentales de los países vinculados a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) acerca de las condiciones de inequidades en la salud y de la gravedad de los índices de morbilidad y mortalidad en ciertas áreas del planeta. Se destacó, así, a los más empobrecidos y con altos índices de desigualdad económica, desigualdades en la gestión de los sistemas y desigualdades en la oferta de bienes y servicios para la salud.

Los documentos aportados como contribución académica a la CDSS y a la Conferencia Mundial mostraron que la determinación social del proceso salud-enfermedad “es un área del conocimiento que oscila entre lo absolutamente obvio y lo sorprendentemente oculto”, pese a su papel en la organización de los procesos y modelos de atención para la salud (FLEURY-TEIXEIRA, 1997, pág. 1).

Las producciones de los últimos diez años, en el campo teórico-metodológico y en el campo político, dejaron en claro las distintas visiones sobre los DSS, ya sea en la formulación de modelos de atención sedimentando una determinada concepción de la salud o en la definición de las políticas, en la adopción del modelo de atención y financiamiento, y también, en el ámbito de la gestión de los sistemas de salud. En otras palabras, pusieron en evidencia las tensiones entre posiciones distintas, las que a partir de un campo teórico definido contemplan los proyectos sanitarios contrapuestos que se juntan con una tradición universalista, pautada en la garantía integral del derecho para la salud como un derecho humano o que buscan consolidar la salud como un bien mercantilizado y, por lo tanto, sujeta a las leyes del mercado.

Este debate, en Brasil, no ha tenido la suficiente atención por parte de los estudiosos que tratan de las acciones profesionales de los asistentes sociales envueltos con el sector de la salud. Mientras tanto, la relación intrínseca existente con las demandas cotidianas que son exigidas de los profesionales del Servicio Social es uno de los supuestos del presente texto.

En el plano internacional, especialmente en Europa, la relevancia de la relación entre el DSS y las acciones profesionales está en evidencia a través de la inclusión de la conferencia plenaria en el Congreso Mundial del Servicio Social a ser realizado sobre este tema en Julio de este año, en Estocolmo, con el profesor Michael Marmot¹.

La preocupación con las acciones del asistente social en el área de la salud no es reciente y ha sido objeto de reflexiones por parte de investigadores y asistentes sociales, en los últimos diez años. La aproximación con este objetivo se dio, inicialmente, por el eje de la participación y el control social debido a una producción teórica más densa sobre este tema. Sin embargo, la implementación del Sistema Único de Salud (SUS) exigió de los asistentes sociales nuevos saberes y nuevas prácticas para responder de forma competente a las demandas de los usuarios y del propio sistema, en los demás espacios socio-ocupacionales del sector. La inserción profesional en los cuadros funcionales municipales o en equipos multiprofesionales conectados a la estrategia de la salud de la familia, la salud mental, urgencias y emergencias hospitalarias, entre otras, demandó un esfuerzo analítico para calificar teóricamente a las respuestas ofrecidas por partes de la categoría vinculadas profesionalmente al vasto, complejo y diverso campo de la salud. A partir de varios lugares institucionales, la producción académica ha estado acumulando la construcción de conocimiento sobre la particularidad y la contribución del Servicio Social, en el campo de la salud. Participaron de forma inequívoca, para esta ampliación, las entidades organizadoras de la categoría profesional, la Asociación Brasileña de Enseñanza e Investigación en Servicio Social (ABEPSS) y el Consejo Federal del Servicio Social (CFESS), a través del fomento e inducción al debate en los foros nacionales y regionales. Vale destacar la contribución de la ABEPSS, iniciada en la gestión 2002/2004, al participar de la instalación del Foro Nacional de Educación de las Profesiones en el Área de la Salud (FNEPAS) y estableciendo, así, las bases para el convenio pactado con el Ministerio de la Salud/Organización Panamericana de la Salud, en el 2005. El objetivo del acuerdo fue calificar a los docentes y supervisores vinculados a la enseñanza de la graduación para preparar a los alumnos con el sentido de incluir, en los currículos, contenidos referentes a la acción profesional en el campo de la salud. En aquella época, se desarrolló un ciclo de formación para el área de la salud, cubriendo todas las regiones del país.

1 El profesor Michael Marmot es el Coordinador de la Comisión de los Determinantes Sociales de la Organización Mundial de la Salud.

Otro aspecto a ser pensado en relación a la teorización sobre las acciones profesionales en la salud se relaciona con los objetos que los Núcleos de Investigación del área del Servicio Social han estado analizando. Se identifica una fuerte preocupación con los principios y directrices del SUS y su apropiación por parte de los profesionales, y también, una aproximación aún frágil en relación a los determinantes sociales de la salud. Una de las razones para esto puede estar relacionada con el trazo epidemiológico contenido en los abordajes teóricas vehiculadas sobre los determinantes sociales de la salud. La articulación necesaria entre las perspectivas críticas de los determinantes y la acción profesional, conformando una totalidad explicativa más amplia, ha estado ocurriendo tímidamente, tanto en la calificación profesional como en la producción académica. Tal articulación viabilizaría, desde que sea tratada de modo riguroso y crítico, establecer los nexos y mediaciones entre los objetivos profesionales en el campo sanitario y los pilares de las acciones profesionales: derecho a la salud, necesidades sociales en la salud y la producción de la salud.

Se constata, también, en la implementación del SUS, un doble movimiento en el sector de la salud. Por un lado, la dimensión social de la salud está siendo resaltada, lo que se expresa en la ampliación del número de asistentes sociales contratados por los municipios, en la expansión de las residencias multiprofesionales atendiendo a los diversos campos del conocimiento y a las prácticas vinculadas con la salud. Y además, el énfasis reciente capitaneado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) con la realización de la Conferencia Mundial sobre Determinantes Sociales de la Salud, en Octubre del 2011, en Río de Janeiro. Por otro lado y contraponiéndose a la relevancia de lo social en la salud, se identifica un movimiento en el sentido de solidificar un modelo hegemónico dominante y reconocido, aun hoy, por el debate sobre el acto médico, la definición de los equipos interdisciplinarios únicamente con médicos y enfermeros, y también, las altas diferencias salariales que consagran un trato valorativo diferenciado entre los integrantes de los equipos.

En este escenario, el presente artículo tiene como objetivo contribuir para calificar las acciones profesionales por medio de la institución de competencias dentro de la visión de la protección social para la salud. Se sugiere la apropiación de la vertiente crítica de los DSS, entre otras opciones, como una de las formas de ampliar el arsenal heurístico necesario para la acción de los asistentes sociales que actúan en el sector, viabilizando su utilización como uno de los soportes teóricos que favorecen la lectura de lo real y el encaminamiento de las demandas de los sistemas de salud, usuarios y gestores, además de sus potencialidades ético-políticas. Es oportuno recordar que la legitimidad y el reconocimiento profesional dependen

de la claridad teórica y de la cualidad técnica del ejercicio profesional (MIOTO, NOGUEIRA, 2009)

Llevando en consideración la contribución pretendida, el encaminamiento del artículo presenta, inicialmente, una referencia sobre las acciones profesionales, revisando y retomando los contenidos ya explicitados en textos anteriores. En seguida, el mismo discurre acerca del debate sobre los determinantes sociales, destacando las perspectivas, las luchas y posiciones distintas expresadas en los documentos que subsidiaron la Conferencia Mundial sobre Determinantes Sociales (CMDSS). Se indica, en este tópico, las principales recomendaciones más allá de sus límites intrínsecos. Concluyendo, se señalan las posibilidades del uso estratégico de estas recomendaciones iluminando las acciones profesionales.

Supuestos teóricos sobre la acción profesional en el campo de la salud

Reafirmando posiciones ya explicadas en otros textos, cabe señalar la importancia y el significado de la acción profesional, como el reconocimiento de la intervención sobre situaciones concretas de forma deliberada e intencional, utilizando el conocimiento y formulando estrategias de intervención en variables empíricas para alterar la realidad. Las acciones profesionales expresan la capacidad y la competencia a partir de las cuales son formulados, en el plano societario, los juicios sobre una determinada profesión, legitimándola o descalificándola. Villa (1996) menciona que uno de los factores determinantes en la consolidación de una profesión es la consistencia de su *corpus* teórico. Para la autora, es ese *corpus* que fundamenta la habilidad y la autoridad profesional al lado de otros elementos como el reconocimiento jurídico, la existencia de un código de ética, la organización de la comunidad profesional y el proyecto curricular. Es importante recordar que las acciones profesionales ocurren en un campo tenso, en el espacio de la división socio-técnico del trabajo. Ellas no existen en sí mismas, siendo referenciadas en relación a otros profesionales y al objeto sobre el cual incide su interferencia.

Conforme señala Míoto (2004), las acciones profesionales son entendidas como el conjunto de procedimientos, actos, actividades pertinentes a una determinada profesión, realizadas por sujetos/ profesionales de forma responsable y consciente. Contiene tanto una dimensión operativa como una dimensión ética y destacan en su realización la apropiación de los profesionales en relación a los fundamentos teórico-metodológicos y ético-políticos de la profesión en determinado momento histórico. Su concretización en los espacios particulares exige de los profesionales un movimiento de apropiación de los saberes y valores construidos

sobre estos mismos espacios. Ou seja, a ação profissional, ao responder às demandas específicas, institui a possibilidade de construção de referências a partir dos fundamentos que delimitam o conhecimento particular necessário para o êxito da intervenção.

Al realizar sus acciones profesionales en el campo de la salud, el asistente social se depara con un conjunto complejo de situaciones que exigen conocimientos propios no solo del área sanitaria sino de otras áreas del conocimiento, las cuales deben ser apropiadas y replanteados para su acción cotidiana, abarcando el campo teórico, ético, político y operativo. Así, es posible suponer que la acción profesional en la salud se asienta en tres pilares que permiten el tránsito de los teórico-metodológicos y de los principios ético-políticos para concretar la intervención: el derecho a la salud, las necesidades sociales en la salud y la producción de la salud.

1. El derecho a la salud, mediado por las políticas públicas, refleja un nivel determinado de la relación entre Estado y Sociedad, siendo operado a través de los sistemas y servicios de salud, envolviendo a la gestión, al planeamiento y la evaluación, además del control social.

Cuando se lo considera en relación a las acciones profesionales, ya en el campo de la garantía de las políticas de salud, se lo relaciona con la forma de organización de los sistemas de salud en lo que se refiere al conjunto de relaciones políticas, económicas e institucionales responsables por la conducción de los procesos relativos a la salud de la población y se materializan en institucionalidades particulares, con el objetivo de alcanzar resultados de acuerdo con la concepción de salud existente entre la población y las formas de su garantía. De tal manera, un derecho refleja el nivel determinado por la relación Estado y Sociedad, siendo concretado vía sistemas y servicios de salud, envolviendo a la gestión, al planeamiento y a la evaluación, al control social y a la asistencia por sí misma. Así, un sistema de salud refleja el conjunto de complejas y contradictorias relaciones políticas, económicas e institucionales responsables por la conducción de los procesos relativos a la salud de una población, materializados en organizaciones, reglas y servicios, y buscando alcanzar la concepción de salud existente en la sociedad (CONILL, 2008).

2. Las necesidades sociales en la salud, históricamente construidas y determinadas por la posición de las clases sociales, segmentos de clase y situadas entre la naturaleza y la cultura, “no se refieren solamente a la conservación de la vida sino a la realización de un proyecto en el que el individuo, que es un puente entre lo particular y lo genérico, se humaniza progresivamente” (HINO et al, 2009). Los mismos autores alertan que no son necesidades

médicas o problemas de salud, sino que muestran carencias que expresan modos de vida e identidades.

Abordar las necesidades sociales en la salud, a partir de la perspectiva de las acciones profesionales, es relevante en la medida en que se señalen los caminos para el reconocimiento de las reales demandas de los usuarios, muchas veces subsumidas por programas verticales, descontextualizados y definidos, y teniendo como criterios otras necesidades que no se correspondan con la salud.

Cecílio (2004 28) dice que los factores determinantes de la salud se traducen en necesidades de la salud, clasificándolas en cuatro grandes conjuntos:

El primero incluye las condiciones de vida, entendiéndose que el modo como se vive se traduce en diferentes necesidades; el segundo se refiere al acceso a las tecnologías que mejoran o prolongan la vida. El tercer bloque se refiere a la creación de vínculos efectivos entre los usuarios y el profesional o equipo de los sistemas de salud. El vínculo debe ser entendido, en ese contexto, como una relación continua, personal y calurosa, fundada en la dignidad humana y en la igualdad intrínseca entre las personas. Finalmente, las necesidades de la salud están conectadas, también, a los grados de creciente autonomía que cada persona tiene en su modo de conducir la vida, lo que va más allá de la información y de la educación.

Aun vislumbrando el límite en este abordaje, se puede reconocer su relevancia para el debate sobre la organización de los sistemas y servicios de salud, siendo el asistente social el profesional más apto para reconocer las demandas sociales y asistenciales no solamente de los segmentos populares, usualmente desprotegidos de las políticas de salud, como igualmente de la población como un todo.

3. Producción de salud: siendo la autonomía y las condiciones de salud las dos dimensiones esenciales para evaluar los derechos sociales y el nivel de igualdad alcanzado por las formaciones societarias, la forma de producir salud es un factor importante. Junto a otros determinantes, es la finalidad esencial de los sistemas y servicios de salud y puede ser entendida como un proceso que se articula a partir de las transformaciones económicas, sociales y políticas. Resulta en modelos saludables de existencia, dificultando el surgimiento de enfermedades y comprende las acciones de vigilancia para la salud dirigidas para la promoción y prevención de enfermedades y muertes; las prácticas de asistencia para la salud (clínica y de rehabilitación), además de los cuidados individuales de la salud; los atendimientos de urgencia y emergencia en los que las prácticas de intervención inmediatas, en situaciones límite, evitan la muerte o el sufrimiento.

Bajo el dominio de la hegemonía médica, tales dimensiones de la producción de la salud fueron y son pensadas a partir, únicamente, de los factores biológicos, siendo referencia

para la organización y evaluación de los servicios de salud. Actualmente se tiene otra perspectiva pues las desigualdades sociales y sus impactos son reconocidos en la forma de producir salud, teniendo en cuenta las decisiones sobre la atención para la salud cuando existe un respaldo democrático en este sentido, en la línea del control social. A este respecto, se afirma lo siguiente:

Como se ve, la definición de las necesidades de salud sobrepasa el nivel de acceso a los servicios y tratamientos médicos, teniendo en cuenta las transformaciones societarias vividas a lo largo del siglo XX y en el XXI, con el surgimiento del consumismo exacerbado, la ampliación de la miseria y de la degradación social, y de las formas perversas de inserción de partes de la población en el mundo del trabajo. Además, envuelve los aspectos éticos relacionados al derecho a la vida y a la salud, derechos y deberes. (NOGUEIRA; MIOTO 13).

Los pilares aquí referidos se concretan en el movimiento de lo social, variando por lo tanto, su dirección ética y política, pues expresan las relaciones establecidas entre clases y segmentos de clase, entre instancias corporativas y profesionales y entre saberes instituyentes e instituidos. Una reflexión más apurada sobre los DSS, a partir de una perspectiva crítica, podrá iluminar sus contenidos tanto en el plano analítico como operativo, aumentando los principios de universalidad e integralidad que estructuran la atención universal e integral para la salud.

Determinantes sociales de la salud: aproximaciones conceptuales

Una primera aproximación, aparentemente consensual, conceptúa los DSS como las condiciones en las cuales las personas completan su ciclo vital, incluyendo aquí al sistema de salud, y además, a los factores económicos, culturales, étnicos, psicológicos y comportamentales que influyen las situaciones de morbilidad y los factores de riesgo para la población. Contiene una dimensión objetiva vinculada con las condiciones materiales necesarias para la vida y una dimensión subjetiva, referida a la interpretación y a la forma en que las personas viven y dan significado a estos procesos (LOPES, et al, 2008).

Reconocer que el proceso de salud-enfermedad es determinado socialmente trae implícita una posición sobre el modelo societario que lo produce y la elección de una referencia teórica para explicar su génesis y determinación. Entonces, adquiere centralidad la opción por la perspectiva teórica, pues es a partir de ella que se reconstruye y se reinterpreta la totalidad social. Reside, en esta opción, el impase entre una visión calcada en una epidemiología social de las enfermedades, de cariz norteamericano, con los factores sociales ocupando una posición similar, y la posición heredera de la tradición marxista que se inscribe

en el ámbito de la epidemiología social latinoamericana de la década de 1970. Esta última aprovecha los factores bajo un orden jerárquico, con la centralidad del vector económico y de la división de clases en su estructuración. Las dos matrices comportan particularidades internas, sin ser unívocas, y aunque estén permeadas por distinciones es posible agruparlas a partir de sus marcos referenciales y de los modelos teóricos.

La matriz heredera de la epidemiología social norteamericana amplió su base analítica y los factores sociales son evidenciados por su funcionalidad en relación a la producción de la enfermedad. Así, fueron construidos modelos explicativos diversos, siendo que los principales son los de Dahlgren y Whitehead, Diderichsen y Hallqvist, adaptado por Diderichsen, Evans y Whitehead y el de Brunner, Marmot y Wilkinson (DAHLGREN, WHITEHEAD, 1992; CDSS, 2005; BUSS, PELEGRINI, 2007).

El más diseminado en la literatura brasileña es el modelo de Dahlgren y Whitehead. El mismo articula aspectos éticos y sociales con la centralidad en el individuo, establece niveles de influencia entre los factores que determinan las desigualdades, incluyendo los factores comportamentales, sociales e institucionales (DAHLGREN, WHITEHEAD, 1992; CDSS, 2005; BUSS, PELEGRINI, 2007).

Almeida Filho (2004) al proponer un nuevo enfoque para la determinación social de las enfermedades crónicas no transmisibles hace una crítica que, aunque se refiera al abordaje del modelo del capital social y las desigualdades en la salud de Wilkinson y Kawachi, la misma puede ser extendida a los abordajes derivados de la matriz epidemiológica norteamericana.

Como crítica de base, podemos decir que esta concepción presenta un cuadro extremadamente ideologizado de los contextos sociales considerados como tradicionales, supuestamente formados por individuos que comparten formas culturales y objetivos sociales armónicos y comunes. Además, tratan a las sociedades como si fueran agrupamientos humanos homogéneos, en la medida en que omiten las privaciones y carencias sociales, como también las desigualdades ante el acceso a los recursos económicos (ALMEIDA FILHO, 2004).

La otra matriz interpretativa señala que la idea de la articulación del pensamiento social en la salud no es reciente y que se remonta al inicio del siglo pasado. Todavía, la dimensión crítica de lo social en la salud, en Brasil, aparece con la incorporación de la teoría marxista para el pensamiento sanitario a través del análisis de las condiciones de salud de la población, relacionándolas con los componentes estructurales de las sociedades capitalistas. Tiene como locus de producción académica a los investigadores y profesionales reunidos bajo un área de estudios que se decidió denominar como salud colectiva. En los demás países de América Latina, como producto de la confluencia del pensamiento crítico en la salud y de

las luchas de los pueblos latinoamericanos en defensa de su salud, surgió el movimiento que se denominó medicina social. Ambos comparten la misma orientación teórica y entienden que los procesos salud-enfermedad son determinados por las formas de producción, consumo y distribución de los bienes y servicios de una sociedad dada. Parten de la premisa de que en las formaciones capitalistas, los procesos de reproducción social expresan la contradicción entre propiedad privada, producción colectiva y apropiación de la riqueza, convirtiendo las relaciones de poder en asimétricas y opresivas, y repercutiendo directamente en el modelo de salud.

Las desigualdades sociales sintetizan estas relaciones, antagonismos y contradicciones económico-políticas e ideológicas que se expresan en ejes de explotación, dominación, subordinación y exclusión múltiple: de clase, género, etnia/origen y generación, entre otros” (LOPEZ et al, 2008, p. 326).

Destacan que la perspectiva de la determinación social de la salud se apoya en las categorías trabajo y reproducción social de la vida. Las condiciones naturales, ambientales y biológicas aparecen subordinadas o “filtradas” por esas categorías que fundamentan y estructuran las necesidades en la salud. El presupuesto filosófico implícito es que las dimensiones biológicas y ambientales de la vida humana están “subsumidas” a las características de cada sociedad, en su desarrollo histórico. A partir de este pensamiento se afirma que las condiciones sociales facilitadoras de la salud o enfermedad deben ser interpretadas incorporándose una multiplicidad de determinaciones: la síntesis de múltiples determinaciones, o sea, “de atribuciones conceptuales que combinadas adecuadamente permiten transformar la idea abstracta de la salud en algo que expresa, ante todo, las condiciones concretas de trabajo y de reproducción de la vida de una clase social dada” (CEBES, 2009). Esta acepción es central, pues aleja cualquier posibilidad de adhesión a las perspectivas que aborden los DSS de forma abstracta, sin una teoría explicativa acerca de la sociedad y su forma de producción y reproducción social, condensando con formulaciones sobre relaciones entre salud, sociedad, economía, democracia y políticas públicas.

La concepción de la Medicina Social y de la Salud Colectiva colocan en posición de destaque el aspecto político contenido en los determinantes sociales, como es señalado en el reporte de ALAMES (2008) y López, Escudero y Moreno (2008, p. 327).

La MS-SC reconoce que la noción de determinantes sociales de la salud (DSS), posee una doble connotación en términos de lo político. Por un lado, se incluye dentro de los determinantes de la salud a la dimensión política, y por otro lado, se asume que la modificación del conjunto de determinantes de la salud exige la acción política.

Determinantes Sociales de la Salud y acciones profesionales

La contribución del discurso actual acerca de los determinantes sociales de la salud puede ser visualizado a partir de su relación con las tres dimensiones del Servicio Social: la teórica-metodológica, la ética-política y la técnica-operativa.

En el plano teórico-metodológico, las indicaciones de la CMDSS señalan la relevancia de los estudios al respecto de las situaciones sociales al mostrar la necesidad de “medir la magnitud del problema, comprenderlo y evaluar el impacto de las intervenciones”, y además, la importancia de los gobiernos que favorecen el apoyo a los “extensos programas de investigación y estadísticas que ofrecen informaciones para la formulación de políticas y la implementación de acciones” (DPCDSS, 2011).

Teniendo como referencia metodológica la perspectiva crítica sobre los determinantes sociales, esta recomendación intenta construir una agenda de investigación que aborde:

- las políticas de salud entendiendo su relación con los aspectos históricos y económicos que las determinan, tanto las luchas políticas iniciadas en el plano nacional como en los espacios limitados de los servicios de salud. Los estudios conteniendo los referidos objetos de análisis permiten evaluar las tendencias y las diversidades regionales y locales, especialmente cuando son de larga duración;
- las demandas de los usuarios más allá del discurso biomédico, lo que solamente será viable con la explicitación concreta y metodológicamente correcta, de las condiciones de vida y trabajo y de las iniquidades vividas cotidianamente tanto en el plano individual como en lo colectivo de la población, aquella persona que es atendida en los servicios de salud, y también, la que no consigue acceso al sistema;
- las políticas de salud y su operatividad como una de las instancias de mediación del Servicio Social, calificando y fortaleciendo la inserción de los asistentes sociales en el sector de la salud. Tales estudios favorecen las evidencias de la brecha entre las propuestas y la acción, revelando la real situación de la implementación de las políticas públicas de la salud. Profundizando el enfoque en las situaciones locales, los mismos aportarían elementos relacionados a la materialidad de las políticas de salud, cooperando para subsidiar la lucha política en relación a los límites derivados de la implementación.

- en el plano ético-político deben ser consideradas las críticas señaladas por Birn (2011) en relación a la poca osadía de la Declaración Política, exigiendo otra Declaración con la posición más radical de los participantes vinculados a las organizaciones de la sociedad civil; de Paim (2011), al destacar el no abordaje de las condiciones estructurales internacionales que llevan a las iniquidades en la salud y de Labonté (2011), lamentando la falta de una definición clara de lo que será hecho, observando que “no hay metas, no hay estrategias específicas y no se comprometen a informar si los compromisos asumidos serán honrados”. Aun así, las indicaciones normativas pueden ser utilizadas como fundamentos del discurso ético y político junto a los gestores, *policy makers* y profesionales de la salud, y mostrar caminos para el desempeño profesional. En esta línea es posible señalar:
 - el reconocimiento oficial y público de las desigualdades injustas y en parte evitables entre los países, exigiendo la acción sobre los determinantes sociales a través de la elevación de las condiciones de vida, el combate a la distribución desigual de poder, dinero y recursos;
 - la adopción de una visión ampliada de la salud, haciendo referencia explícita a los determinantes decurrentes de la educación, situación económica, empleo y trabajo decente, vivienda y medio ambiente y sistemas eficientes para la prevención y el tratamiento de las enfermedades. La preocupación en situar históricamente a los determinantes, teniendo en cuenta las particularidades locales y nacionales, salvadas las distinciones entre los contextos sociales, económicos y culturales;
 - la referencia a la salud y al bienestar como expresiones de una sociedad inclusiva y justa, y el “compromiso con los derechos humanos en los ámbitos nacional e internacional”. Al anunciar colectivamente el compromiso con los derechos humanos, los presentes asumen, aunque sea en el discurso, la tarea de sensibilizar a sus gobiernos para cumplir los propósitos definidos en la Conferencia.

Parte de las recomendaciones de la CMDSS favorece el encaminamiento de los aspectos técnicos operativos, a saber:

- el destaque conferido a la integralidad en sus diferentes dimensiones, especialmente, en la intersectorialidad. En esta perspectiva, se señala la responsabilidad de los gestores de políticas para que cumplan la deliberación de incluir a las políticas de salud en todas las demás políticas de los distintos niveles de gobierno, resaltando la función de la coordinación de las mismas y una evaluación constante del alcance obtenido;

- el énfasis en la participación de las decisiones, cabiendo aquí una acción de los profesionales en la difusión de la información y movilización de grupos y sectores vinculados a la salud, fortaleciendo los mecanismos de control social. En esta línea cabe retomar la indefinición contenida en el documento, tratando a la sociedad civil indistintamente y teniendo en cuenta los conflictos de intereses y particularismos en ella existentes;
- establecer sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas y de las intervenciones implementadas, dentro de las competencias del asistente social, incluyendo la representación de sectores populares con el objetivo de crear una cultura de evaluación que bloquee el discurso vacío sobre las políticas de protección social;
- la realización de investigaciones al respecto de la relación entre el DSS y la equidad en la salud, favoreciendo el ajuste de políticas sociales en el sector y fortaleciendo el conocimiento sobre la relevancia de los determinantes acerca de las condiciones sanitarias y, consecuentemente, mejorando los indicadores de la salud;
- identificar, en cada espacio socio-ocupacional, como se configuran las desigualdades sociales en la salud, favoreciendo la opción de alternativas de intervenciones eficaces y duraderas, teniendo como marco teórico la determinación social del proceso salud-enfermedad.

Conclusiones preliminares

El escaso abordaje sobre los determinantes sociales en el ámbito del Servicio Social y el persistente y correcto rechazo en utilizar como referencia la perspectiva conservadora sobre los determinantes sociales en la salud son elementos que necesitan una mayor reflexión al sugerirse la actual proposición. La posibilidad de superar el movimiento de rechazo, incorporando sobre el mismo tema otra referencia teórica, es instigador y podrá instaurar un debate entre la categoría profesional con vistas a incrementar los parámetros para la acción profesional en la salud, propuestos por el Consejo Federal de Servicio Social (CFESS, 2010).

La propuesta indicada en este artículo buscó reflexionar acerca de un arsenal teórico-metodológico con el objetivo de contribuir para calificar teórica y metodológicamente las acciones profesionales, además de otorgar una mayor visibilidad a las mismas a través de una argumentación fundamentada en los parámetros científicos. En este sentido, se trató de mostrar la relación intrínseca entre los DSS en una perspectiva crítica y las acciones de los asistentes sociales, y se presentaron las posibilidades estratégicas del uso de las Declaraciones de la Conferencia Mundial sobre Determinantes Sociales en las tres

dimensiones que envuelven al ejercicio profesional: el componente teórico-metodológico, el ético-político y el técnico operativo.

No se pretende desarrollar un documento conclusivo sino movilizador, pues para poder ampliar el conocimiento, las conclusiones definitivas no son pertinentes. Por lo tanto, se destacan algunos elementos que sirven más como indicativos para futuras investigaciones en lugar de ser conclusiones.

El primero es la oportunidad del debate teniendo en cuenta el escenario de incertidumbres que permea a la acción profesional en la salud, en el interior de los equipos interdisciplinarios o interprofesionales. Como la capacidad argumentadora es frágil, lo que ocurre la mayoría de las veces es la sumisión a los demás profesionales con capacidades discursivas y argumentativas aparentemente más consistentes y apoyadas en la visión reduccionista del proceso salud-enfermedad. Como el perfil teórico de los DSS, cuando es situado históricamente, posibilita ampliar la capacidad de interlocución en todos los espacios de la salud donde actúa el profesional, su incorporación podrá contribuir para la legitimidad profesional.

El segundo elemento es instaurar el debate entre los investigadores y los Núcleos de investigación, ya sea para construir o deconstruir la proposición aquí presentada. En cualquiera de los casos, el enriquecimiento para el ejercicio profesional será favorable y necesario. No se puede olvidar que está en juego la identidad profesional a la luz de otras profesiones consolidadas y legitimadas socialmente. En relación a la división social y técnica del trabajo, el conocimiento y la capacidad argumentativa se constituyen en fuerzas vigorosas en el embate de las ideas.

Por fin, la posible contribución para llevar “agua al molino” de los que entienden que la salud es un derecho humano universal y un bien no mercantil o como bien sintetiza la Carta de los Pueblos por la Salud (MSP, 2010, p. 2):

La salud es una cuestión social, económica, política y, sobre todo, un derecho humano fundamental. Desigualdades, pobreza, explotación, violencia e injusticia se encuentran entre las causas de las enfermedades y muerte de los pobres y marginalizados. Proporcionar condiciones de salud para todos implica desafiar intereses poderosos, resistir a la globalización y cambiar drásticamente las prioridades políticas y económicas.

Referencias

ALMEIDA FILHO N. Modelos de determinação social das doenças crônicas não-transmissíveis. Revista Ciência & saúde Coletiva V.9 Nº 4 Rio de Janeiro out./dez. 2004 endereço eletrônico www.scielo.br. Acesso 05 de Janeiro de 2015.

BIRN AE. A CMDSS foi uma oportunidade perdida e a Declaração do Rio pouco política [entrevista na internet]. Rio de Janeiro: DSS Brasil; 2011 Dez 18. Entrevista concedida a Alberto Pellegrini Filho [acesso em]. Disponível em: <http://cmdss2011.org/site/entrevistas/a-cmdss-foi-uma-oportunidade-perdida-e-a-declaracao-do-rio-pouco-politica/>.

CECILIO, L. C. O. As necessidades de saúde como conceito Estruturante na Luta pela Integralidade e Equidade na Atenção à Saúde. LAPPIS - Laboratório de Pesquisa sobre Práticas de Integralidade em Saúde. Rio de Janeiro: ENSP, 2004. Disponível em: <www.lappis.org.br>. Acesso em: 07 jul. 2004.

CEZAR, C. A., MIOTO, R. C. T., SCHÜTZ, F. A construção da intersectorialidade em saúde como estratégia na garantia de direitos. In: 19ª Conferência Mundial de Serviço Social, Salvador, 2008, CD-ROM. ISBN 9788599447048.

CONILL, E. M. Ensaio histórico-conceitual sobre a Atenção Primária à Saúde: desafios para a organização de serviços básicos e da Estratégia Saúde da Família em centros urbanos no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, Sup.1, p. S7-S27, 2008.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Parâmetros para a atuação de Assistentes Sociais na Saúde. http://www.cfess.org.br/arquivos/Parametros_para_a_Atuacao_de_Assistentes_Sociais_na_Saude.pdf. Disponível em internet e acesso em dezembro 2011.

DECLARAÇÃO POLÍTICA DA CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE. Disponível em internet em <http://luctasocial.blogspot.com.br/2011/11/rio-declaracao-politica-sobre.html>. Acesso em dezembro de 2011.

DECLARAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES E MOVIMENTOS DE INTERESSE PÚBLICO DA SOCIEDADE CIVIL. Disponível em internet em <http://cmdss2011.org/site/wp-content/uploads/2011/12/DeclaracaoSociedadeCivil-versao-Port-20111201.pdf>. Acesso em dezembro 2011.

FAGUNDES, H.S.; NOGUEIRA, V.M.R. O Princípio da Integralidade nas Políticas Nacionais de Saúde e Assistência Social. *Sociedade em Debate*. Pelotas: EDUCAT, .38, 2008.

HINO, Paula et al . Necessidades em saúde e atenção básica: validação de instrumentos de captação. *Rev. esc. enferm. USP*, São Paulo, v. 43, n. spe2, Dec. 2009 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-62342009000600003&lng=en&nrm=iso>. access on 30 Mar. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0080-62342009000600003>.

LABONTÉ, R. Até que ponto o caráter normativo da Declaração do Rio se traduzirá em mudanças de comportamentos dos governos? [entrevista na internet]. Rio de Janeiro: DSS Brasil; 2011 Out 28. Entrevista concedida a Alberto Pellegrini Filho [acesso em]. Disponível em: http://cmdss2011.org/site/?post_type=entrevistas&p=6093&preview=true.

MIOTO, R. C. T. Processo de construção do espaço profissional do assistente social em contexto multiprofissional: um estudo sobre o Serviço Social na Estratégia Saúde da Família. Projeto de Pesquisa: UFSC/CNPq. Florianópolis. 2004.

MOVIMENTO DOS POVOS PELA SAÚDE – Carta dos Povos pela saúde. Disponível em internet em <http://www.phmovement.org/files/phm-pch-portuguese.pdf> Acesso em dezembro 2011.

NOGUEIRA, V. M. R. Sistematização, planejamento e avaliação das ações dos assistentes sociais no campo da saúde. MOTA, A.E. et al (Org) *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*. São Paulo: OPAS, OMS, MS, Cortez Editora, 2006, pp. 273-303.

---. Processo de construção do espaço profissional do assistente social em contexto multiprofissional: um estudo sobre o Serviço Social na estratégia Saúde da Família. *Relatório Final CNPq*. Florianópolis: UFSC, 2007.

--- O assistente social como trabalhador da saúde: desafios ao exercício e à formação profissional na estratégia da saúde da família. XII Congresso Brasileiro de Serviço Social. Brasília, 2010.

--- O Serviço Social na área da saúde. Palestra proferida na Pontifícia Universidade Católica de Porto Alegre. Porto Alegre, 2003.

--- A descentralização da saúde, atenção oncológica e estratégias de inclusão. *Katálisis*. Florianópolis, 2003a.

--- A Importância da Equipe Interdisciplinar no Tratamento de Qualidade na Área da Saúde. *Katálisis* n.3. Florianópolis: EDUFSC, 1998.

OMS. WHA62.14 -Reducing health inequities through action on the social determinants of health. Disponível em internet em http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA62-REC1/WHA62_REC1-en-P2.pdf .Acesso em dezembro 2011.

PAIM, JS. Com retórica ambígua sobre o bem-estar dos cidadãos a Declaração do Rio não avança estratégias para mudanças políticas e econômicas [entrevista na internet]. Rio de Janeiro: DSS Brasil; 2011 Out 31. Entrevista concedida a Alberto Pellegrini Filho [acesso em]. Disponível em: http://cmdss2011.org/site/?post_type=entrevistas&p=6238&preview=true.

SANCHEZ, D. Impresiones sobre la Conferencia Mundial sobre Determinantes Sociales en Salud [entrevista na internet]. Rio de Janeiro: DSS Brasil; 2011 Nov 08. Entrevista concedida a Alberto Pellegrini Filho [acesso em]. Disponível em: http://cmdss2011.org/site/?post_type=entrevistas&p=6456&preview=true.

LA PROTECCIÓN SOCIAL PARA LOS TRANSFRONTERIZOS: LIMITES Y POSIBILIDADES EN LA CIUDADES GEMELAS GAUCHAS

Autores:

Vini Rabassa da Silva

Doutora em Serviço Social. Professora do PPG em Política Social e do Curso de Serviço da Universidade Católica de Pelotas.

Email: vini.silva@ucpel.edu.br

Daiane da Rosa Ugoski

Doutoranda do PPG em Política Social/Universidade Católica de Pelotas.

Email: daianeugoski@hotmail.com

Mara Rosange Acosta de Medeiros

Doutora em Serviço Social. Professora do PPG em Política Social e do Curso de Serviço da Universidade Católica de Pelotas.

Email: mara.medeiros@ucpel.edu.br

Panel 1 - Trabajo Social (Políticas sociales y trabajo social en el siglo XXI: los retos y las respuestas profesionales)

Resumen: El trabajo propone un análisis de los límites y desafíos dentro del Servicio Social para garantizar la eficacia de la protección social previsto en el Sistema de Asistencia Social Unificado - SUAS a los ciudadanos fronterizos indocumentados (individuos/familias) en una situación de vulnerabilidad y riesgo social en la frontera del Estado. El trabajo se basa en los datos de el estudio " El Sistema de Asistencia Social Unificado - SUAS y la protección de los ciudadanos transfronterizos: un estudio en la ciudades gemelas de la frontera del Estado"(*), que indican que estos ciudadanos permanecen en un espacio de invisibilidad entre las garantías teóricas y en el ámbito de las condiciones de derechos humanos impuestas por la Política Nacional de Asistencia Social, que vincula el acceso a la prueba del registro civil en el país de residencia. La investigación reveló la existencia de demandas del los ciudadanos fronterizos indocumentados que implican sobre el trabajo de la trabajadora social, ya que este trabajo tiende a limitar-se a las acciones informales, la realización de "ajustes", participación en grupos, enrutamiento del los posibles beneficios, reproduciendo la lógica de favor. Los resultados refuerzan la importancia de ampliar y profundizar la discusión con los directivos y técnicos de estos países, a la necesidad de actualizar la legislación vigente, la revisión de las prioridades de la frontera con respecto a la inversión financiera, la construcción de las políticas sociales en nivel local y regional y la formación continua de los técnicos que trabajan en estos espacios.

Palabras clave: protección social, trabajo social, frontera, ciudades gemelas, territorio.

(*) Esta pesquisa foi financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através do edital MCTI/CNPq/MEC/CAPES Nº 18/2012.

INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta la diversidad de los estudios relativos a la protección social en América Latina y específicamente en la frontera con Brasil en las áreas de salud, educación, geografía, entre otros, es posible afirmar que todavía hay falta de investigación centrada en la protección social de la asistencia en las ciudades gemelas de frontera gaucha. En esta perspectiva, el tema de la frontera viene siendo estudiado por investigadores del Postgrado de la Universidad Católica de Pelotas (PPG/PS-UCPel) por medio de la investigación y eventos ya establecidos como el Seminario de Política Social en el Mercosur (SEPOME), ocurrido el primera vez en 2006 y en 2015 tendrá su quinta edición, con un espacio que reúne investigadores, profesores y estudiantes de Brasil y los países del MERCOSUR para discutir las políticas sociales.

El Grupo de Estudio de la Política de Asistencia Social en Río Grande do Sul (GEPASF / RS) de UCPel, busca aclarar los límites y desafíos que enfrentan los profesionales de los servicios sociales que trabajan en esta política cuando tratan de garantizar el acceso a los derechos sociales de los ciudadanos fronterizos a través de la protección social ofrecido por SUAS.. Este trabajo presenta datos de investigación desarrollada por el grupo - "La Asistencia Social y unificada de protección de los ciudadanos transfronterizos: un estudio en las ciudades gemelas de la frontera del estado", el período 2012/2014.

La investigación se dividió en cuatro fases: primero un estudio documental y búsqueda electrónica (de sitios de municipios, el gobierno federal), lo que permite la aproximación de la realidad, así como la acción de gobierno de la zona de frontera. El segundo paso se llevó a cabo la investigación de campo a través de la observación sistemática y entrevistas semi-estructuradas sistemáticas con los actores sociales seleccionados – equipo técnica la protección social básica y especial, presidente del consejo de la Política del bienestar social y gestor municipal de la política de bienestar – ciudades gemelas del Aceguá, Barra do Quaraí, Chuí, Jaguarão, Quaraí, Sant'Ana do Livramento e São Borja. Posteriormente, se realizó un taller con los entrevistados, para presentación y discusión de los resultados, asegurando la confirmación y actualización de los datos recogidos sobre el terreno y la sistematización final.

Entre los datos identificados se destacan la existencia de demandas transfronterizas de los ciudadanos que se centran en la labor de los trabajadores sociales, ya que este trabajo tiende a limitarse a las acciones informales, la aplicación de "ajustes" participación en grupos y beneficios eventuais, reproduciendo la lógica de favor, teniendo en cuenta la falta de acceso

a los servicios y programas de transferencia de ingreso (Continuación de Beneficios Continuados y Bolsa Familia) por la ausencia de documentación para apoyar la ciudadanía brasileña.

La actuación en las zonas fronterizas demanda también o aumento del conocimiento sobre la legislación nacional y la política de regulación por los actores sociales involucrados teniendo en vista que hay una acción de cooperación entre los directivos y profesionales de algunas ciudades gemelas que pueden satisfacer las necesidades de protección básicas y especiales de algunas familias transfronterizas.

Este estudio tiene como objetivo analizar los límites y desafíos que enfrentan en el Servicio Social para garantizar la eficacia de la protección social en el Sistema de Asistencia Social Individual - sus ciudadanos indocumentados la frontera en situación de vulnerabilidad y riesgo social en la frontera del Estado gaúcho.

1 CIUDADES GEMELAS BRASILEÑAS – FRONTERA GAÚCHA

El Brasil es un continente país, cuya diversidad histórica, étnica y cultural es tan profunda como las desigualdades económicas y sociales identificados en cada región de su extenso territorio, creando grandes desafíos para la implementación, ejecución y gestión de las políticas sociales. Estos desafíos se amplían por la frontera extensa (15.719 kilómetros terrestre) a través de 11 estados de la federación, centenas de ciudades y 10 países (Argentina, Bolivia, Colombia, Guyana, Guyana Francesa, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela) (Ministerio de la Integración Nacional, 2009). Cada país posee distintas trayectorias, ideologías y modelos de desarrollo, así como los diferentes resultados contra la crisis económica tiene un impacto directo en la organización de sus políticas económicas y sociales (Mirza, 2014; Reis et al., 2014).

La Carta Constitucional de 1988 determina una zona de frontera de hasta 150 kilómetros siendo un espacio amplio, geográficamente estratégico determinado legalmente, en donde, las ciudades gemelas se encuentran lo local y lo internacional y se reúnan - concepto adoptado por el Ministerio de la Integración Nacional, por dividir ciudades al otro lado de la línea fronteriza (Ministerio de Integración Nacional, 2010). Sin embargo, como ha señalado Steiman (2012), Uruguay y Argentina, países limítrofes a Brasil en Rio Grande do Sul no tiene una línea límite definida, por lo que la organización de programas específicos. La frontera con Brasil es "[...] se considera esencial para la defensa del territorio nacional y su

ocupación y uso se regulará por la Ley." (Brasil, 2011, p. 28), sin embargo, además de las cuestiones relativas a la defensa del territorio del modo prioritario en la agenda del gobierno, la frontera converge con el déficit en inversiones en los ámbitos económico, social, estructural acumulado a lo largo de los años tiene un impacto directo en las comunidades organizadas en este espacio físico (Ministerio de Integración Nacional, 2009, 2010; Pucci, 2010). Debido a la longitud de la frontera, la complejidad identificada debido a sus diferencias socioeconómicas, los diferentes niveles de desarrollo o estancamiento en el nivel local y regional, así como la integración con el país vecino, el gobierno brasileño trabajó con la propuesta de reestructurar el Programa de Desarrollo de Faja Fronteriza (SFEP, 2005), basado en la Política Nacional de Desarrollo Regional (RUP) de la Secretaría de Integración. El SFEP tiene como objetivo el desarrollo regional y la integración con los países de América del Sur (Ministerio de Integración Nacional, 2005, 2009; 2010), y por medio de estudios, diseñado esta frontera, la identificación de su potencial económico, su entorno cultural, social, estructural, y se dividieron en tres macrorregiones llamados Arcos - Arco Norte (Amapá, Pará, Amazonas, Roraima y Acre), Arco centrales (Roraima, Mato Grosso do Sul); más tarde, otras acciones se articularon, con el fin de mejorar la gestión de gobierno en la frontera. En el Decreto Presidencial de 8 de septiembre de 2010, el Gobierno Federal creó el Comité Permanente para el Desarrollo e Integración de la Franja Fronteriza (CDIF) cuyo propósito establecido por el citado decreto "es proponer medidas y coordinar las acciones encaminadas al desarrollo de las iniciativas necesarias para acciones del Gobierno Federal en esa región ". Bajo la coordinación del Ministerio de Integración Nacional, parte de los 27 (veintisiete) ministerios, entre ellos el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), que coordina el Sistema Unificado del Asistencia Social (SUAS) en el país. Entre las competencias de la CDIF, es la interacción con los centros regionales, que llevan a cabo el debate sobre el desarrollo y la integración de la frontera para su región / estado de la federación, ya que se dividió. El Centro Regional para la Integración de e Frontera do RS fue establecido por el Decreto 48.198/11.

Esta organización demuestra el interés en tratar con la singularidad de la frontera nacional, a disposición de las áreas regionales a la realidad local. No debatir sin embargo, la creación de la iniciativa SFEP y, posteriormente, los Centros Regionales, en contraste con la inversión que él se dirige desde la creación del Programa Estratégico de Fronteras en 2011 regresó a intensificar el debate sobre el presupuesto dirigido a la defensa nacional, que es mucho más alto que los otros montos invertidos por el gobierno.

Machado (2010) atribuye la singularidad fronteriza de cada estado, lo que refuerza la importancia de los estudios a regresar a sus poblaciones. Como Machado (2010), Nogueira, Fagundes y Bontempo (2013) señalan las particularidades de las fronteras, haciendo destaque en las distintas formas de protección social en cada estado. Según los autores, la frontera entre Brasil y Argentina se caracteriza por la dualidad/igualdad/diferencia, mientras que la frontera entre Brasil y Uruguay se presenta como una frontera "diluida", un hecho que Pucci (2010) confirma esto al señalar, como un "modelo de frontera" tipificada por la buenas relaciones. El límite gaúcho, a diferencia de las otras fronteras nacionales, tiene una ventaja natural debido a su ubicación geográfica, que funciona como puerta de acceso de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUL).

La creación del MERCOSUR en 1991 refleja principalmente en las relaciones económicas entre Brasil y los países vecinos, que es el principal objetivo de su creación, sin embargo, la frontera en el estado de Rio Grande do Sul (RS) se beneficiaron de esta institución, no sólo en el campo económico, sino en estrechar las relaciones con los países vecinos, en especial Uruguay, lo que hace aún más evidente la relación de "buena vecindad" entre los estados, lo que confirma esto como una frontera viva de intensa relación sociocultural, la visión diferenciada en el trato con sus ciudadanos, donde el otro se percibe como un "igual" a "hermano" en lugar de un extraño, un competidor en las oportunidades y el acceso (Pucci, 2010).

Además, debe ser considerado los avances positivos en las relaciones fronterizas y, también, debemos tener claro que se presentan en diferentes formas, como se indicó anteriormente. Estas percepciones, así como la noción de retos que deben abordarse dentro de la frontera apuntado las políticas públicas se identifican mejor en las ciudades gemelas, ya que estos tienen aspecto cultural, social y significativo intelectual, a pesar de de producir también una "agenda negativa" (asalto, trata, tráfico ...) como se ha señalado por diferentes estudios realizados por Machado (2005), Pucci (2010) y el Ministerio de Integración Nacional (2005, 2009, 2010). Para Machado (2010), las ciudades gemelas ofrecen el mejor escenario para la ausencia de barreras físicas y geográficas.

[...] Las ciudades gemelas son al menos bi-nacional, pero a menudo el hogar de personas de diferentes partes del país y del mundo, que son en parte atraídos por la posibilidad de otro "extranjero" en medio de otra . Generalmente considerado como algo "natural" por los locales, el ambiente cosmopolita razonada en la diversidad cultural y étnica puede ser explotado por las políticas de desarrollo urbano - comida, la música, el bilingüismo, la arquitectura, etc., son elementos que enriquecen la calidad de vida y la convivencia fronteriza, al tiempo que reafirma la heterogeneidad del lugar, y con ella, la capacidad de articular las redes de diversos tipos y orígenes(Machado, 2010, p.69).

Las muchas fachas, las culturas y las asociaciones existentes en la frontera, incluso ellos conservarán la capacidad de compartir, no excluye la necesidad de establecer acuerdos diplomáticos, así como la revisión de los acuerdos ya en vigor, dada la necesidad y la desigualdad en el territorio transfronterizo.

El Río Grande do Sul (RS) reúne 197 municipios en Faja del la frontera, incluyendo diez (10) ciudades gemelas, una de las concentraciones mayores de ciudades gemelas de acuerdo com el Ministerio de Integración Nacional (2010). Lo cuadro de identificación de las ciudades gemelas muestra la estructura básica de estos municipios.

Cuadro 1: Identificación de las ciudades gemelas Rio Grande do Sul

Municípios – RS	Extensão Km ²	Total de hab.	IDH ¹²	Porte do município ³	Cidade Gêmea	País fronteiriço
Aceguá	1.549,391	4.394	0,687	Pequeno I	Aceguá	Uruguay
Barra do Quaraí	1.056,149	4.012	0,662	Pequeno I	BellaUnión Monte Caseros	Uruguay Argentina
Chuí	202,553	5.917	0,706	Pequeno I	Chuy	Uruguay
Itaqui	3.404,053	38.159	0,713	Pequeno II	Alvear	Argentina
Jaguarão	2.054,392	27.931	0,707	Pequeno II	Rio Branco	Uruguay
Porto Xavier	280,511	10.558	0,723	Pequeno I	San Javier	Argentina
Quaraí	3.147,647	23.021	0,704	Pequeno II	Artigas	Uruguay

¹ “É obtido pela média aritmética simples de três subíndices, referentes à Longevidade (IDH-Longevidade), Educação (IDH-Educação) e Renda (IDH-Renda).” Disponível em: <http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=26>.

Municípios com IDH-M até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os municípios com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; municípios com IDH-M maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

² Fonte: [Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013](#) (Com dados dos Censos 1991, 2000 e 2010.)

³ Segundo critério de classificação adotado pela política de assistência social para os municípios considerando a densidade populacional: Pequeno I (até 20.000 hab.); Pequeno 2 (de 20.001 a 50.000 hab.); Médio (de 50.001 até 100.000 hab.); Grande (de 100.001 até 900.000 hab.) e Metrôpoles (mais 900.000 hab.).

Sant'Ana do Livramento	6.950,388	82.464	0,727	Médio	Rivera	Uruguay
São Borja	3.616,035	61.671	0,736	Médio	SanTomé	Argentina
Uruguaiana	5.715,791	125.435	0,744	Grande	Passo de Los Libres	Argentina

Fonte: Quadro construído pelas pesquisadoras

De los diez (10) ciudades gemelas de la frontera estatal, siete (7) participaron. Como se destaca en el cuadro anterior, Itaqui Puerto Xavier y Uruguaiana, no mostró interés, permaneciendo fuera del estudio. Barra do Quaraí es el triple frontera (Brasil / Uruguay / Argentina), sin embargo, una cuestión geográfica interfiere en la relación Barra do Quaraí / Brasil y Monte Caseros / Argentina, ya que estas ciudades fronterizas están separados por un río, el cruce se realiza por un transbordador con tiempos esporádicos en días específicos de la semana, no hay interacción que se produce en otras ciudades gemelas (Silva, 2010).

El predominante los municipios del Pequeño Porte I y II, según clasificación determinada por la Política Nacional de Asistencia Social teniendo en cuenta la densidad de población (PNAS, 2004). Se considera en Pequeño municipio que poseo hasta 20.000 habitantes de los Pequeños II, e encima de 20.000 y hasta 50.000 habitantes.

En general, al igual otras ciudades gemelas de la frontera con Brasil, estas ciudades sirven como punto, donde cruzan las riquezas, sin los beneficios económicos y sociales son percibidos por la población. Geográficamente, la mayoría de ellos se encuentran lejos de los centros de tomada de decisiones, no tienen una infraestructura capaz de ofrecer servicios públicos de calidad, ni es capaz de asegurar puestos de trabajo adecuados, generando así un gran número de personas que carecen de la protección de los derechos laborales, que sobreviven desde actividades precarias informales. Esta realidad hace que para un flujo continuo de ciudadanos que, debido a la proximidad a la ciudad del país vecino, se profundiza el intercambio cultural, social, y también los conflictos y problemas socioeconómicos acciones.

Otro aspecto en común en las ciudades gemelas é a expectativa de recibir por parte del Estado acciones que hacen frente a varios impactos específicos de las ciudades gemelas, dado que el flujo de flujo transfronterizo, el conjunto como un "espacio-test política pública la integración y la cooperación "(Ministerio de integración Nacional, 2005, p. 21).

2 PROTECCIÓN SOCIAL E SUAS – DIRECTRICES GENERALES

Establecido en la Ley 8.742 / 93 - Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) y creado por resoluciones de la Cuarta Conferencia Nacional de Asistencia Social de 2003, el Sistema Unificado del Asistencia Social (SUAS) se estructuró sobre la base de un aparato normativo que guía sus acciones a través de los objetivos, directrices y principios. Considerado relativamente nuevo, la aprobación de la Ley 12.435 / 11, que incluye el SUAS es notable trayectoria en la asistencia social, ya que lucha un duelo para continuar consolidando una política pública desde que comenzó a integrar la Seguridad Social junto a las políticas del salud e previdencia.

Mismo con el reconocimiento como la responsabilidad del Estado, mientras que la política de seguridad social de carácter no contributivo, dirigida al ciudadano brasileño (PNAS, 2004), el camino de la asistencia social para la protección social de los ciudadanos que buscan tener acceso a ella, subiendo en varios momentos de la lógica Por favor, asistencialismo, de la meritocracia, la "bondad de las primeras damas." Para superar esta lógica invertida, la regulación ha avanzado, que proporciona un conjunto de programas, proyectos y beneficios para los usuarios, así como la financiación específica para este tipo de acciones, además de diseñar una formación continua de sus trabajadores.

El sistema cubre todo el territorio nacional, pero entre sus objetivos es a "respetar la diversidad cultural, étnica, religiosa, socioeconómica, política y territorial" (Brasil, 2011). Su organización es la siguiente de acuerdo a la clasificación nacional de los servicios de asistencia social (2009):

- Protección Social Básica (PSB) - que se ofrece en los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS), el servicio actúa de forma preventiva, de modo que los lazos familiares y comunitarios no se rompen, y el público puede acceder a la información necesaria relativa a sus derechos. En nivel del PSB, son los Programas de Transferencias, a saber, el Beneficio de Prestación Continuada (BPC) presentó en el artículo 203 de la Carta Constitucional que "determina la garantía de un salario mínimo de beneficio mensual para los discapacitados y los ancianos que demuestran tener los medios para proveer para su propio mantenimiento o haga que la proporcionada por su familia, de acuerdo con la ley" (Brasil, 2011, p. 135) y el Programa Bolsa Familia (PBF), dirigido a las familias que viven y de la pobreza y la extrema pobreza. Aprobada en el cumplimiento de las condicionalidades de las familias.

- Protección Social Especial (PSB) subdivide en mediana y alta complejidad, opera de manera restaurativa, con el fin de restablecer el contacto violado. Mediana complejidad que se ofrece en los Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS) y alta complejidad, que se ofrece en las instituciones que proporcionan refugio, ya que los bonos se han roto (República, Hogar, Refugio Institucional, Vivienda Incluido) (PNAS, 2004; La Tipificación Servicios de Asistencia Social, 2009) sssERVICIOI

El SUAS, a través de la asistencia social servicios, programas, proyectos y beneficios tienen como prioridad la familia, que se reunió en su territorio como sujetos de derechos, con potencial para ser desarrollado. Para ello, el sistema utiliza la organización por la posesión municipal, como se mencionó anteriormente, y como se puede ver en cuadro del las ciudades y dentro de estos municipios a partir de las demandas identificadas se ofrecerá servicios de protección básica, media o alta. Cuando no hay demanda, las familias están registradas en su país de origen, y le corresponde al municipio la responsabilidad de pagar el cambio de tripulación para mantener el servicio y asegurar el contacto entre los usuarios atendidos y sus familias, como lo requiere la clasificación nacional de los servicios de asistencia social (2009).

El SUAS tiene una estructura diferente con un servicio continuo como con CRAS, con financiación pública, además de la inversión en los programas de transferencia de ingresos. Según Maria Luiza Rizzotti

El modelo de protección social adoptadas por Brasil en la última década, inspiró a algunos países de América Latina y África, poniendo en debate, en particular la posibilidad de ampliar la seguridad social no contributiva, como la política de asistencia social que incorpora los programas de transferencia de ingresos y servicios de asistencia social nueva red de agua (Rizzotti, 2014, p.243)

La organización del aparato proporcionado pelo SUASl, alerta a las posibilidades del Estado de brindar protección social a través de políticas sociales de carácter no contributivo, aunque esto no es un modelo listo, desde la cruz, incluyendo la ciudadanía vinculada al Estado / Nación y la prueba de residencia son factores decisivos para la falta de acceso de millones de brasileños y ciudadanos también transfronterizas en las ciudades gemelas.

3 LIMITACIONES Y DESAFÍOS PARA GARANTÍA LOS DERECHOS DE ASISTENCIA SOCIAL EL TRANSFRONTERIZOS

La protección social en virtud de la asistencia social experimenta un progreso significativo en la aplicación de los STI. Sin embargo, el territorio fronterizo es diferente. Y cuando en el territorio fronterizo, la percepción de los técnicos y gerentes trae puntos oscuros que necesitan ser limpiado con el fin de que crear mecanismos que permitan la protección social a la frontera sin papeles.

Como se mencionó anteriormente, la proximidad de las ciudades gemelas, la interacción entre el ciudadano promueve oportunidades de tránsito locales para internacional en unos pocos pasos, permite a los ciudadanos transfronterizos establecer residencia en territorio vecino sin la documentación y establecen familias binacionales cuyos hijos ahora están registrados en Brasil , a veces en el país vecino. Sin embargo, más allá de estas posibilidades, hay cuestiones burocráticas, legales y políticas que atraviesan las ciudades fronterizas.

O artículo 3 del Operativo del SUAS (NOB-SUAS/2012), define los principios de este sistema: universalidad, gratuidad, integralidad, intersectorialidad y la equidad. De acuerdo con el artículo:

I - universalidad: todos tienen derecho a la protección de la asistencia social prestada a los que lo necesitan, con el respeto a la dignidad y la autonomía de los ciudadanos, sin discriminación de ningún tipo o prueba vejatoria de su condición;

II - gratuidad: la asistencia social se facilitará sin necesidad de ninguna contribución o consideración, sujeto a lo dispuesto en el artículo. 35 de la Ley N° 10.741, de 1 de octubre de 2003 - Estatuto del Anciano;

III - la exhaustividad de la Protección Social: suministro de provisiones en su totalidad a través de conjunto coordinado de servicios, programas, proyectos y prestaciones de asistencia social;

IV - interseccionalidad: integración y coordinación de la red de asistencia social con otras políticas y organismos sectoriales;

V - Equidad: el respeto a la diversidad regional, cultural, socioeconómico, político y territorial, dando prioridad a los que están en situación de vulnerabilidad y riesgo personal y social (Brasil, 2012)

Este artículo señala los elementos que son fundamentales para el sistema. Pero para volver a leer este artículo basado en el territorio fronterizo, podemos ver que no es aplicable cuando las personas en cuestión son transfronteriza sin papeles legales.

La asistencia social como política social es la responsabilidad de la financiación de cada Estado / Nación, que determina las condiciones específicas de acceso (Costa, 2008) y entre las condicionalidades de PNAS, es la ciudadanía o naturalización brasileña, esta se inserte en CadÚnico, hay una necesidad de probar la ciudadanía brasileira. O Registro Único (CadÚnico) fue creado por el Decreto 3877 de julio de 2001, del Ministerio de Desarrollo Social con el fin de identificar, a través de un relleno de la forma estándar, las familias en situación de pobreza, que tienen ingresos mensuales per cápita de la mitad del salario mínimo y posteriormente asegurar el servicio a estas familias a través de la formulación y ejecución de políticas sociales para modificar la actual vulnerabilidad y riesgo social. También pueden ser familias registradas que reciben un ingreso mensual total de hasta tres salarios mínimos, que tendrán acceso a las prestaciones específicas, tales como la reducción de tarifas de servicios públicos y de descuento en la cuota de presentación de ofertas.

El CadÚnico le deja señalar el perfil de las familias necesitadas de acciones, beneficios y programas sociales, pero no garantiza el acceso y la permanencia de estas familias, ya que tienen que cumplir con los criterios de elegibilidad que se encuentran en el diseño de programas, tales como la asistencia escolar requerida en el Bolsa Familia. Sin embargo, en las ciudades gemelas encuestados, la vulnerabilidad social de hecho no elige la ciudadanía, territorio o grupo de edad específico. Por lo tanto, cuidar y la inclusión de los ciudadanos en los servicios, programas y proyectos, gerentes y técnicos asumen la responsabilidad de la acogida y la atención en un cuidado informal, financiado por el municipio y no podrán hacer uso de los recursos disponibles en el Fondo Municipal de Asistencia Social, desde el El Estado y/o de la Unión.

Los servicios comunes, como lo exige el principio de integralidad de protección social se ve comprometida, porque no puede haber unión cuando las condicionalidades del Registro Único, impiden frontera indocumentados se insertan en los programas, proyectos, y se les impide acceder a los beneficios.

Incluso con un principio de equidad, que prevé "el respeto a la diversidad regional, cultural, socioeconómico, político y territorial, dando prioridad a los que están en situación de vulnerabilidad y riesgo personal y social" (Brasil, 2012), la ausencia de programas, proyectos y principalmente de financiación específica para las Ciudades Gemelas es un grande desafío.

No hay programas específicos para la región fronteriza, que reconoce a los ciudadanos transfronterizos en su registro, el MDS opera en coordinación con otros ministerios, con

representación en CDIF, coordinado por Min, sin embargo, esto no es una acción que el único que puede garantizar el acceso ciudadanos indocumentados el programas, proyectos y beneficio socioasistenciais.

Hay diferentes respuestas a las demandas de la población de su frontera, con la prestación de asistencia psicosocial a través del CREAS, que ofrece protección a los niños y adolescentes víctimas de explotación sexual, de sus familias y que comete actos de violencia sexual y también con el Programa de Actuación Integrada y puntos de referencia para combatir la violencia sexual contra niños y jóvenes en el territorio brasileño (PAR), que constituye un área clave de actividad que no requiere el requisito de nacionalidad para el cuidado. Sin embargo, este es el único programa en curso que no considera esta condicionalidad. Debido a la frontera especificidades poner arriba como graves problemas socioeconómicos compartir, hay una serie de ciudadanos transfronterizos que son socialmente vulnerables y en situación de falta de protección social”.

No cuadro se, muestra la percepción de directivos y técnicos de los servicios sociales en relación con los límites enfrentados para garantizar la protección social de la frontera sin papeles.

Cuadro 2 – Límites enfrentados para garantizar la protección social de la frontera sin papeles.

MUNICÍPIO	Límites enfrentados para garantizar la protección social de la frontera sin papeles.
ACEGUÁ	Diferencia entre las políticas de Brasil y Uruguay . La falta de acuerdo fronterizo . La falta de políticas adecuadas a las necesidades del ciudades.
BARRA DO QUARAÍ	La escasez de recursos, el perfil de la pobreza de la población. La falta de políticas específicas para las ciudades transfronterizas.
CHUÍ	Legislación en Chuy municipio es diferente. La burocracia de la Política del MERCOSUR. La falta de fondos para la documentación de la doble nacionalidad
JAGUARÃO	La falta de un acuerdo entre Brasil y Uruguay para la documentación. No existe una legislación específica para la ciudad fronteriza .
QUARAÍ	La falta de documentación y prueba de ciudadanía. Dificultad para registrar personas y / o familias . Las altas custos del los documentos .
SANTANA DO LIVRAMENTO	Imposições del tarifas. En contexto de la frontera el servicio es informal. La falta de acuerdos binacionales, la legislación diferenciada y la burocracia de la política social brasileña

SÃO BORJA	El legislación del SUAS no prevé el servicio exterior .
-----------	---

Fonte: Datos de la Investigación de las entrevistas

La diferencia en el modelo de gestión de las políticas sociales a través de las fronteras a Brasil es un factor a tener en cuenta, sin embargo, este no es el único límite de la frontera puede ser insertado en el sistema de protección social formal de asistencia social.

En los acuerdos internacionales de asistencia social no parece estar dirigida de manera significativa. Por ejemplo, en el caso de Uruguay, el Memorando de Entendimiento entre la Fundación Legión Brasileña de Asistencia y el Ministerio de Educación y Cultura de la República Oriental del Uruguay para la Cooperación en Materia de Asistencia Social de fecha 1987 es el documento en vigor, sin que la mayoría de los encuestados y anticuado, consideran que su formulación era antes de la Carta Constitucional y el sU institución. La falta de políticas específicas para las ciudades gemelas que abordan las realidades locales, intercambios, interacciones, temas congregación social de diferentes nacionalidades, se cita en entrevistas y refleja tanto la complejidad de fronteras, la dinámica de la cual va más allá de las políticas sociales existentes , en el entendimiento de que la falta de interés por parte de los diferentes órganos en la contemplación de estas especificidades fronterizas.

El SUAS no facilita la CadÚnico un espacio para registrar estos ciudadanos, por lo que el cuidado informal es la alternativa utilizada por los gerentes y técnicos que entienden que estos ciudadanos también tienen derecho a acceder. Por lo tanto, a causa de esta alternativa, la invisibilidad y ganar el favor de los derechos de tonos provisionales para estos ciudadanos. El valor para la preparación de la documentación para que se considera alta la doble ciudadanía, requiere un traductor jurado y, en algunos casos es necesario cambiar. Lo que plantea la pregunta sobre la posibilidad de una ayuda financiera a las personas vulnerables y residentes riesgo social en el país para regularizar su situación a través de la invisibilidad de posición de los derechos de los ciudadanos con libertad de acceso a la su oferta, sin embargo, la idea prevalece no es la concesión de la doble nacionalidad.

Los procedimientos en el marco del MERCOSUR en relación con la protección social son burocráticos, o tan lejos de los principales actores sociales, por lo que poco se dice acerca de los acuerdos existentes que benefician a la población fronteriza.

Dentro de los límites y desafíos a la protección social efectiva a los ciudadanos transfronterizos son informes sobre el trabajo de la trabajadora social con los ciudadanos transfronterizos dirigidos para una situación limitada, la burocracia o la legalización a la transmisión de los beneficios, que reproduce la práctica del bienestar de edad, teniendo en cuenta su falta de acceso a los servicios y programas de transferencia de ingresos (Beneficio de Prestación Continuada y Bolsa Familia). Además ocurre en algunos municipios la existencia de equipos inapropiados y/o incompletos. Los límites identificados durante la investigación frente a los desafíos que plantea, ya que el cuadro 3 se muestra

Cuadro 3 – Desafíos para la protección social de la frontera sin papeles

retos de la ciudad para la protección social de frontera indocumentados

MUNICIPIO	Desafíos para la protección social de la frontera sin papeles retos de la ciudad para la protección social de frontera indocumentados
ACEGUÁ	Una mayor integración del Consejo
BARRA DO QUARAÍ	Más comunicación entre los países
CHUÍ	Una mayor integración con la frontera .
JAGUARÃO	Implementación de acciones para tratar estos ciudadanos
QUARAÍ	La exención de impuestos con respecto a la documentación y definir criterios para beneficiar a los usuarios de tales exenciones. Proporcionar atención sin tropezar en la burocracia de la política.
SANTANA DO LIVRAMENTO	Creación de redes , discutir y buscar soluciones a los problemas juntos
SÃO BORJA	La falta de intersectorial para la resolución de las reclamaciones

Fonte: Datos de la Investigación de las entrevistas

Una lectura con finalidad del superar los desafíos identificados, apunta a la necesidad de una mayor participación e integración en el Consejo Municipal de Bienestar Social, basando las cuestiones relativas a los límites establecidos anteriormente. Una vez que la frontera es el lugar de encuentro con las organizaciones internacionales, el factor de la comunicación debe ser trabajado. Las diferencias entre países deben ser analizados y la comunicación extendida para un área tan delicada como la sala de asistencia hallazgo de un enfoque coordinado de las inversiones en acciones conjuntas que respondan a las necesidades básicas de esta población invisible.

La legislación de largo incluye acuerdos, decretos, leyes, resoluciones específicas de la frontera, más allá de la regulación en materia de política convertido bienestar social objeto a ser conocido por directivos y técnicos. Hacer diariamente lleva tiempo, la inversión por técnica y gerentes, sin embargo, la opción de eludir este conocimiento, se puede limitar el rendimiento, ya que la ignorancia impide a los ciudadanos que desean acceder SUS espacios queden en la zona ignorancia, sin la información adecuada, y sin acceso a los derechos. Burocracia configura como un limitador, desafiando a directivos y técnicos en el marco de los servicios sociales. Mientras que la exención de impuestos, y los criterios para acceder a ellos no se reconocen y definen, coordinación informal entre los técnicos y gerentes a superar las restricciones y desafíos temporales, y arroja luz a la posibilidad de establecer acuerdos formales entre los países vecinos, que siguen el "política del buen vecino "para garantizar los derechos específicos.

CONCLUSIÓN

Este estudio tuvo como objetivo provocar el debate en torno a los límites y desafíos que os trabajadores sociales enfrentan dentro deL SUAS en el territorio fronterizo para asegurar la protección social a los ciudadanos frontera indocumentados, dado que la frontera refleja, claramente, la necesidad de coordinación entre las políticas económicas y social. El estudio mostró que la ciudadanía vinculada el país de origen es un factor que limita la protección de acceso ofrecido, ya que el PNAS se dirige a los ciudadanos brasileños. Dejar de ofrecer la singularidad de los territorios, no hay un programa, proyecto o servicio específico a las ciudades gemelas frente el transfronterizos indocumentados.

Se encontró que hay diferentes respuestas del SUAS el población transfronteriza ubicada en las ciudades gemelas de la frontera estatal. Ella está ahora en la prestación de cualquier servicio, el permiso para participar en actividades para fortalecer los lazos sociales, formación para el trabajo, a veces el enrutamiento para el retorno a su país de origen, y sin acceso a continuación de la prestación de servicios debido a la falta de documentación que acredite la nacionalidad brasileña.

Se entiende que para efectuar la protección social a los ciudadanos transfronterizos es la inversión financiera necesaria, con la creación de proyectos específicos para las tiras

fronterizas, la expansión de la inversión y la formación de recursos humanos e infraestructura física adecuadas a las condiciones locales, entrando en conformidad con las decisiones la Conferencia Nacional de Trabajo Social. Sin embargo, nada de esto será suficiente para dar cuenta de las demandas transfronterizas si hay superación de los límites legales y burocráticas y el concepto tradicional de ciudadanía vinculada el nacionalidad.

Esta realidad limita el acceso a la protección social experimentado por las fronteras ciudadanos indocumentados retos y gerentes técnicos con el debate de fondo sobre esta realidad, dando voz a temas sociales oscurecidos por la gama de burocracia que infrinja los derechos de transfronterizos como ciudadanos.

La demanda de Fronteras en la falta de protección social en el territorio fronterizo, pero no contabilizados, son una realidad para los técnicos y gerentes. Estos, a permitir el acceso a ITS, pueden hacer que sea visible en los informes técnicos y financieros, dando visibilidad a este "exceso de población", invisible, en la que nadie se hace responsable. ¿Quieres ciudadanos brasileños o no, son los ciudadanos y los derechos humanos de los firmantes, que preceden a la cuestión de la nacionalidad.

Estos temas requieren ampliar debates, revise las condicionalidades, llegar a acuerdos y establecer el diálogo entre los gobiernos fronterizos con el fin de aclarar las posibilidades de acción conjunta y crear alternativas que garanticen el acceso a la protección social de los residentes indocumentados en las zonas fronterizas.

REFERÊNCIAS

Brasil, 2011. *Constituição da República Federativa do Brasil*: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 67/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1ª 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.

Brasil, 2004. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social* (PNAS). Brasília: MDS/SNAS.

Brasil, 2012. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*. Brasília: MDS/SNAS.

Brasil, 2014. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. *Proposta de Reestruturação do Programa de*

Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. Disponível em: www.mi.gov.br/download/download.asp?endereco=/pdf/ >. Acesso em: 17 dez. 2014.

Brasil,2009. Ministério da Integração Nacional. *Faixa de Fronteira Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDF*. Brasília: 2009. Disponível em: <<http://portal.cenad.gov.br/programa-de-promocao-do-desenvolvimento-da-faixa-de-fronteira-pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

Brasil,2010. Ministério da Integração Nacional. *Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira*. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, 2010. Disponível em: < <http://www.integracao.gov.br/bases-faixa-de-fronteira>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

Brasil,2014. *Memorando de Entendimento para a cooperação no campo da Assistência Social*, em vigor desde 19/09/1987. Ministério das Relações Exteriores. Sistema Atos Internacionais. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1987/b_63/>. Acesso em: 16 dez. 2014.

Brasil,2014.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Tipificação nacional de serviços socioassistenciais*. Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS/CNAS, 2009b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/biblioteca>>. Acesso em: 16 dez. 2014.

Brasil,2014. *Decreto 48.198*, de 02 de agosto de 2011. Institui o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul – Núcleo/RS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/m010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=56426&hTexto=&Hid_IDNorma=56426>. Acesso em: 16 dez. 2014.

Brasil,2014. *Lei 12.435*, de 6 de junho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: Acesso em: 19 dez. 2014.

Brasil,2014. *Lei 8.742/93*, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 19 dez. 2014.

COSTA, L.C.2008. Política Social no MERCOSUL:desafios para uma integração com redução das desigualdades sociais. In:Estado e democracia:pluralidade de questões.Ponta Grossa.UEPG.

Machado, L.O.2014. Cidades na Fronteira Internacional: Conceitos e Tipologia *in Dilemas e diálogos platinos*. Orgs.: NUÑES, Angel; PADOIN, Maria Medianeira; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. ISBN 978-85-61228-71 (2v). Dourados, MS: UFGD, 2010. Disponível em: <<http://www.ufgd.edu.br/editora/catalogo/dilemas-e-dialogos-platinos-fronteiras-angel-nunes-maria-medianeira-padoin-tito-carlos-machado-de-oliveira-2013-orgs>> Acesso em: 10 dez. 2014.

Mirza, C.A.2014. Crisis mundial e impactos de las políticas sociales em el MERCOSUL. In: (Org.) Silva, V. R. et al., *Política Social: fundamentos, práticas e desafios no contexto sul-americano*. Pelotas: Educat, 2014.

Nogueira, V.M. R; Fagundes, H.S ; Bontempo, C.G.C.(2013) Políticas Sociais e as perspectivas de ampliação de direitos no MERCOSUL e em áreas fronteiriças - inovações e tendências. In Costa, L.C.; Nogueira, V. M. R; Silva, V. R. da (org). 2013. *A Política Social na América do Sul: perspectivas e Desafios no século XXI*. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

Pucci, A.S.2010. *O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí*. Brasília: FUNAG.

Reis, C.N. 2014.Crise mundial e a perspectiva das políticas sociais na América Latina: as ondas reflexas de um contexto global. In: (Org.) Silva, V.R. et al.; *Política Social: fundamentos, práticas e desafios no contexto sul-americano*. Pelotas: Educat, 2014.

Rizzotti, M.L.A.2014. Política de assistência social e plano Brasil Sem Miséria: uma análise a análise a partir da perspectiva da aplicação da proteção social. In: (Org.) Silva, V.R et al., *Política Social: fundamentos, práticas e desafios no contexto sul-americano*. Pelotas: Educat, 2014.

Steiman, R. 2012. Zona de Fronteira e Cidades Gêmeas: uma tipologia das interações fronteiriças. In: Zárate B. (Ed.) *Espacios urbanos y sociedades transfronterizas en la Amazonia*. Memorias, 3 . Universidad Nacional de Colombia. Sede Amazonia. Instituto Amazónico de Investigaciones Imani, Leticia. ISBN 9789587612011. Disponível em: <<http://www.bdigital.unal.edu.co/7571/5/9789587612011.pdf>>. Acesso em 07 dez. 2014.

Silva, N. R. P.J da.(2014) *Possibilidades e limites para o acesso aos direitos socioassistenciais por cidadãos transfronteiriços*. Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Pelotas.

La reforma de la Administración Local y los Servicios Sociales Municipales: sostenibilidad financiera Vs. políticas para la inclusión social

AUTORES:

Javier Pacheco-Mangas¹, María de las Olas Palma-García²

¹. Ayuntamiento de Vélez-Málaga. Servicios Sociales Comunitarios, Málaga, España.

Programa de Doctorado en Psicología. Universidad de Málaga.

². Universidad de Málaga. Dpto. de Psicología Social, Antropología Social y Trabajo Social y Servicios Sociales, Málaga, España.

Contacto: fjavierpacheco@gmail.com

Panel 1: Trabajo Social

Formato: PÓSTER

Resumen: (*máximo 500 palabras*)

La modificación de la Ley de Bases de Régimen Local, mediante la nueva Ley 27/2013, de 27 de diciembre, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, supone un impacto negativo en cuanto a la configuración del sistema de Servicios Sociales tal y como lo conocemos. La reforma normativa, plantea una delimitación de las obligaciones municipales en materia de Servicios Sociales, que circunscribe a la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (art. primero, ap. ocho, Ley 27/2013, de 27 de diciembre), dejando el concepto “Servicios Sociales”, para competencias en este ámbito que ejercerán las comunidades autónomas.

En este contexto, la presente comunicación intenta ofrecer una aproximación al nuevo espacio jurídico y social que se plantea para los Servicios Sociales Municipales, sus profesionales y sus beneficiarios, los ciudadanos y ciudadanas, por cuanto, la nueva delimitación competencial plantea un escenario donde deben coexistir la tan perseguida sostenibilidad, con factores que permitan el desarrollo de una democracia local saludable, que en referencia a

nuestro principal objeto de estudio, el sistema de servicios sociales, debe promover la cohesión social y luchar contra la desigualdad. Así mismo, se pretende hacer un análisis de la “colisión normativa” y los espacios de estrategia política que representa la nueva modificación legislativa, incidiendo en las cuestiones que afectan de manera más directa al ciudadano beneficiario de los servicios y las posibles repercusiones que puede tener sobre la democracia local.

En particular, el análisis se centra en los diferentes escenarios competenciales de los Servicios Sociales que se plantean con la aplicación de la nueva norma, la escasa concreción con que se aborda la regulación de los dispositivos de atención primaria y especializada, arraigados y consolidados, así como el enfoque eminentemente economicista del texto legal, que supedita la prestación de los Servicios Sociales a la sostenibilidad financiera, supeditándose su prestación al cumplimiento de criterios de estabilidad presupuestaria, situación que puede resultar incongruente cuando se trata de servicios encuadrados en estrategias para garantizar la inclusión social.

Palabras Clave: *(máximo 5 palabras)*

Servicios Sociales Comunitarios, sostenibilidad, asistencialismo, reforma de la administración local, crisis.

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

Sostenibilidad Financiera Vs. Políticas para la Inclusión Social



Javier Pacheco-Mangas¹ & María de las Olas Palma-García²

¹Ayuntamiento de Vélez-Málaga. Servicios Sociales Comunitarios. Málaga, España. Programa de Doctorado en Psicología, Universidad de Málaga.

²Universidad de Málaga. Dpto. de Psicología Social, Antropología Social y Trabajo Social y Servicios Sociales, Málaga, España.

CONCLUSIONES

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, introduce cambios significativos en el modo de entender los Servicios Sociales Municipales. **Suponen una vuelta hacia modelos anteriores basados en el asistencialismo y la beneficencia** (Uceda i Maza *et al.*, 2014) y que incorporan un marcado carácter paliativo e individual.

Refuerza la configuración de un modelo altamente burocratizado, que orienta la intervención profesional hacia el cumplimiento de procesos, más que al desarrollo de las personas y grupos con las que se interviene (Idareta-Goldaracena & Ballesteros-Izquierdo, 2013).

Se reduce el campo de actuación de los Servicios Sociales Municipales, reorientándose hacia aquellas prestaciones más básicas, relegándose las actuaciones específicas (intervención familiar, apoyo convivencial, trabajo comunitario, etc.) a la esfera de las comunidades autónomas

INTRODUCCIÓN

La modificación de la Ley de Bases de Régimen Local, mediante la nueva Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, supone un impacto negativo en cuanto a la configuración del Sistema de Servicios Sociales tal y como lo conocemos. La modificación normativa, plantea una delimitación de las obligaciones municipales en materia de Servicios Sociales, que circunscribe a la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (art. primero, ap. ocho, Ley 27/2013, de 27 de diciembre), dejando el concepto “Servicios Sociales”, para competencias en este ámbito que ejercerán las comunidades autónomas. La nueva delimitación plantea un escenario donde deben coexistir la tan perseguida sostenibilidad, con factores que permitan el desarrollo de una democracia local saludable, que en referencia a nuestro principal objeto de estudio, el sistema de servicios sociales, debe promover la cohesión social y luchar contra la desigualdad. Los principales análisis sobre la cuestión nos muestran una importante colisión normativa y repercusiones directas sobre la autonomía y democracia local.

HITOS NORMATIVOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local: establece (art. 25.2.k), la competencia de prestación de Servicios Sociales para los municipios y su obligatoriedad en aquellos de más de 20.000 habitantes. Junto a la aparición de las primeras leyes autonómicas de servicios sociales supuso el origen del Sistema de Servicios Sociales municipales.

Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales: surge como instrumento para la cooperación económica y técnica entre las tres administraciones públicas competentes en Servicios Sociales. Es el principal logro a nivel nacional en la materia (Gutiérrez Resa, 1995) ya que garantizaba el acceso a los servicios sociales de base a toda la población y permitía el establecimiento de un catálogo de prestaciones básicas para todo el territorio nacional.

Reforma Constitucional de 2011: la modificación del artículo 135 de la Constitución Española introduce los conceptos de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria. Su desarrollo se ha plasmado en distintas normas y estrategias (Programa Nacional de Reformas del Reino de España, 2013) que contemplaba la reducción del déficit y el logro del equilibrio financiero a través de la reforma de las administraciones locales en España.

LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN SERVICIOS SOCIALES

Art. 25.2.k: Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. Establece su obligatoriedad para aquellos municipios con una población superior a 20.000 habitantes. Actuaba de forma complementaria a la legislación autonómica de Servicios Sociales, a la reserva normativa que dejaban muchos Estatutos de Autonomía y a la legislación autonómica en materia de régimen local.

LEY 7/1985 DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL

LEY 27/2013 DE SOSTENIBILIDAD Y RACIONALIZACIÓN

Establece una nueva redacción para el artículo 25. El art. 25.2.e contempla la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, como competencia a ejercer por municipios de más de 20.000 habitantes. Se plantea una visión más restrictiva y alejada de las convenciones y usos normativos que hasta la fecha habían tenido los Servicios Sociales.

UNA ADMINISTRACIÓN, UNA COMPETENCIA

Incluido con la pretensión de evitar el solapamiento de funciones entre diferentes niveles, algunos autores, (Muñoz Machado, 2013) sostienen su carácter contrario a la constitución, ya que debe darse un ejercicio de cooperación entre los diferentes niveles de la Administración. Mellado (2012) sostiene que los problemas de la administración local no se sustentan sólo en la superposición y duplicidad de funciones, sino en problemas estructurales y organizativos no abordados, junto a la carencia de un modelo claro de financiación que responda a las necesidades de las entidades locales.

INCERTIDUMBRE LABORAL PARA LOS PROFESIONALES

La reducción de los niveles de intervención en el ámbito de los Servicios Sociales Municipales y su traslado al ámbito competencial de la comunidad autónoma, genera incertidumbre y desánimo entre los profesionales (Pacheco-Mangas & Palma-García, 2014), por cuanto no se aseguran los puestos de trabajo actuales del sistema. Las importantes limitaciones para la delegación de determinadas competencias, hace además que algunos autores planteen, que estos cambios pueden afectar al replanteamiento de las actuales estructuras de prestación de los Servicios Sociales, con el riesgo de la externalización y pérdida de su responsabilidad pública y gestión directa (Uceda *et al.*, 2013).

INCIDENCIA DE LA LEY 27/2013 EN LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

CAMPO DE ACTUACIÓN MÁS RESTRINGIDO

La reforma propone una visión restrictiva de los Servicios Sociales que se prestan desde las entidades locales, así la nueva competencia que asumirán los ayuntamientos se queda en un ámbito primario con actuaciones muy básicas y enfocadas a la primera atención, la información y la movilización y derivación hacia otros recursos. Se pierde el enfoque integral que se ofrecía en el nivel de atención comunitario, situando las prestaciones y recursos de carácter específico (intervención familiar, apoyo convivencial, trabajo comunitario, etc.) a la esfera de las comunidades autónomas (Miguez, Almeida y Santiago, 2013; De Juan Casero, 2014).

LÍMITES A LA ACCIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

Encontramos limitaciones no sólo en el aspecto administrativo, procedimental o en el plano competencial. Las modificaciones establecen límites a la acción de los entes locales, que les impiden la asunción de competencias que den respuesta a las problemáticas concretas de un determinado territorio. La condición del cumplimiento de sostenibilidad financiera impide por tanto un ejercicio autónomo de la democracia local y la acción de los ayuntamientos, mediante “mecanismos de delegación que degradan la autonomía local, tanto desde una perspectiva material como formal, en la medida en que establece tutelas para su ejercicio funcional” (Boix Palop, 2014).

¿SOLUCIONES? ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN

La **jurisprudencia constitucional puede ser la vía para la solución de las controversias**, pues ya diversas sentencias reconocen que desde las comunidades autónomas, mediante la legislación sectorial en las que ejercen competencias, pueden designar nuevas competencias a los municipios, ya que de esta manera se da cumplimiento a lo establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía (Villar Rojas, 2014). De esta forma, durante 2014, diversos preceptos contenidos en la Ley 27/2013 han sido objeto de **interposición de recurso de inconstitucionalidad** y admitidos a trámite.

Así mismo, distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (SSTC 84/1982, f.j. 4º y 214/1989, ff.jj. 11, 12 y 20) han **destacado el carácter bifronte del régimen local** y la necesidad de cooperación para su regulación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuando así éstas lo tengan contemplado en sus Estatutos de Autonomía.

El recurrir a la jurisprudencia constitucional es una de las formas por las que se podría resolver el vacío normativo que ha provocado la nueva redacción de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que **ha dejado sin efectos algunos aspectos de los desarrollos normativos en materia de régimen local desarrollados por las comunidades autónomas**. Esto sería posible, siempre que no se produzcan duplicidades administrativas y se cumplan los criterios marcados por la legislación en sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, tal como sostiene Morillo-Velarde Pérez (2013).

La **regulación de los mecanismos de delegación de las competencias** contenidas en la ley, mediante leyes marco, puede ser una opción para garantizar el ejercicio competencial y la cooperación administrativa, técnica y económica, que hasta la fecha, ha sido uno de los instrumentos más recurridos para la financiación de actuaciones en el ámbito de los Servicios Sociales Municipales.

Referencias:

- BOIX PALOP, A. (2014). Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, centralización y provisión de servicios públicos locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, Nueva época* (2). Recuperado de <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10199&path%5B%5D=10676>
- DE JUAN CASERO, L.J. (2014). Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las diputaciones tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre. *La Administración al día. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios y comentarios*. Recuperado de <http://laadministraciondadia.inap.es/noticia.asp?id=1124723>
- ESPAÑA. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, 3 de abril de 1985, núm. 80, pp. 8945-8964.
- ESPAÑA. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de diciembre de 2013, núm. 312, pp. 106430-106473.
- ESPAÑA. Tribunal Constitucional (Pleno). Recurso de inconstitucionalidad números 106 y 109/1982 acumulados. Sentencia número 84/1982, de 23 de diciembre. *Boletín Oficial del Estado*, 15 de enero de 1983, suplemento al núm. 13, pp. 28-33.
- ESPAÑA. Tribunal Constitucional (Pleno). Recursos de inconstitucionalidad 610/1985, 613/1985, 617/1985 y 619/1985 acumulados. Sentencia número 214/1989, de 21 de diciembre. *Boletín Oficial del Estado*, 11 de enero de 1990, núm. 10, pp. 29-60.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2013). Programa Nacional de Reformas del Reino de España. Recuperado del 12 de julio de 2013 de <http://www.lamocloa.gob.es/NR/rdonlyres/29B5272B-EC30-478C-80F2-B29D675CD4E7/0/PNREspa%C3%BA2013.pdf>
- GUTIÉRREZ RESA, A. (1995). Pasado, presente y futuro de los servicios sociales españoles. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 3, 33-52.
- IDARETA-GOLDARACENA, F., & BALLESTEROS-IZQUIERDO, A. (2013). Ética, paternalismo y burocracia en Trabajo Social. *Portularia, Revista de Trabajo Social*, 13(1), 27-35. doi: 10.5218/prts.2013.0004
- MELLADO, L. (2012). Notas críticas sobre el anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la administración local: entre la reforma y la intervención. *Revista CEMCI*, 17. Recuperado de <http://www.cemci.org/revista/numero-17/articulo3.php>
- MIGUEZ, L., ALMEIDA, M., Y SANTIAGO, D. (2013). Crisis del estado de bienestar y servicios públicos locales: ¿de los servicios sociales a la asistencia social primaria? Comunicación presentada en el XIX Congreso Italo-Español de Derecho Administrativo, Madrid, 18 al 20 de octubre de 2012. Madrid: Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I. (2013). Informe: las competencias sobre servicios sociales en Andalucía tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local. *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, 87, 409-414.
- MUÑOZ MACHADO, S. (4 de julio de 2013). El archivar de las reformas. *EL PAIS, Opinión. La cuarta página*. Recuperado el 7 de julio de 2013 de http://elpais.com/elpais/2013/06/28/opinion/1372438647_841110.html
- PACHECO-MANGAS, J., & PALMA-GARCÍA, M. (2014). El discurso profesional en Servicios Sociales Comunitarios: una aproximación desde la identificación de repertorios interpretativos. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 21, 9-28. doi: 10.14198/ALTERN2014.21.01
- UCEDA, F. X., MARTÍNEZ, L., MONJE, M., ROMERO, C., MARTÍNEZ, M., LÓPEZ, A., ... Y GARCÍA, M. (2013). Els serveis socials municipals en risc de desaparició: l'avantprojecte de llei de racionalització i sostenibilitat de l'administració local. *TS nova: treball social y serveis socials*, 7, 73-86.
- UCEDA I MAZA, F. X., MARTÍNEZ MARTÍNEZ, L., NAVARRO PÉREZ, J. J., & BOTUA YAGÜE, M. M. (2014). La pérdida de garantía en los Servicios Sociales Comunitarios: la reforma local. *Azarbe. Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 3, 247-251.
- VILLAR ROJAS, F.J. (2014). Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 46, 42-55.



REPSBARCELONA
RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL
5-6 FEBRERO 2015



Autores: Arantxa Hernández-Echegaray¹ y Javier Pacheco-Mangas².

¹ Trabajadora Social.

² Trabajador Social.

Doctoranda en el Programa de Doctorado en Derecho y Ciencias Sociales de la UNED. lahdez@soc.uva.es *Doctorando en el Programa de Doctorado en Psicología de la Universidad de Málaga. jpacheco@velezmalaga.es*

RESUMEN:

Los Sistemas de Rentas Mínimas (en adelante SRM) constituyen, un soporte esencial en las economías capitalistas de bienestar. Desde la ambivalencia de actuar por un lado, como instrumento para la reproducción del modelo económico capitalista y por otro, como herramienta de reducción de la desigualdad, los SRM son clave en la legitimación de las políticas sociales autonómicas en los momentos de mayor auge de la exclusión social aunque su desarrollo ha sido muy diverso. Aún así, las similitudes permiten encontrar repertorios discursivos que nos muestran estrategias de actuación similares. En concreto, se observan elementos que configuran los SRM como herramientas paliativas de las situaciones de exclusión social, basadas únicamente en el mantenimiento de un nivel de ingresos, frente al objetivo pretendido de actuar como verdaderos instrumentos de una política social inclusiva. Su elevado contenido normativo y obligacional, despersonalizado y que orienta al usuario a socializarse en un modo de vida concreto, unido a su lejanía con el nivel local, la escasa consolidación del sistema de servicios sociales y la desprofesionalización del trabajo social, configurando un escenario sobre el que interpretar y plantear elementos para el cambio.

METODOLOGÍA:

Parte de una metodología cualitativa, basada en un análisis del discurso según la propuesta de Wetherell y Potter (1996), que se articula a través de los conceptos de función, variabilidad, construcción y unidad analítica del repertorio interpretativo, que muestran los patrones de regularidad discursiva que se dan entre los hablantes y que "se pueden considerar como los elementos esenciales que los hablantes utilizan para construir versiones de las acciones, los procesos cognitivos y otros fenómenos" (ibídem: 66). La recogida de datos se ha realizado en dos modalidades: una directa, consultando a los profesionales implicados mediante cuestionarios abiertos (con una muestra de 17 sujetos); y otra indirecta, a partir del análisis de fuentes documentales (normativa básica, documentos informativos e instrumentos profesionales y artículos de investigación con un objeto de estudio análogo – (Ayala, 2009; Cortinas 2012)). Para el análisis, se trataba de extraer de los documentos, mediante una lectura exhaustiva, la información que nos permitiera observar el relato y los planteamientos discursivos que ponen en práctica, mediante la aplicación de preguntas implícitas, que permitirán la categorización e identificación de los repertorios. Este proceso se realizó con la ayuda del software *Atlas.ti* 6.

COMPARATIVA ENTRE LAS RENTAS MÍNIMAS DE ANDALUCÍA Y CASTILLA Y LEÓN.

Tabla 1.

	Cuantía mínima	Cuantía máxima
AND.	400,09 €	645,3 €
CYL	426 €	692,26 €

Tabla 2.

	Nº PERCEPTORES/AS								
	Titulares prestación			Miembros Dependientes			TOTAL		
	m	h	total	m	h	total	m	h	total
AND.	36.975	18.736	55.711	75.764	26.671	102.435	112.739	45.407	158.146
CYL	6.169	4.203	10.372	6.999	8.882	15.881	13.168	13.085	26.253

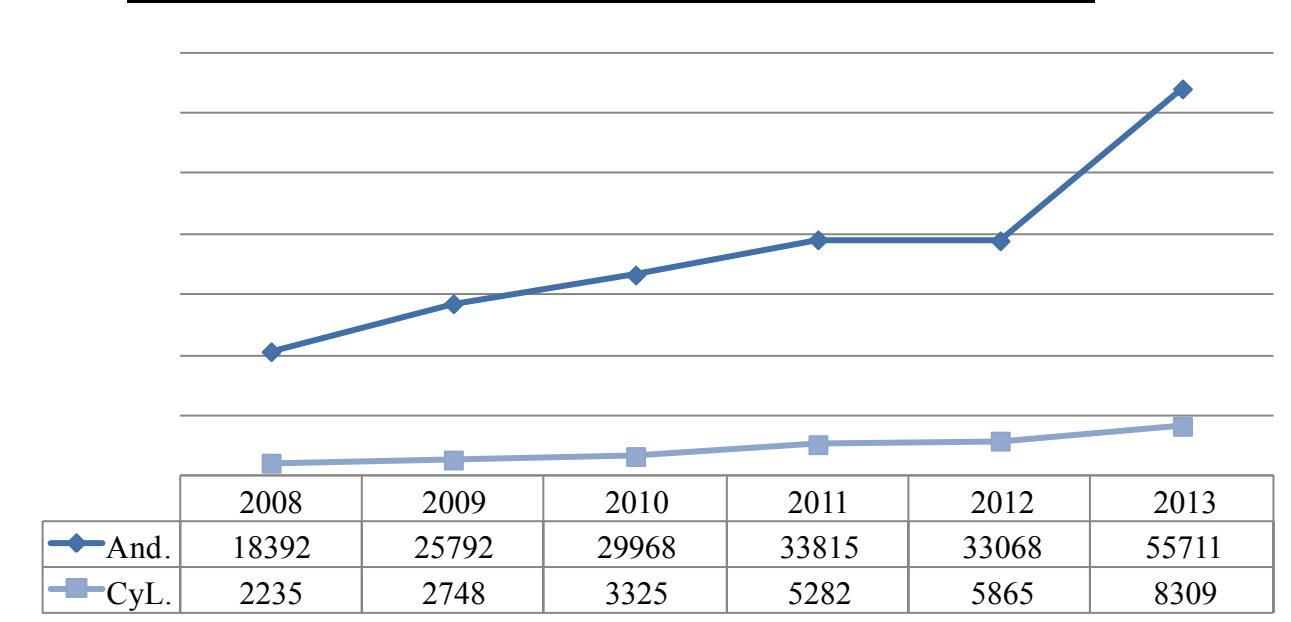
Tabla 3.

	Solicitudes	Denegaciones	% Denegaciones	Altas Iniciales	Ptes. resolver
AND.	65.903	9.396	14,25%	55.711	20.188
CYL	11.046	5.783	52,35%	4.455	808

Fuente Tablas 1, 2 y 3: Elaboración propia a partir del Informe de Rentas Mínimas de Inserción año 2013. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Fuente Gráfico 1: Elaboración propia a partir de datos estadísticos del Programa de Solidaridad de los Andaluces y del Consejo Económico y Social de Castilla y León.

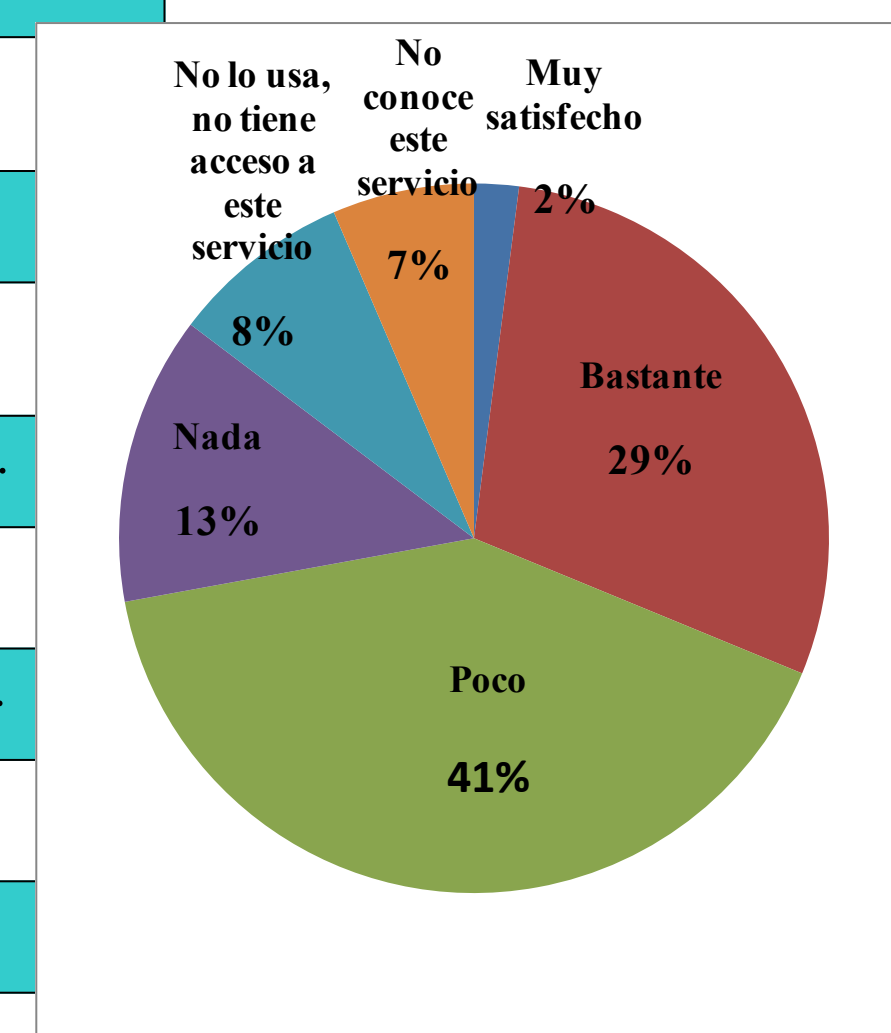
Gráfico 1: Evolución de los beneficiarios de SRM 2008-2013.



INTRODUCCIÓN:

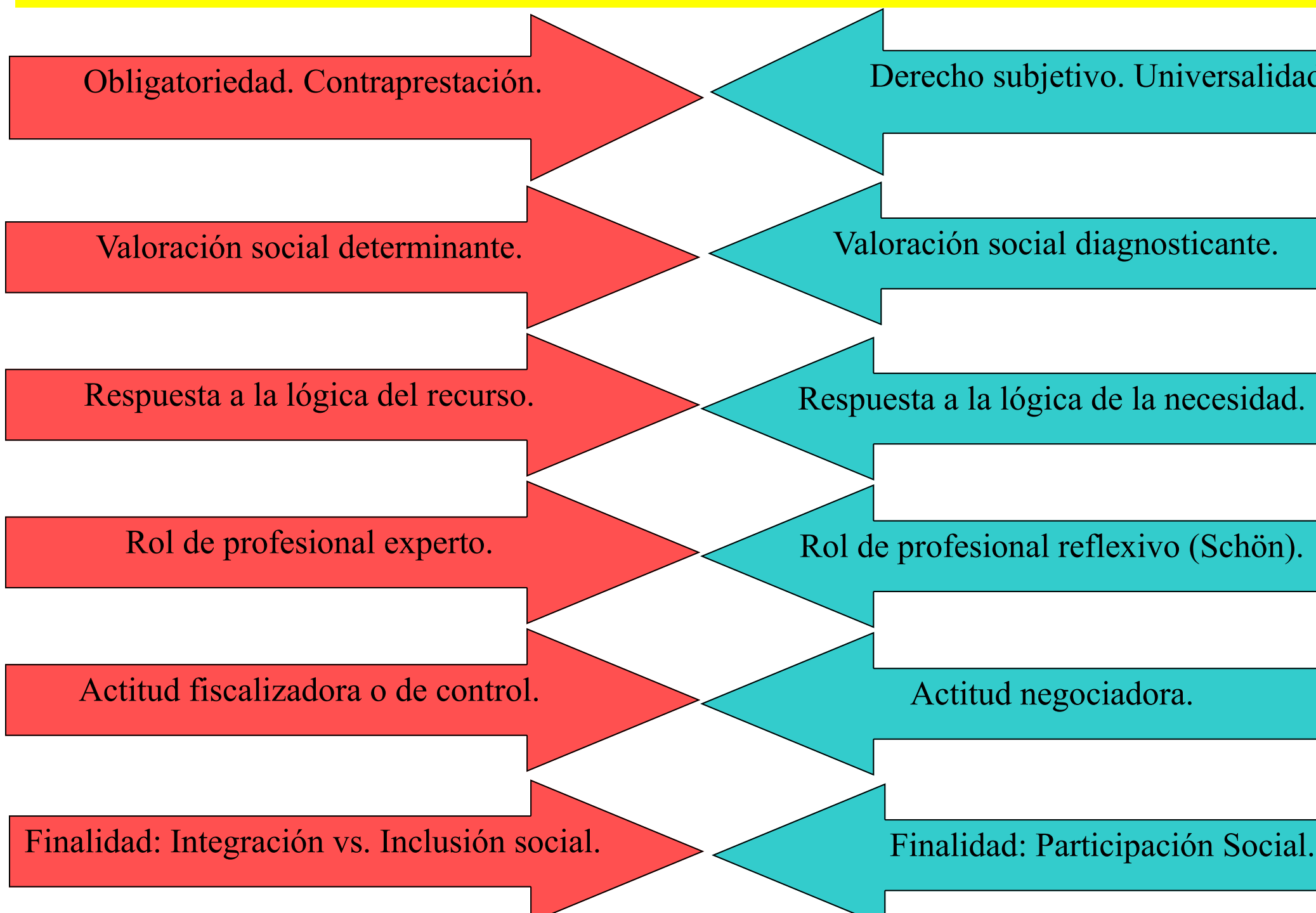
Los Servicios Sociales conforman un sistema inacabado, frágil e indeterminado en cuanto a la protección social real de los ciudadanos. Si bien estas debilidades aumentan si establecemos la disparidad y desigualdad en la implantación del mismo en el sistema autonómico. El mayor ejemplo y exponente de lo que decimos lo conforman los sistemas de Rentas Mínimas Autonómicas. Ello es constatable en un breve análisis a los Informes de Rentas de Inserción presentado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en los años 2011, 2012 y 2013. Para este caso utilizaremos las comunidades autónomas de (Andalucía y Castilla y León). Distan en cuanto al reconocimiento jurídico, los tipos de unidades familiares que pueden acceder, las cuantías, la duración y los requisitos de mantenimiento de la prestación, entre otros. Lejos de la aprobación de una normativa estatal que homogeneice el panorama descrito, como reivindica el Consejo General del Trabajo Social, y revierta en mayor igualdad social y por tanto, mayor cohesión social, las prácticas profesionales comparten los mismos problemas y retos de futuro. Ello es fruto de una implantación convergente de las prestaciones sociales en los servicios sociales de la década de los noventa y de la herencia o pasado común en la atención de las situaciones de pobreza por la Asistencia Social. Si bien, el camino de la modernización por parte de las autonomías en los servicios sociales, en general y en el caso de los SRM, en particular, no ha seguido los mismos ritmos. Estas prestaciones ya están llenas de contradicciones en su diseño normativo y en su implantación profesional. Ayala (2009:20) "ha podido constatar cómo dentro de los Servicios Sociales aparecen estrategias profesionales diametralmente opuestas en cuanto a la aplicación".

En el siguiente gráfico reflejamos la percepción ciudadana sobre la satisfacción en el funcionamiento de los SRM, aspecto que nos parece de especial interés.



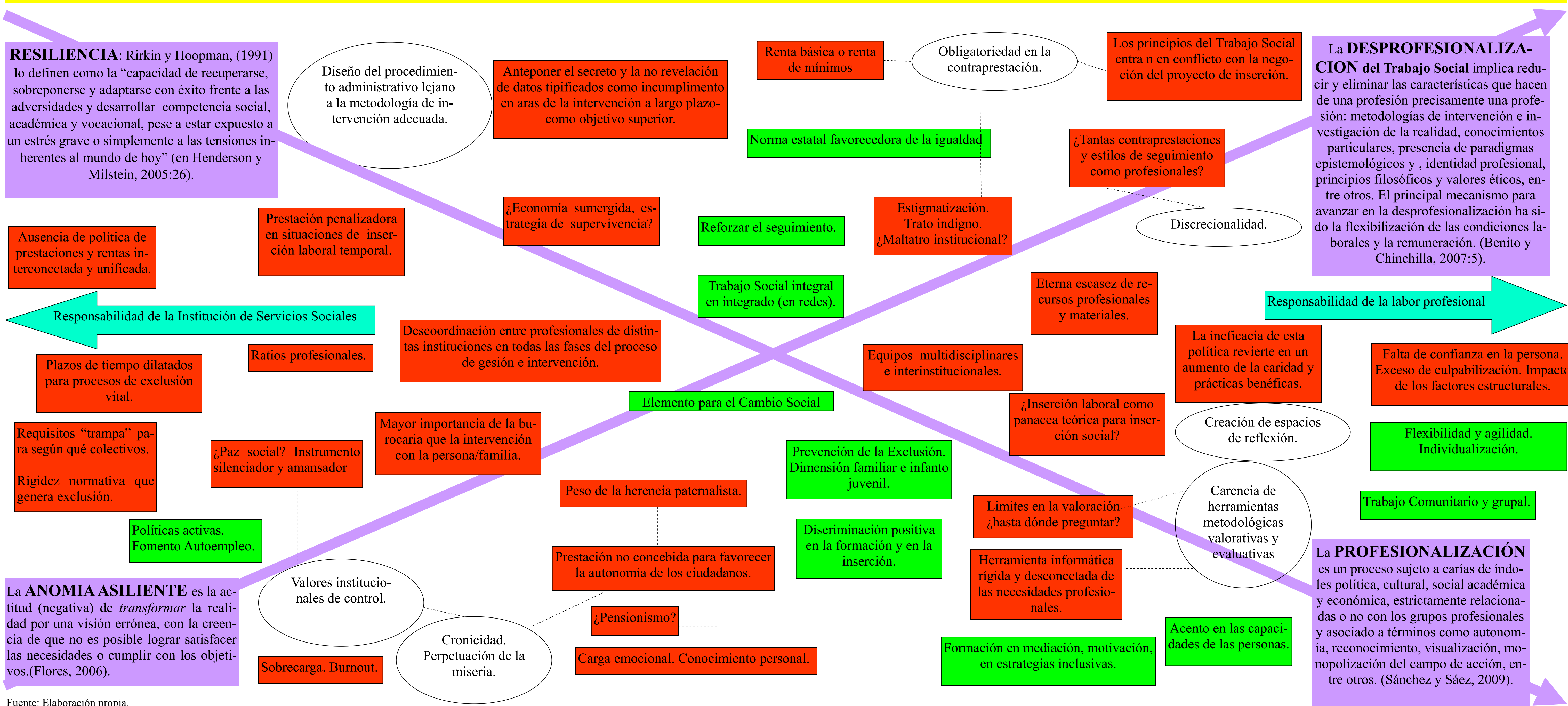
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Calidad de Vida IV Estudio 2813 Septiembre 2009 Pr18: Por su propia experiencia o por lo que tiene entendido, ¿diría que la gestión de las siguientes políticas públicas que le voy a mencionar funcionan de forma muy satisfactoria, bastante, poco o nada satisfactoria?

RETOS Y CONTRADICCIONES EN LA LABOR PROFESIONAL EN LAS RENTAS MÍNIMAS.



Fuente: Elaboración propia.

MAPA DISCURSIVO DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LA LABOR PROFESIONAL EN LAS RENTAS MÍNIMAS. CASO ANDALUCÍA Y CASTILLA Y LEÓN.



Fuente: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA:

Ayala, A. (2009). Secreto a voces: exclusión social y estrategias profesionales de construcción de la obligatoriedad en la intervención social vinculada a la Renta Mínima de Inserción (RMI) con el colectivo de etnia gitana. *Cuadernos de Trabajo Social*, 22, 19-40.

Benito, L., y Chinchilla, M. (2007). El Trabajo Social en la respuesta hegemónica a la construcción de ciudadanía. *Eleuthera*, 1, 9-26.

Cortinas, J. (2012a). La identidad profesional de los trabajadores sociales como elemento clave en el acceso a los programas de rentas mínimas: el caso de Catalunya. *Zerbitzuan*, 51, 95-105.

Cortinas, J. (2012b). Las normas de clase como base del acceso a las nuevas políticas sociales para hacer frente a la precariedad vital. *Papeles del CEIC*, 2, 1-25.

Flores, D. (2006). *¿Es suficiente con mejorar la educación para reducir la pobreza extrema?*. UAEM. ISBN 968-835-981-5.

Henderson, N., y Milstein, M. (2003). *Resiliencia en la escuela* (G. Vitale, Trad.). Buenos Aires: Paidós.

Sánchez, M., y Sáez, J. (2009). El estudio de las profesiones: la potencialidad del concepto de profesionalización. *Revista de ciencias de l'educació*, 1, 103-117.

Seligman, M. E. P. (1975). *Helplessness: On Depression, Development, and Death*. San Francisco: W. H. Freeman

**Intervención profesional en los Sistemas de Rentas Mínimas.
Comparación entre Andalucía y Castilla y León.**

Autores: Arantxa Hernández-Echegaray¹ y Javier Pacheco-Mangas²

¹*Servicios Sociales Básicos
Ayuntamiento de Palencia, España
ahernandez@aytopalencia.es*

²*Servicios Sociales Comunitarios
Ayuntamiento de Vélez-Málaga, España
jpacheco@velezmalaga.es*

PANEL 1 – TRABAJO SOCIAL

Presentación de PÓSTER

Introducción

Los Sistemas de Rentas Mínimas (en adelante SRM) constituyen, en épocas donde el empleo escasea, un soporte esencial en las economías capitalistas de bienestar. Desde la ambivalencia de actuar por un lado, como instrumento para la reproducción del modelo económico capitalista y por otro, como herramienta de reducción de la desigualdad, los SRM son clave en la legitimación de las políticas sociales autonómicas en los momentos de mayor auge de la exclusión social aunque su desarrollo ha sido muy diverso. Aún así, las similitudes permiten encontrar repertorios discursivos que nos muestran estrategias de actuación similares. En concreto, se observan elementos que configuran los SRM como herramientas paliativas de las situaciones de exclusión social, basadas únicamente en el mantenimiento de un nivel de ingresos, frente al objetivo pretendido de actuar como verdaderos instrumentos de una política social inclusiva. Su elevado contenido normativo y obligatorio, despersonalizado y que orienta al usuario a socializarse en un modo de vida concreto, unido a su lejanía con el nivel local, la escasa consolidación del sistema de servicios sociales y la desprofesionalización del trabajo social, configurando un escenario sobre el que interpretar y plantear elementos para el cambio.

Método

Esta comunicación quiere hacer un análisis comparativo entre los SRM llevados a cabo en la actualidad en Andalucía y Castilla y León, centrándonos en aquellos aspectos relacionados con el procedimiento utilizado para lograr la inserción del beneficiario de las prestaciones, a través de un enfoque cualitativo, basado en el análisis de fuentes documentales y el análisis de

repertorios interpretativos (Wetherell y Potter, 1996) y en conexión con los principales debates planteados por la literatura actual.

Resultados

Los resultados de la investigación aportan elementos para la discusión que ponen de manifiesto las diferencias entre las dos comunidades en cuanto al contenido, requisitos y acceso a la prestación, entre otros. En común, aparecen en ambos territorios aspectos que indican la necesidad de reforzar el trabajo comunitario, el seguimiento individualizado que garantice el éxito de los proyectos de intervención, y una mayor coordinación de todos los agentes que forman el Sistema de Servicios Sociales y con otros Sistemas de Protección.

Conclusiones

La comunicación pretende hacer visible las estrategias de inserción utilizadas por los SRM de ambas comunidades y plantear aportaciones que permitan la gestión de los mismos, con el empleo de los principios y valores del trabajo social, que debe contemplar el ofertar la intervención profesional como alternativa/complemento a la prestación y construir el proceso de reinserción con los interesados, logrando un trabajo social más creativo y proactivo, capaz de centrarse en las redes naturales que conforman el apoyo social de las personas perceptoras, activándolas, dinamizándolas desde la autonomía y el empoderamiento. La comunicación quiere resaltar también la importancia de establecer estrategias de proximidad a la ciudadanía, de participación en la comunidad y de democracia local, en un momento actual donde existe una presión directa sobre la autonomía local desde la promulgación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Palabras Clave: *(máximo 5 palabras)*

Servicios sociales comunitarios, exclusión social, promoción, rentas mínimas, crisis.

LA LEGITIMACIÓN SOCIAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y DE LOS TRABAJADORES SOCIALES: TRAYECTORIA HISTÓRICA Y RETO PARA EL FUTURO.

Autoras: Arantxa Hernández-Echegaray y Almudena Moreno Mínguez. Universidad de Valladolid.

Panel 1: Trabajo Social. POLITICAS SAOCIALES Y TRABAJO SOCIAL EN EL SIGLO XXI: LOS RETOS Y LAS RESPUESTAS PROFESIONALES.

Abstract:

La historia del Trabajo Social y de los Servicios Sociales en España es reciente. Ambos cuentan con un desarrollo paralelo, siendo muchos los puntos de conexión, pero también de fricción.

Partimos de la premisa de que los Servicios Sociales han construido una lógica de intervención específica, que a veces, entra en conflicto con la esencia del Trabajo Social. Nos referimos fundamentalmente a todas aquellas prácticas burocráticas, organizativas y presupuestarias, que lesionan y limitan la actuación profesional. Esta cuestión no resulta novedosa. Ya Titmuss (1978) denominaba a los trabajadores sociales, “los trabajadores del Estado”, pues en numerosas ocasiones intervienen desde la paradójica situación de contribuir a las respuestas de las necesidades de los grupos y comunidades más desfavorecidas, desde un sistema generador de desigualdad y desventaja social. Todo ello, como decimos, cuestiona la autonomía profesional como requisito básico para un quehacer eficaz, ético y de calidad.

En la actualidad, algunos de los factores que contribuyen a esta pérdida de capacidad profesional, son: la precarización laboral en el colectivo profesional, la sensibilidad de los Servicios Sociales a los cambios políticos, y la falta de legitimación ciudadana a los Servicios Sociales y a sus profesionales de referencia.

En esta investigación vamos a centrar el estudio sobre éste último factor; cómo la ciudadanía legitima los Servicios Sociales y la actuación de los profesionales del Trabajo Social. El objeto de la misma es doble: Por un lado, poner en relieve la situación de los Servicios

Sociales en relación al resto de sistemas públicos de protección social, y por otro, dimensionar la percepción y valoración que hacen los ciudadanos sobre este sistema.

Burrage, Jarausch y Siegrist (1990) introducen la dimensión de los usuarios como variable en la profesionalización del Trabajo Social. Entendemos que la demanda y exigencia ciudadana de unos Servicios Sociales y una atención profesionalizada de calidad, es un factor clave y que ha de contribuir directamente a su consolidación y expansión. Máxime en el contexto actual, donde las actuaciones de las organizaciones de servicios públicos obedecen a patrones cada vez más mercantilistas.

A través de la explotación de fuentes secundarias como el CIS, AEVAL e IEF, entre otras, realizaremos un análisis histórico y actual que nos permita dibujar el estado de la cuestión de la legitimación social de los Servicios Sociales y el Trabajo Social.

Con los datos aportados podremos constatar la creciente valoración y acceso de los Servicios Sociales por parte de la Ciudadanía, la alta valoración que realizan a los trabajadores/as sociales, y el aún amplio margen de ciudadanos que los desconoce.

La reivindicación pública y profesional de los derechos sociales ocupa un segundo lugar ante un escenario tan hostil. La falta de transparencia estadística eclipsa la denuncia y la defensa ciudadana, en un Estado, donde los poderes públicos removerán los obstáculos que impidan o dificulten la igualdad ciudadana (art. 9.2 CE).

Palabras clave: Legitimación Social. Trabajo Social. Servicios Sociales. Desprofesionalización. Empoderamiento social.

LA LEGITIMACIÓN SOCIAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y DE LOS TRABAJADORES SOCIALES.



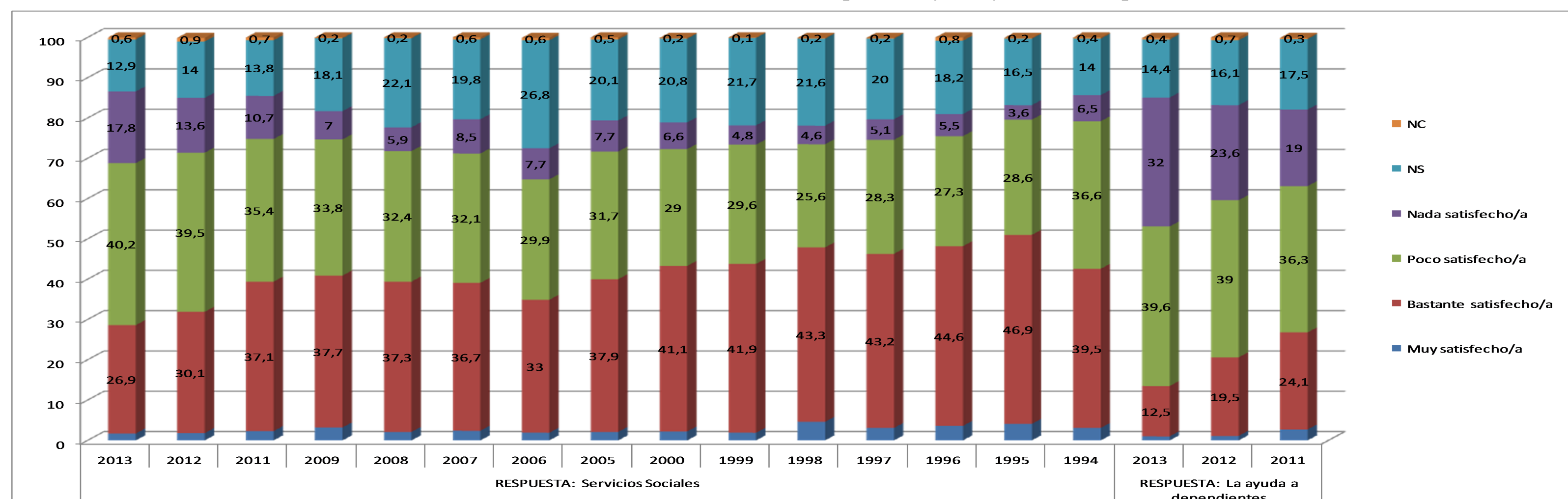
Autoras: Arantxa Hernández-Echegaray. Doctoranda del Programa de Derecho y Ciencias Sociales de la UNED. Profesora Asociada del Departamento de Sociología y Trabajo Social. Universidad de Valladolid.
Dr. Almudena Moreno Mínguez. Profesora Titular del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad de Valladolid.

RESUMEN: Partimos de la consideración de que “a la vez que los Estados de Bienestar se consolidan, también lo hace la profesión de Trabajo Social” (Barrera, 2013:116), entendemos que a la inversa, sucederá lo contrario, es decir, que ante la reducción del Estado Social, el Trabajo Social se resentirá o al menos constituirá un riesgo importante a tener en cuenta. El contexto actual de vulnerabilidad de los Servicios Sociales, condiciona la propia vulnerabilidad del Trabajo Social. Si bien, en la actualidad, esta profesión ha alcanzado una envergadura cuantitativa y cualitativa novedosa en su historia, capaz de revertir esta posible tendencia.

En este póster pretendemos, por un lado, valorar la consideración ciudadana hacia el Estado del Bienestar, en general, y de los Servicios Sociales y el Trabajo Social, en particular, y por otro lado, mostrar como la legitimación social ante ambos sistemas no sólo suponen una oportunidad de desarrollo sino una oportunidad de deconstrucción de los mismos, desde la ciudadanía y en conjunto con la profesión.

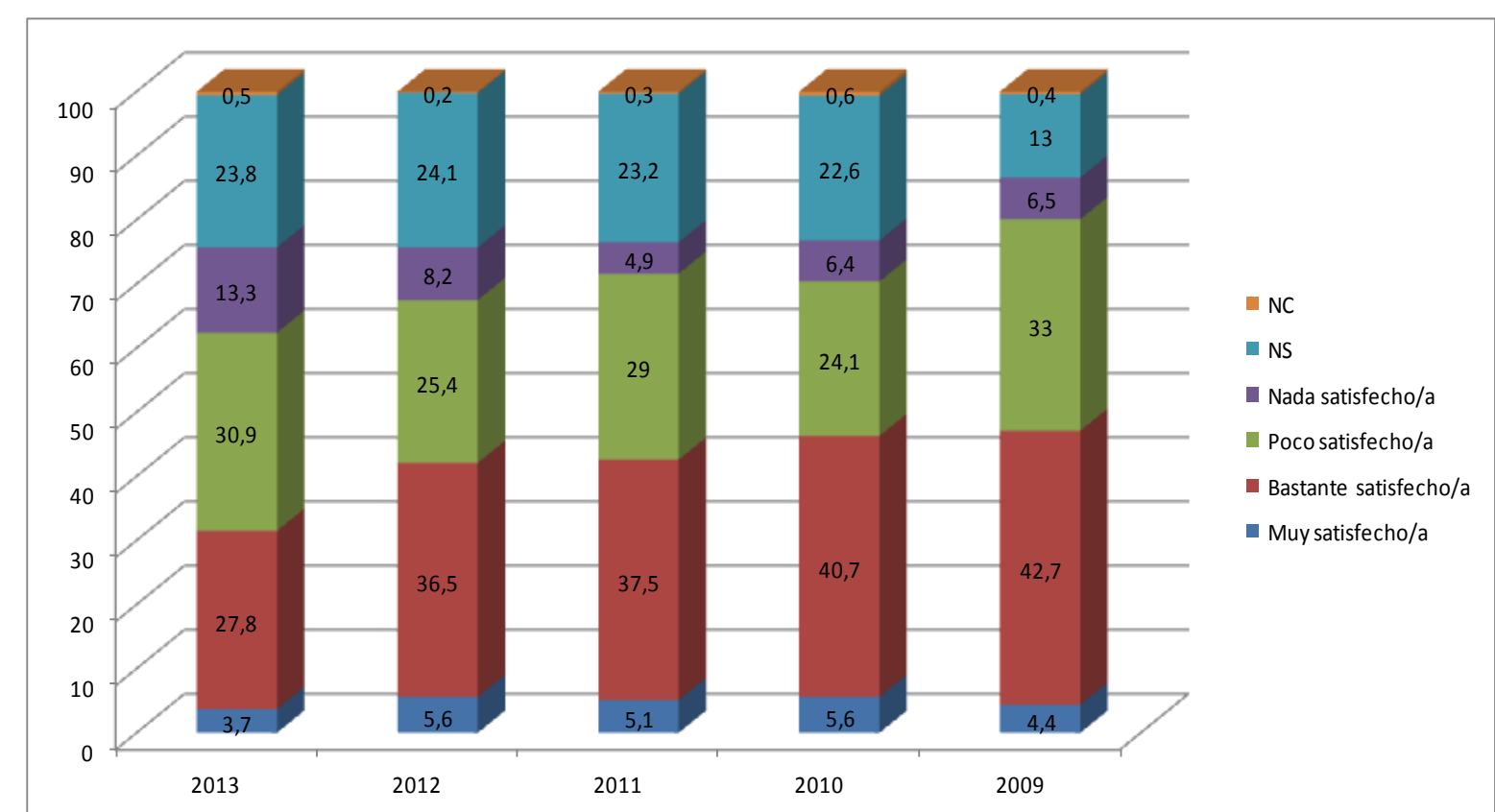
METODOLOGÍA: A continuación se presenta un análisis de datos estadísticos a partir de fuentes secundarias extraídas del C.I.S. (Centro de Investigación Sociológicas) en concreto, de las encuestas de Calidad de los Servicios Públicos y de las encuestas de Opinión Pública y Política Fiscal y del I.E.F. (Instituto de Estudios Fiscales). Nos ha permitido realizar series temporales para establecer tendencias futuras y para conocer la evolución de variables tan relevantes como la utilización de los servicios sociales públicos ante el escenario de la actual crisis, así como comprender cómo se distribuye la opinión ciudadana acerca de la satisfacción sobre los servicios sociales, y comparar los servicios de bienestar con otros y la valoración ciudadana entre los profesionales.

GRAFICO 1: Grado de satisfacción con el funcionamiento de los servicios sociales públicos y de ayuda a los dependientes.



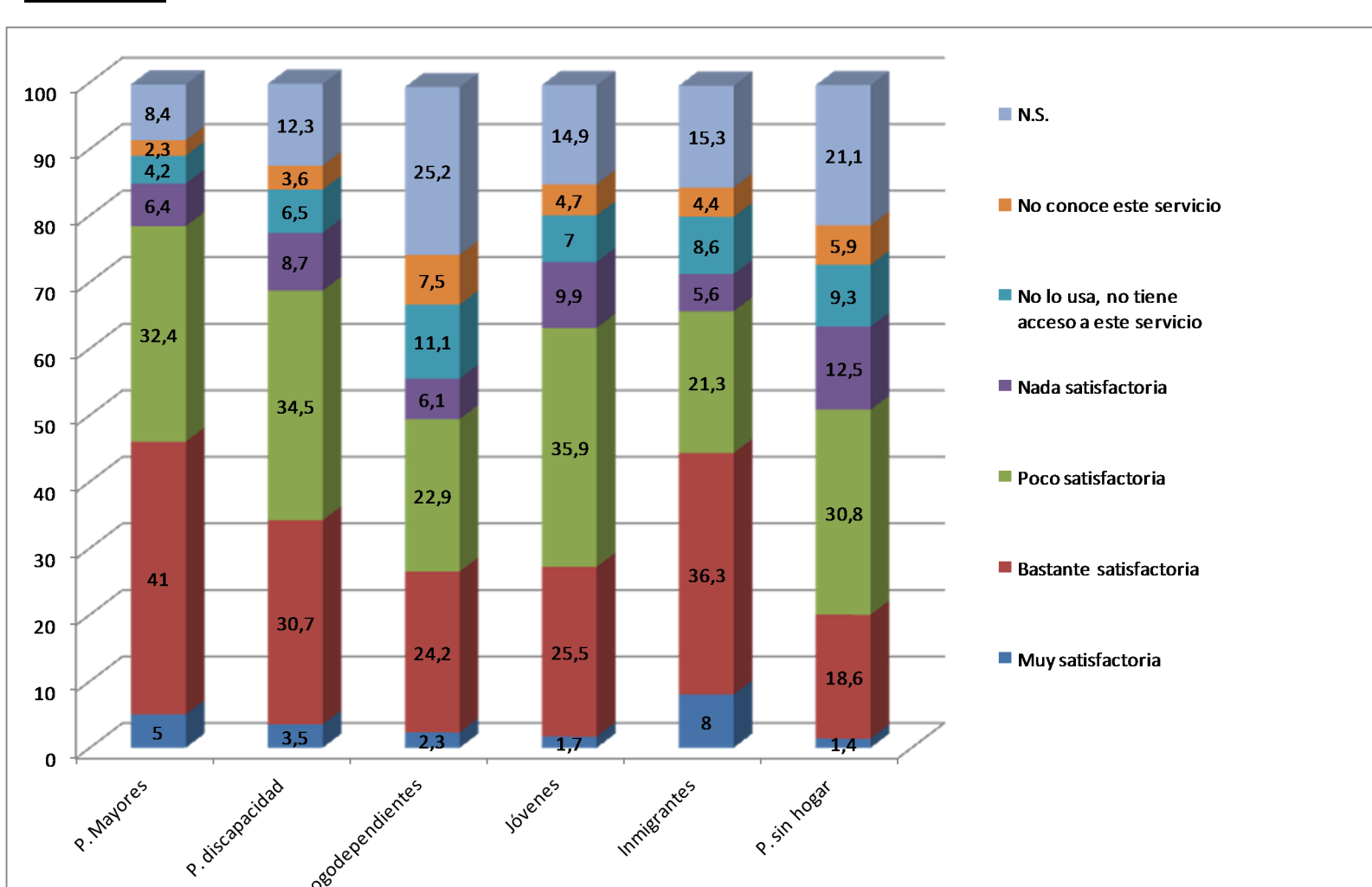
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Pregunta: ¿En qué medida: muy, bastante, poco o nada, diría Ud. que cada uno de los siguiente servicios públicos funciona satisfactoriamente?.

GRAFICO 2: Grado de satisfacción con el funcionamiento de los servicios sociales públicos (personas mayores, inmigrantes, drogodependientes).



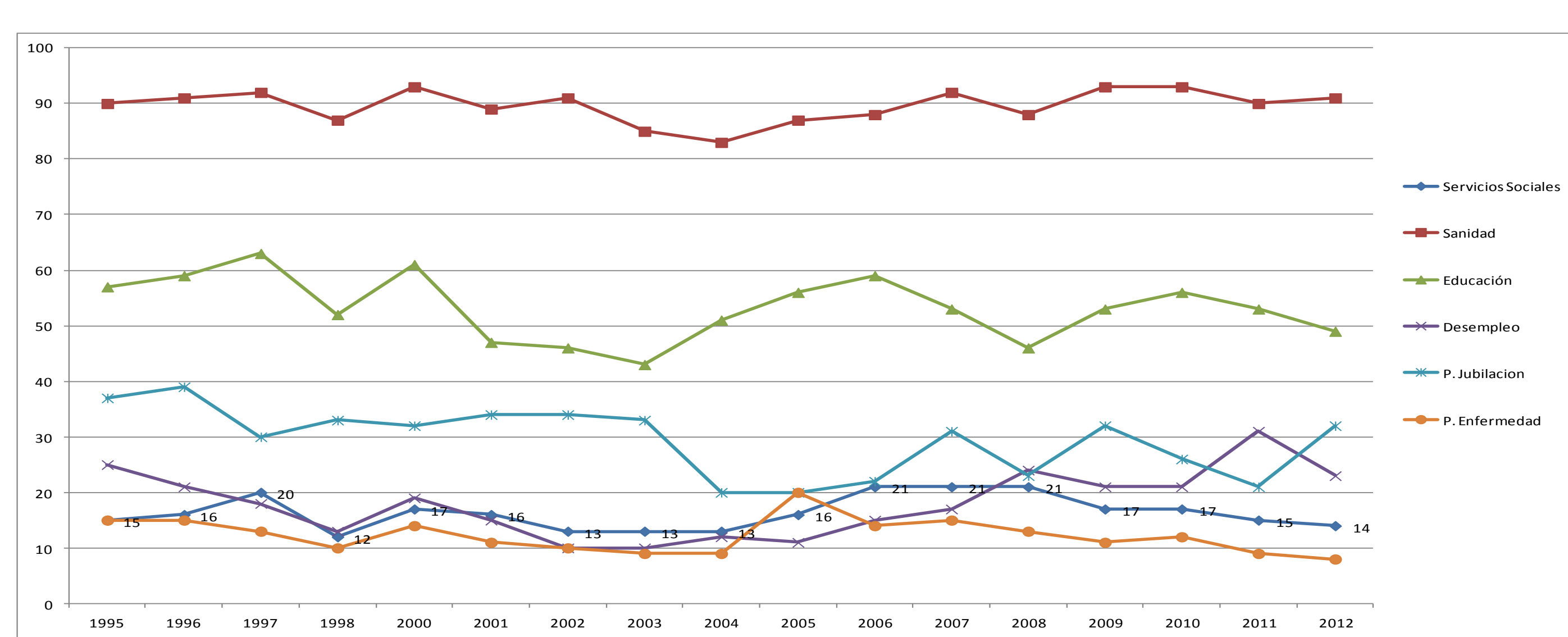
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Pregunta: Independientemente de que lo utilice o no, ¿está Ud. muy Satisfecho/a, bastante, poco o nada satisfecho/a con el funcionamiento de los siguientes servicio públicos?.

GRAFICO 3: Grado de satisfacción con los servicios sociales públicos por colectivos.



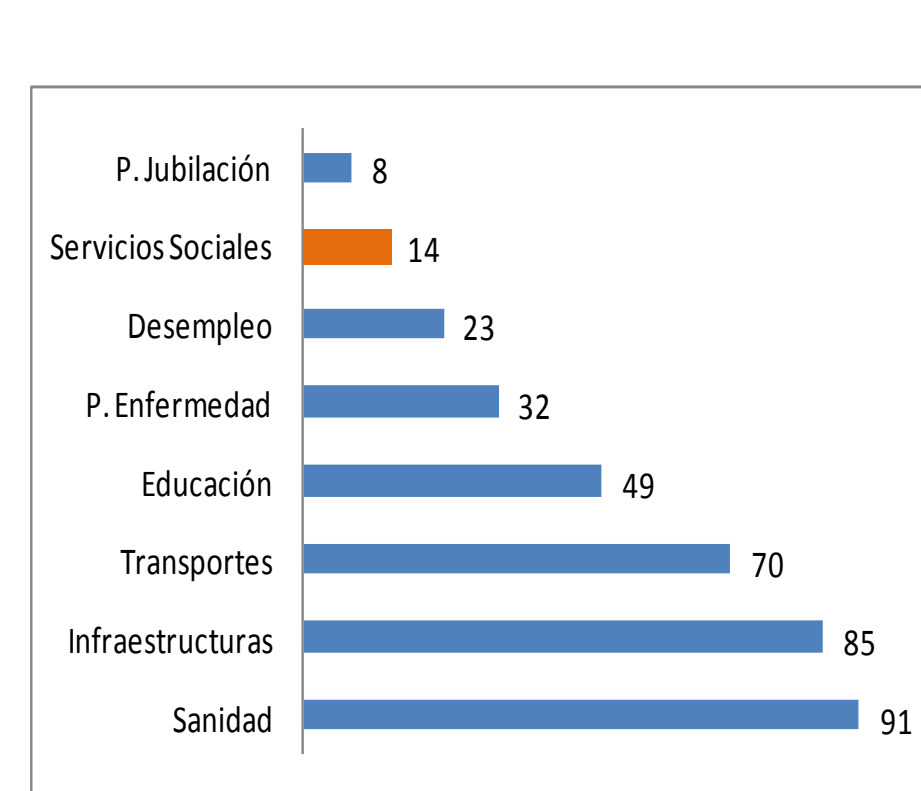
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Calidad de Vida IV Estudio 2813 Septiembre 2009 P17 elaborada por el CIS. Pregunta: Por su propia experiencia o por lo que tiene entendido, ¿diría usted que los servicios sociales públicos destinados a los colectivos que le voy a mencionar funcionan de forma muy satisfactoria, bastante, poco o nada satisfactoria?.

GRAFICO 8: Porcentajes de utilización de servicios públicos y prestaciones sociales por hogares (1995-2012).



Fuente: Barómetro fiscal 2012. Encuesta de Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2012. IEF.

GRAFICO 9: Porcentaje de utilización de servicios y prestaciones por hogares (2012).



Fuente: Barómetro fiscal 2012. Encuesta de Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2012. IEF.

TRIANGULACIÓN:

Se han utilizado cuatro estudios cualitativos para refutar la validez de las conclusiones del estudio cuantitativo que presentamos (Giménez y Domenech, 2012; Giménez, Domenech, Lillo y Lorenzo, 2012). Apuntamos algunas de las conclusiones más referidas a nuestro estudio como que los usuarios de los Servicios Sociales identifican como el principal indicador de calidad la atención profesional, obteniendo ésta una alta valoración, así, aunque en menor medida, la satisfacción de su demanda. Tanto usuarios como profesionales consideran que la mejora de la calidad en la práctica profesional ha de venir de las habilidades de comunicación interpersonal, de la predisposición o actitud en la relación y la formación. Por otro lado “el ámbito más valorado es el de la seguridad y la confianza que transmiten los profesionales en el trato, mientras que el aspecto que presenta menor puntuación es el de la capacidad de respuesta, entendida como la dificultad que tienen los profesionales para hacer frente a las demandas de las y los usuarios. (Medina, 1997; Medina y Medina, 2011).

CONCLUSIONES:

1. El porcentaje de utilización de los Servicios Sociales Públicos por parte de la ciudadanía en los momentos más sensibles de la crisis económica no ha aumentado significativamente, decreciendo a partir del 2009. Los valores más altos de utilización se registran en el 2006-2008, alcanzando valores cercanos a los registrados en 1997. Cabe pensar que se deba a la implementación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.
2. El porcentaje de utilización es comparativamente el más inferior con respecto a otros sistemas de protección social. Cabe destacar, el amplio porcentaje de personas que responden “No Saben” (N.S.), lo que es un indicador del desconocimiento de los Servicios Sociales Públicos por parte de la ciudadanía.
3. Destaca la alta valoración que hacen las personas que han utilizado los Servicios Sociales, comparativamente con el resto de los sistemas de protección social, aunque si analizamos la tendencia llevada a lo largo de los años, la satisfacción ha ido decreciendo.
4. No ocurre lo mismo con respecto a la satisfacción referida a los profesionales públicos al servicio de la ciudadanía. La opinión mayoritaria es que o ha mejorado o que al menos sigue igual, siendo este aspecto “muy importante” y sintiéndose “bastante satisfecho”.
5. El grado de confianza de los profesionales del Trabajo Social alcanza valores cercanos a profesiones tan refutadas como la Medicina y la Enseñanza, si bien alcanza los valores más altos de desconocimiento.

BIBLIOGRAFÍA:

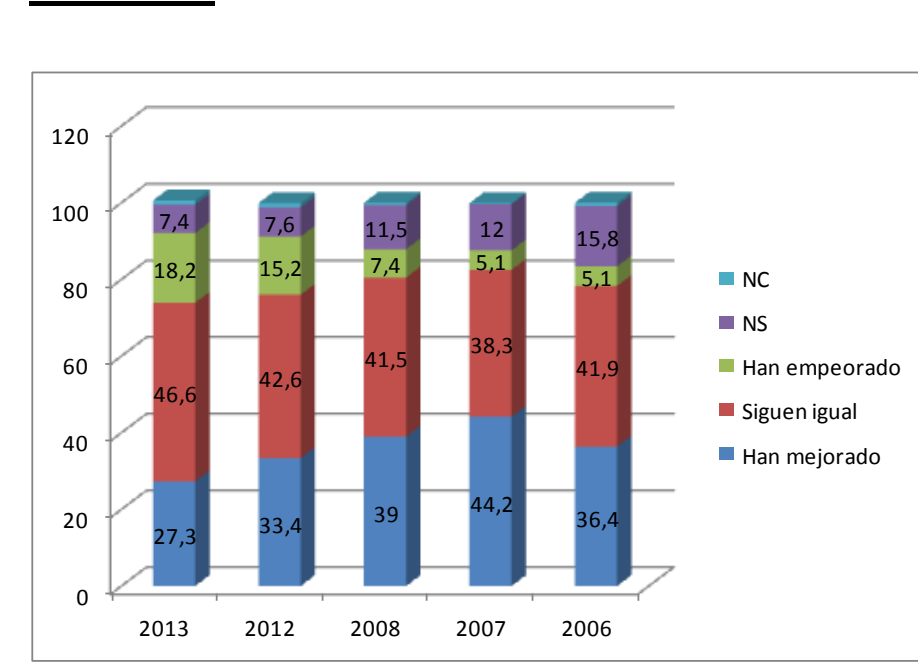
ABBOTT, A. (1988). *The System of Professions*. Chicago: Chicago University Press.
BARRERA-ALGARÍN, E.; MALAGÓN-BERNAL, J. L.; y SARASOLA-SÁNCHEZ-SERRANO, J. L. (2013). La deconstrucción del Estado de bienestar: cambios en el ejercicio profesional de los trabajadores sociales y aumento del voluntariado social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 26 (1), 115-126.
BENITO, L. y CHINCHILLA, M. (2005). Flexibilización laboral y desprofesionalización del Trabajo Social. En A.I. Ruiz Rojas, *Búsquedas del Trabajo Social latinoamericano: urgencias, propuestas y posibilidades*. (pp.69-80). Buenos Aires: Espacio.
BURRAGE, M., JARAUSCH, K. y SIEGRIST, H. (1990). An actor-based framework for the study of professions. En M. Burrage y R. Torstendahl. *Professions in Theory and History: rethinking the Study of the Professions*. (203-240). Londres: Sage.
CLARK, C. (2005). The deprofessionalisation thesis, accountability and professional character. *Social Work & Society*, 3 (2), 182-190.
GIMENEZ, V. y DOMENECH, Y. (2012). Expertos por la experiencia y expertos por la profesión. Visiones sobre la práctica profesional en los Servicios de Atención Primaria. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25 (2), 439-449.
GIMENEZ, V., DOMENECH, Y., LILLO, A. y LORENZO, J. (2012). La calidad en los servicios sociales de atención primaria desde la perspectiva de las personas usuarias. *Portularia*, 12, 61-71.
ISFW (Julio, 2014). <http://isfw.org/get-involved/global-definition-of-social-work/>
MEDINA, M. (1997). La evaluación de la calidad de los servicios sociales, en II Congreso de Psicología Profesional, Murcia, Colegio Oficial de Psicólogos.
MEDINA, M. y MEDINA, E. (2011). Análisis de la calidad percibida en usuarios/as de servicios sociales comunitarios. *Zerbitzuan*, 50, 85-100.
SAEZ, J. (2005). La profesionalización de los educadores sociales: construcción de un modelo teórico para su estudio. *Revista de Educación*, 336, 129-139.
WEISS-GAL, W. y WELBOURNE, P. (2008). The professionalization of social work: a cross-national exploration. *International Journal of Social Welfare*, 17, 281-290.
WILENSKY, H. (1964). The professionalization of everyone?. *American Journal of Sociology*, 70, 137-158.

ANTECEDENTES E INTRODUCCIÓN: Este trabajo forma parte del trabajo pre-doctoral que lleva por título “ Investigación sobre la desprofesionalización del Trabajo Social en el España”. Tomamos como definición de desprofesionalización la aportada por Benito y Chinchilla (2005:69) como el “proceso orientado a descalificar el rango y competencia profesional. Pretende disminuir paulatinamente las calidades y cualidades que caracterizan a una profesión de formación y trayectoria universitaria. Desprofesionalizar implica reducir y eliminar las características que hacen de una profesión precisamente una profesión”. Podemos observar en nuestro entorno claros retrocesos en la profesionalización del Trabajo Social, como la precarización laboral, las políticas de austeridad y repliegue de la acción protectora pública, la falta de identidad profesional y de reconocimiento de los servicios sociales como derecho esencial por la ciudadanía. Las variables que han contribuido a la profesionalización de la profesión en la historia podemos resumirlas en el siguiente cuadro:

VARIABLES QUE INCIDEN EN LA PROFESIONALIZACIÓN DEL TRABAJO SOCIAL.	
Tradicición.	(Sáez, 2005) (Weis-Gal y Welbourne, 2008)
Cambios sociopolíticos.	(Sáez, 2005) (Clark, 2005)
Competencia exclusiva.	(Wilensky, 1964) (Weis-Gal y Welbourne, 2008)
Otras profesiones con las que rivaliza.	(Abbot, 1988)
Ética.	(Weis-Gal y Welbourne, 2008)
Actitud profesional.	(Clark, 2005) (Weis-Gal y Welbourne, 2008)
Formación universitaria.	(Wilensky, 1964) (Weis-Gal y Welbourne, 2008)
Asociación profesional.	(Wilensky, 1964) (Weis-Gal y Welbourne, 2008)
Mercado de Trabajo.	(Sáez, 2005)
Prestigio y remuneración.	(Weis-Gal y Welbourne, 2008)
Reconocimiento social.	(Wilensky, 1964) (Weis-Gal y Welbourne, 2008)
Usuarios.	(Burrage, Jarausch y Siegrist, 1990)

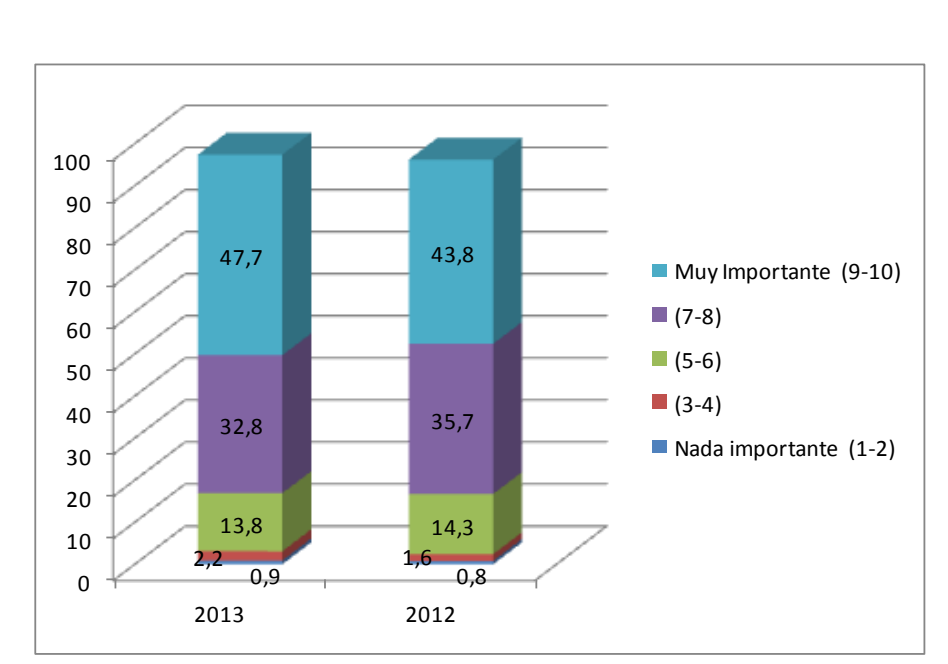
El Trabajo Social es una profesión que se construye desde la práctica social. Su acción no se puede entender desconectada de la justicia social, los derechos humanos, ni por tanto de la sociedad. Estos valores han quedado refrendados en la definición internacional del Trabajo Social cuando se dice que “es una profesión basada en la práctica y una disciplina académica que promueve el cambio y el desarrollo social, la cohesión social, y el fortalecimiento y la liberación de las personas. Los principios de la justicia social, los derechos humanos, la responsabilidad colectiva y el respeto a la diversidad son fundamentales para el trabajo social.” (IFSW, 2014). Por ello, el objetivo de este trabajo se centra en las dos últimas variables, en la relación que se construye desde el sistema de servicios sociales y desde la profesión, con las personas destinatarias de la ayuda social, la ciudadanía. Constituye un eje central de para la deconstrucción de una nueva práctica social, más conectada con la realidad social y los problemas sociales.

GRAFICO 4: Evolución en la profesionalidad del personal de las Administraciones Públicas.



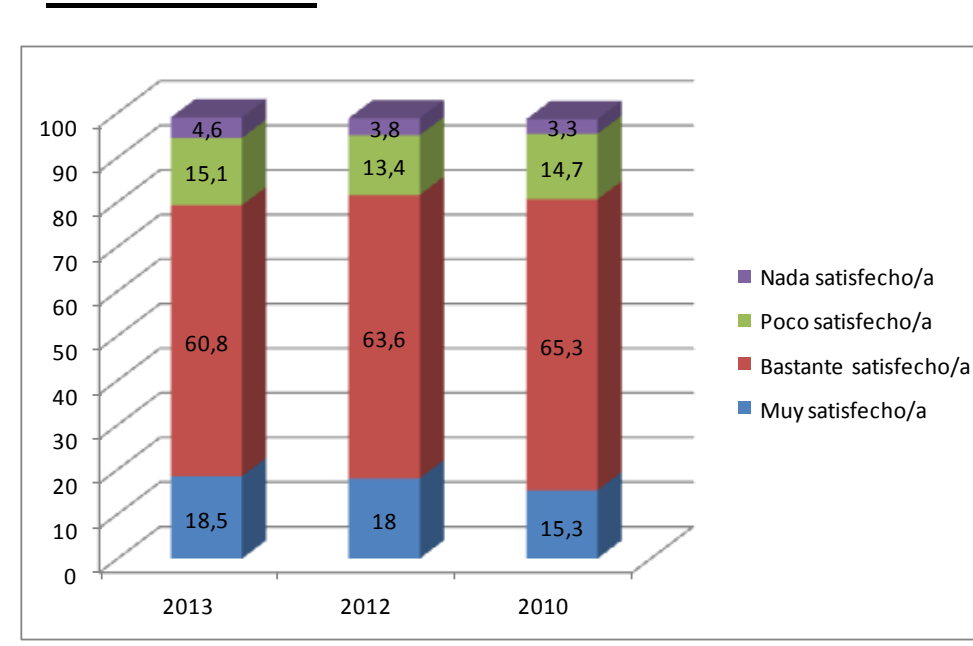
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Pregunta: Y concretamente en los últimos cinco años, ¿cree Ud. que las Administraciones Públicas han mejorado o empeorado?.

GRAFICO 5: Escala de importancia (1-10) en la profesionalidad del personal al público.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Pregunta: En relación con el funcionamiento de las oficinas de la Administración del Estado valore el grado de importancia que tiene para Ud. cada uno de ellos.

GRAFICO 6: Grado de satisfacción en el contacto personal con el profesional de la Administración.

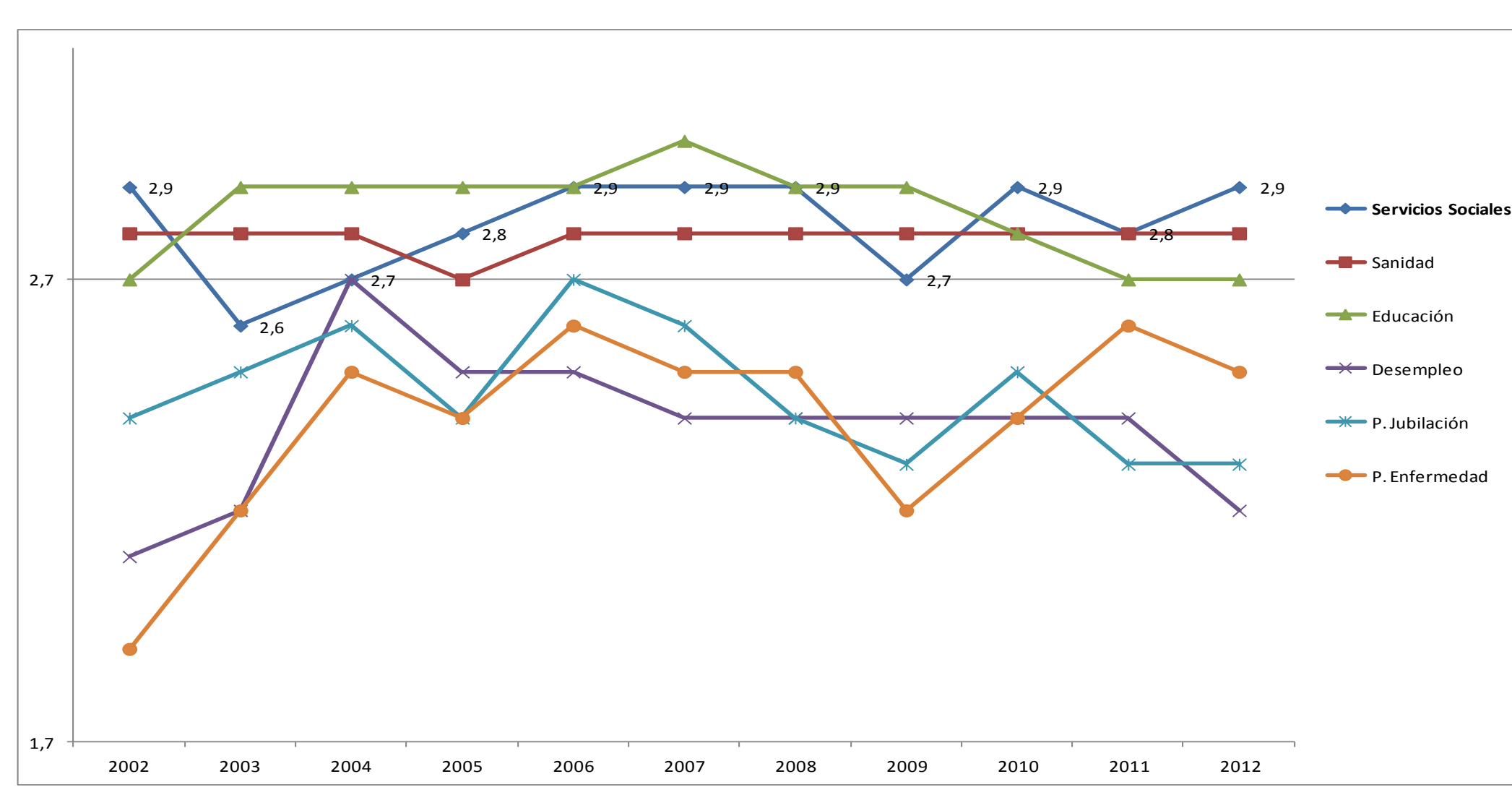


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Pregunta: Concretamente, en esa última ocasión ¿qué Ud. muy satisfecho/a, bastante, poco o nada satisfecho/a con la profesionalidad del personal que le atendió.

SATISFACCIÓN CIUDADANA. SERVICIOS SOCIALES.

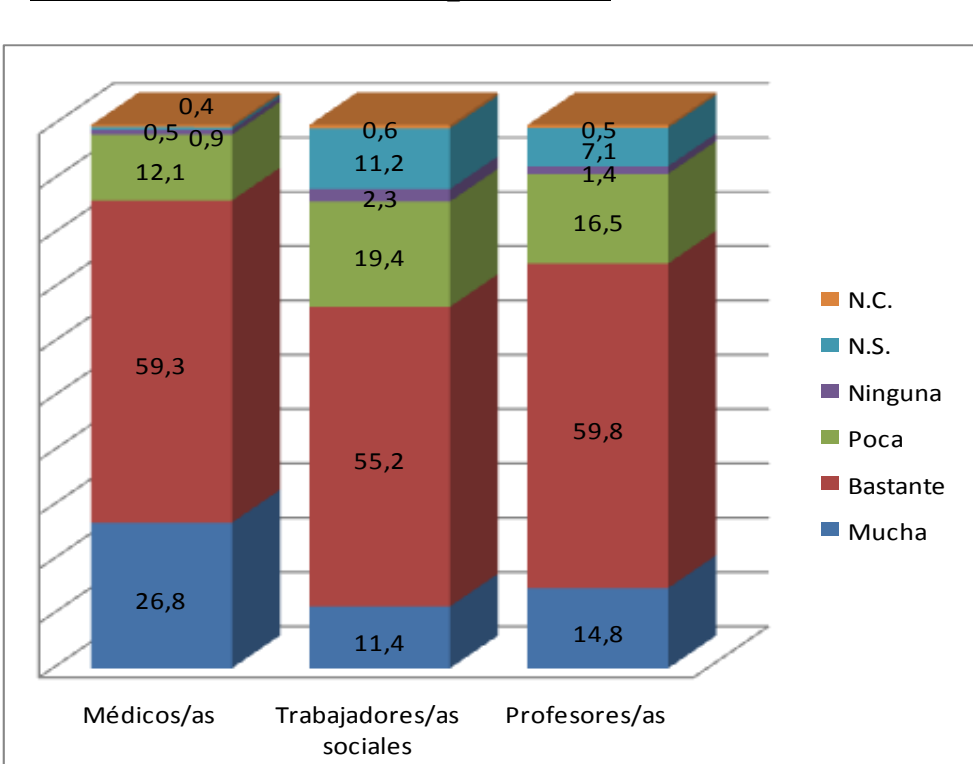
PROFESIONALIDAD. TRABAJO SOCIAL.

GRAFICO 10: Evolución del grado medio de satisfacción (2002-2012).



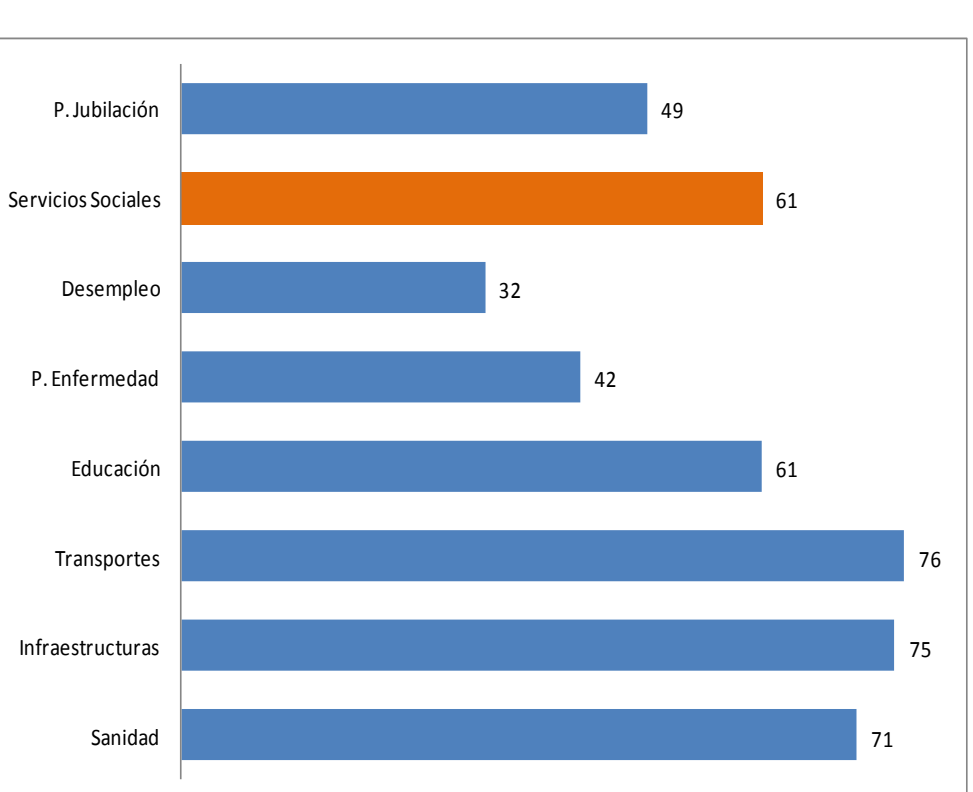
Fuente: Barómetro fiscal 2012. Encuesta de Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2012.

GRAFICO 7: Grado de confianza de los profesionales del sector público.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio 2840 Calidad de los Servicios Públicos V) junio 2010 CIS. Pregunta: ¿Qué grado de confianza (mucha, bastante, poca o ninguna) le merecen los/las siguientes profesionales del sector público?

GRAFICO 11: Grado de satisfacción de los usuarios con cada servicio o prestación (2012).



Fuente: Barómetro fiscal 2012. Encuesta de Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2012. IEF.

Empleo irregular y exclusión social en la Comarca de Andorra-Sierra de Arcos (Teruel)

Fragmentos de vida de trabajadores en precario

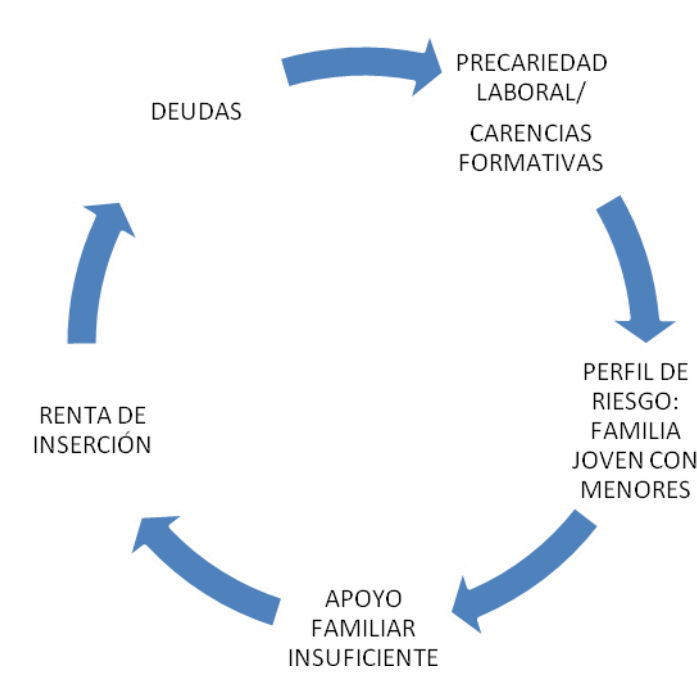
Por Agustín Quílez Clavero, trabajador social del Servicio Social de Base de la Comarca de Andorra-Sierra de Arcos.

HISTORIA DE JOSÉ ÁNGEL

Familia compuesta por matrimonio de 38 y 36 años y dos niñas de 8 y 6. Desde un punto de vista técnico (sin tener en cuenta ingresos en Economía Sumergida) se puede hablar de una familia con pobreza severa con más de cinco años de persistencia. Sus ingresos oficiales en 2014 se limitan a 621 euros mensuales para 2,1 unidades de consumo.

Relación con la Economía Sumergida:

Tanto José Ángel como su esposa tienen un empleo irregular por el que obtienen algún dinero extra. Ella cuida ocasionalmente y de modo parcial a personas mayores y niños a domicilio. Él recoge chatarra para vender, trabaja ocasionalmente en la Construcción, corta y vende leña y también trabaja en tareas agrícolas.



HISTORIA DE RAFAEL

Hombre separado de hecho, que vivía solo. Falleció, con 73 años, en septiembre de 2013. Cobraba una pensión no contributiva que suponían 267 euros de diferencia respecto de una pensión mínima de jubilación. Su situación de pobreza relativa comenzó cuando, por motivos de salud, no podía seguir trabajando. Hasta los 65 años percibió renta mínima de inserción y desde que cumplió esa edad comenzó a cobrar Pensión no Contributiva por no haber cotizado lo suficiente a la Seguridad Social pese a haber trabajado de modo permanente desde los 12 años en la construcción (principalmente). Técnicamente se situaba debajo del umbral de la pobreza con una persistencia de más de cinco años.

Tenía alquilada una infravivienda por la que pagaba a 50 euros. Cuando le detectaron un tumor en el pulmón se negó a ingresar en una residencia por lo que falleció solo y en unas condiciones precarias.

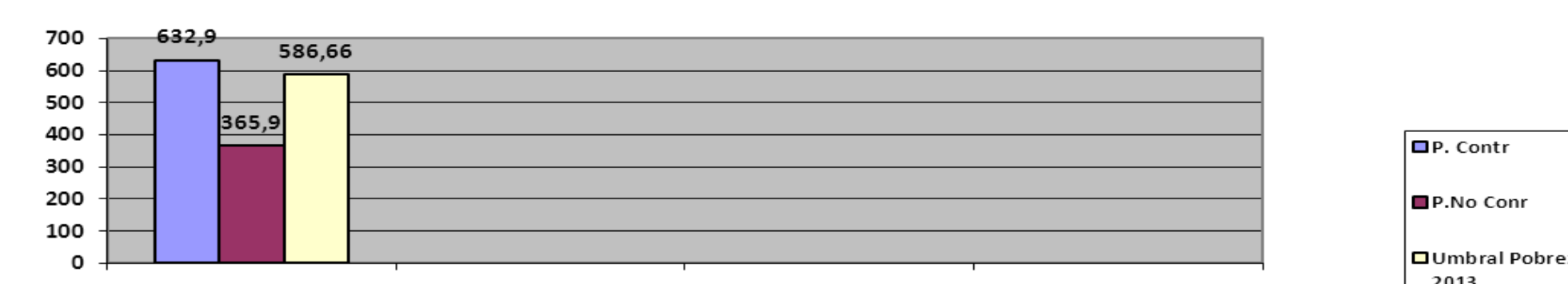


Gráfico 2: Comparativa de la pensión de Rafael con umbral de la pobreza
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IANES y el Instituto Nacional de Seguridad Social

HISTORIA DE SOLEDAD

Mujer extranjera (argentina) separada de hecho de 48 años con dos hijos de 18 y 20 años. Cuando no podía mantener su independencia vivió con la familia de su hija pero normalmente vive en piso de alquiler.

Trabajaba tanto en la Economía formal como en la informal (sumergida) siempre en el sector de trabajos a domicilio de limpieza o de cuidado de niños o mayores. Se valía de una prestación económica del gobierno de Aragón de 108 euros.

Ingresos en Economía formal: 2100 €

Ingresos Totales: 3100 €

Umbral de la pobreza para una unidad de consumo de 2: 3530 €

ANOTACIÓN METODOLÓGICA

Se escoge este fragmento de vida porque en la Bibliografía consultada se pone énfasis en estudiar la discriminación que sufren mujeres y extranjeros en su puesto de trabajo. Este caso cumple ambas características.

LOS DISCURSOS DE TRABAJADORES SOCIALES

(citas literales extraídas de entrevistas a 3 trabajadores sociales)

Ante la opción de aceptar un trabajo en Economía Sumergida:

“El trabajador social conoce que no se trata de un trabajo digno pero también conoce muy de cerca las dificultades que tienen las personas excluidas para subsistir. Poniendo en una balanza una y otra cuestión no se cree oportuno hacer juicios de valor sobre este tipo de decisiones.»

“Entiendo que las personas con escasos o nulos recursos económicos acepten el trabajo en economía sumergida”

“Con estos trabajos se les está privando de otros derechos con los que podrían protegerse a corto plazo y de los que se podrían beneficiar a medio o largo plazo: prestaciones y/o subsidios por desempleo, bajas laborales por accidente o enfermedad laboral o común, incapacidad laboral, jubilación, obtención de préstamos, etc.”

“Lo aceptarían porque apenas pueden cubrir sus necesidades básicas, y es frecuente que tengan deudas por impago de alquiler y por impago de facturas de suministro de energía”.

Ante la posibilidad de legalizar un trabajo de Economía Sumergida:

“No creo que todos los trabajos en economía sumergida se pudieran legalizar y algunos sectores, como por ejemplo el empleo doméstico por horas es más complicado de regular”

“...los posibles empleados no se hallan en una posición de privilegio como para ponerse a negociar. Es decir: no tienen nada mejor ni nada peor, es su única oportunidad que tienen de trabajar”



CURIOSIDADES: Tras haber tenido acceso a muchas referencias bibliográficas se revisaron dos estudios con visiones muy distintas sobre la cuestión de la Economía Sumergida. ¿Sabría decir cuál de ellos era más tolerante con este fenómeno?
A) Un estudio antropológico publicado en 1997 sobre aparadoras de calzado del Bajo Segura
B) E Informe McKinsey and Company, publicado por una Agencia Norteamericana en 2004.

Sobre la investigación:

Este póster es un resumen de una investigación publicada íntegramente en el repositorio de la Universidad Internacional de la Rioja, ya que se trata de un Trabajo Final de Máster puntuado con más de 9. Se ha basado en el análisis documental de tres Historias Sociales de un Servicio Social de Base Comunitario y en tres entrevistas en profundidad realizadas a tres trabajadores sociales.

CONCLUSIONES:

La Economía Sumergida fue concebida por esta investigación como un problema nacional digno de ser estudiado por configurar una amenaza para el Estado de Bienestar Social. Propuesto el estudio desde un Servicio Social Comunitario, tomó mayor cariz sociológico puesto que las personas escogidas para analizar su caso sufrían una situación de exclusión social en la cual tener un empleo irregular era un factor subordinado a esa situación desfavorecida.

En un plano más teórico se ha evolucionado desde un estudio que primaba el aspecto económico hacia considerar como principal la cuestión del empleo irregular y sus consecuencias sobre la pérdida de derechos de ciudadanía. La investigación sigue su curso porque es preciso sumar más casuística y aplicar otras técnicas de investigación social.

PANEL 2 — SANIDAD [ver panel]

AUSTERIDAD, POLÍTICA SANITARIA Y DESIGUALDADES EN SALUD EN CONTEXTO DE CRISIS

Pedro Gallo – Universidad de Barcelona.

Francisco Javier Moreno Fuentes – Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).



REPS

RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL

BCN2015

C O N G R E S O

PANEL 2 – SANIDAD

AUSTERIDAD, POLÍTICA SANITARIA Y DESIGUALDADES EN SALUD EN
CONTEXTO DE CRISIS

Pedro Gallo – Universidad de Barcelona.
pgallodep@ub.edu

Francisco Javier Moreno Fuentes – Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
javier.moreno@cchs.csic.es

La crisis económica que ha afectado con particular virulencia a los países del sur de Europa ha tenido un claro impacto sobre la salud de la población, así como sobre las políticas sanitarias desarrolladas en estos países. Una de las principales consecuencias de esta situación es el incremento de las desigualdades en salud. Los efectos de esta situación pueden no ser visibles de manera inmediata, pero sin duda aparecerán de manera más clara en el medio y largo plazo, tanto en la evolución de los indicadores de mortalidad y morbilidad de la población, como en los equilibrios institucionales en el ámbito sanitario (particularmente en relación a la atribución de responsabilidades en la regulación, financiación y provisión).

Con objeto de abordar las complejas dinámicas que la crisis ha desencadenado en este ámbito, el presente Panel se propone como espacio de discusión y presentación de trabajos de investigación en los ámbitos de la salud y de la sanidad. Serán de especial relevancia, por tanto, trabajos sobre los efectos de la crisis económica sobre la salud y las políticas sanitarias, las políticas de austeridad y las desigualdades sociales ante la salud y la utilización de servicios sanitarios, la evaluación de programas y políticas específicas (salud en todas las políticas), el análisis comparativo de políticas y estrategias, la innovación y la tecnología en el sector sanitario, la percepción social y la gestión de riesgos para la salud, así como sobre la evaluación del impacto de la investigación en la salud y la sanidad.

PANEL 2 SANIDAD

P: Ponencia / C: Comunicación / Post: Póster.

Sesión 1. Fecha: Viernes 6/02/2015 (9-10:45h)

P/C	Título	Autoría
P	¿Determinantes sociales de la salud o la salud como determinante de la participación social? Resultados de un estudio transversal en la población adulta española	Sergi Blancafort Alias; Laura Fernández Maldonado; Josep Ll. Espluga Trenc; Albert J. Jovell Fernández
P	Communicating the risks of urban air pollution to the public. A study of urban air pollution information services in four spanish cities	Christian Oltra; Roser Sala
P	Análisis del impacto de los “Grupos Socioeducativos” de Atención Primaria de Salud en la vida de las mujeres y en el Sistema sanitario público de Andalucía	Raúl Álvarez Pérez; Antonio Iáñez Domínguez; Elena Morales Marente; M ^a Soledad Palacios Gálvez; Violeta Luque Ribelles; Pablo García-Cubillana de la Cruz
P	Barriers and facilitators to the implementation of CPGs: Perception by doctors and nurses in primary care in Catalonia	Joan Gené-Badia; Jordi Caïs; Lliana Arroyo; Marta Aymerich; Emilia Sánchez; Carme Carrión

Sesión 2. Fecha: Viernes 6/02/2015 (17:15-19h)

P/C	Título	Autoría
P	Cambio institucional y cambio de políticas públicas: ¿Por qué se han desplegado modelos sanitarios distintos en la Comunidad de Madrid y en el País Vasco entre 2000 y 2012?	Raquel Gallego; Nicolás Barbieri
P	El modelo de financiación autonómica: ¿Factor determinante de la política sanitaria? Los casos de Andalucía y Cataluña	Crisitina de Gispert; Maite Vilalta
C	Sanidad pública, servicio público sanitario y beneficencia	Miguel Ángel Pacheco Rodríguez; Francisco Sánchez Rodríguez
C	¿Es necesario un cambio en la actual regulación de la atención farmacéutica? Una evaluación de la situación en Galicia	Melchor Fernández; Luís Franco; Dolores Riveiro

¿DETERMINANTES SOCIALES DE LA SALUD O LA SALUD COMO DETERMINANTE DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL? RESULTADOS DE UN ESTUDIO TRANSVERSAL EN LA POBLACIÓN ADULTA ESPAÑOLA

Sergi Blancafort Alias, PhD^{1 2}, Laura Fernández Maldonado, MsC¹, Josep Ll. Espluga
Trenc, PhD², Albert J. Jovell Fernández, MD, DPH, PhD^{3 4 †}

¹ Fundació Salut i Envel·liment. Universitat Autònoma de Barcelona

² Grupo de Investigación en Globalización. Educación y Políticas Sociales. Departamento de
Sociología, Universitat Autònoma de Barcelona

³ Instituto de Salud Pública y Política Sanitaria. Universitat Internacional de Catalunya

⁴ Foro Español de Pacientes

Datos de contacto:

Sergi Blancafort. Fundació Salut i Envel·liment. Universitat Autònoma de Barcelona, St.
Antoni Maria Claret, 171, 08041 Barcelona. Teléfono: 93.433.50.76
E-mail: sergi.blancafort@uab.cat

Ponencia para el Congreso de la REPS

“Desigualdad y democracia: Políticas públicas e innovación social”

Barcelona, 5 y 6 de febrero de 2015

PANEL 2 – SANIDAD

AUSTERIDAD, POLÍTICA SANITARIA Y

DESIGUALDADES EN SALUD EN CONTEXTO DE CRISIS

Palabras clave: desigualdades, participación social, capital social, estado de salud auto-
percibido, estudio transversal

[†] Barcelona (1962-2013)

Abstract

Los estudios que han analizado la asociación entre desigualdades sociales y salud han utilizado diferentes generalmente indicadores relacionados con la participación social como variable independiente, sugiriendo una relación causal entre ésta y el estado de salud. Algunos autores han señalado la posibilidad de que esta relación funcione de manera inversa -¿podría ser la enfermedad la que dificulta la participación social?-. El objetivo de este trabajo es analizar la posible influencia del estado de salud en el grado de participación social de los ciudadanos. Como variables dependientes se utilizaron diez indicadores relacionados con cinco dimensiones de la participación social: asociacionismo, valores cívicos, participación política, implicación personal hacia la política y confianza institucional. Como variable independiente se utilizó el estado de salud auto-percibido. Los datos fueron obtenidos a partir de una encuesta realizada en 2011 a 3.000 personas. Los resultados muestran que el estado de salud está asociado a seis de las diez variables de participación social. En comparación a las personas que tienen un estado de salud malo, las personas con un buen estado de salud consideran más importante votar en las elecciones y seguir la actualidad política, manifiestan mayor interés por asuntos políticos y sociales, votan más en las elecciones, y confían en el gobierno y los políticos. En cambio, no se encontró una relación para el resto de variables: participación activa en organizaciones de voluntariado, importancia otorgada a la participación en actividades que benefician al conjunto de la población, participación política en una comisión ciudadana y eficacia política interna.

Introducción

La relación entre las desigualdades sociales y económicas y el estado de salud es una de las líneas de investigación que más atención han recibido en el ámbito de las ciencias sociales (Borrell, 2000). Algunos autores han estimado en 33 millones el número de personas afectadas por problemas de salud derivados de las desigualdades sociales, así como el elevado impacto que éstas tienen sobre la esperanza de vida (Mackenbach et al, 2007). Los estudios muestran que los grupos socioeconómicos y las áreas geográficas más desfavorecidas tienen, en general, un peor estado de salud. En el caso de España, diferentes estudios han puesto de relieve la asociación entre las desigualdades sociales y económicas, por un lado, y la salud, por otro (Regidor et al, 1997; Benach y Yasui, 1999; Borrell y Pasarín, 1999; Gutiérrez-Fisac et al, 2000; Urbanos, 2000; Benach et al, 2001; Rico et al, 2002; Martín Martín et al, 2010). Estos últimos autores han analizado mediante modelos de regresión logística multinivel la influencia que tienen en el estado de salud tanto las características individuales (edad, género,

estatus socio-económico o estilos de vida), como las variables ecológicas (el capital social y la privación social). De hecho, una buena parte de los estudios que han analizado la asociación entre las desigualdades sociales y la salud han utilizado diferentes formas relacionadas con el concepto de capital social.

El concepto de capital social ha adquirido en las últimas décadas una gran relevancia a partir de las aportaciones realizadas por Bourdieu (1986) y Coleman (1988), quienes lo consideran como un recurso propio del individuo o de la estructura social, respectivamente. Sin embargo, la popularización de este término ha venido de la mano de Robert J. Putnam, quien sobre la base del estudio clásico de Alexis de Tocqueville sobre la democracia en América, realizó estudios sobre el capital social como factor clave de prosperidad en una región italiana (Putnam, 1993) y sobre su declive en Estados Unidos como consecuencia del debilitamiento de los vínculos comunitarios (Putnam, 2000). Putnam entiende el capital social como “el conjunto de características de la organización social, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la coordinación y la cooperación para un mutuo beneficio”. Por su parte, Van Oorschot y Finsveen (2010) afirman que el capital social es un concepto multidimensional que incluye tres aspectos: las redes sociales, las normas sociales y la confianza social. Las redes sociales comprenden las relaciones entre los miembros de una comunidad, la participación en la vida comunitaria y en actividades de voluntariado, y el compromiso público a través de actividades como el voto en las elecciones; las normas sociales incluyen valores cívicos compartidos, normas y hábitos de cooperación; y la confianza social comprende tanto la confianza en otras personas como la confianza en instituciones. Finalmente, Woolcock (1998) distingue tres tipos de capital social, en función de las relaciones que se establecen entre los miembros de los diferentes niveles de la estructura social. Así, el capital social de vínculo (*bonding social capital*) corresponde a las relaciones que se establecen entre miembros próximos de una comunidad, el capital social puente (*bridging social capital*) se refiere a las relaciones entre miembros de grupos o comunidades distintas pero situadas en el mismo nivel, y el capital social de enlace institucional (*linking social capital*) corresponde a las relaciones entre personas y/o agrupaciones de individuos con cualquier forma de autoridad. Esta última aproximación está más próxima al concepto de confianza vertical o institucional (Rothstein, 2000).

Hoskins y Mascherini (2009) señalan que, pese a representar conceptos similares, se puede establecer una diferencia fundamental entre los términos "capital social" y "ciudadanía activa". Estos autores entienden esta última como la participación individual en la sociedad civil, en la comunidad y/o en la vida política, y consideran que su finalidad principal es

promover valores relacionados con la democracia, los derechos humanos y el bien común. El compromiso ciudadano reporta, de esta manera, beneficios para el conjunto de la sociedad. En cambio, y según los mismos autores, el capital social de Putnam se centra en los beneficios individuales que obtiene un ciudadano a través de su implicación y su participación en la comunidad y en las redes sociales. El mismo Putnam utilizó, en su estudio sobre el capital social en Italia (Putnam, 1993), el término “competencia cívica” para referirse a “las virtudes de los ciudadanos que integran una comunidad cívica”, identificando entre ellas la participación activa en asuntos de la comunidad, la igualdad entre ciudadanos, la solidaridad, la tolerancia y la habilidad para colaborar con otras personas. Y el concepto de "competencia cívica" también ha sido definido por Hoskins et al (2011) como “el conocimiento, las habilidades, las actitudes y los valores necesarios que permiten a las personas ser ciudadanos activos”. Finalmente, algunos autores también han señalado que los recursos derivados del capital social pueden (por ejemplo, en el caso de las organizaciones con finalidades racistas o extremistas) no estar dirigidos a promover el bien colectivo o los valores relacionados con la democracia o los derechos humanos, en lo que se ha denominado “la cara oculta del capital social” (Baron et al, 2000).

En la línea de Coleman y Putnam, una buena parte de la literatura que ha analizado la relación entre el capital social y el estado de salud ha seguido una aproximación sociológica y ha considerado el primero como una característica propia de la estructura social y no como un recurso individual. Así, todos los miembros de una determinada área o comunidad estarían expuestos al mismo nivel de capital social, pero el efecto en el estado de salud sería distinto en función del individuo. Sin embargo, la utilización del capital social en los estudios en los que se ha analizado su relación con el estado de salud está sujeta a algunas limitaciones de tipo metodológico. En primer lugar, tal y como ha mostrado una revisión de Sundquist y Yang (2007), la mayoría de estos estudios han utilizado pocos indicadores de capital social. De manera particular, en los estudios realizados en España los indicadores más habituales suelen referirse a las tasas de asociacionismo y a ciertos niveles de confianza (Font et al, 2006). En segundo lugar, la falta de consenso sobre el concepto de capital social se traslada a una elevada heterogeneidad en su medición y cuantificación (Martín Martín et al, 2010). Así, la mayoría de estudios incluyen diferentes términos e indicadores bajo la misma denominación, lo cual puede contribuir a explicar esta variabilidad y exige cierta cautela a la hora de interpretar los resultados. Y en tercer lugar, diferentes autores e instituciones (Putnam, 2000; Narayan y Cassidy, 2001; OECD, 2001; Rothstein, 2001) han mostrado que aunque las distintas dimensiones del capital social tienden a correlacionar entre sí de manera

positiva, este grado de correlación es generalmente bajo. Por ello, a la hora de realizar cualquier análisis sobre la relación el estado de salud y la participación social es necesario distinguir entre diferentes dimensiones y aspectos relacionados con esta última.

Los estudios previos que han mostrado una relación entre el capital social y el estado de salud han utilizado los indicadores relacionados con el capital social como variable independiente o determinante, sugiriendo una relación causal entre ellos, de manera que el primero influiría en el segundo. Sin embargo, algunos investigadores han subrayado la complejidad de establecer una relación causal entre las características individuales y sociales (área geográfica de residencia, desigualdad de renta o participación social, entre otras), por un lado, y los indicadores de salud, por otro, debido a que en ocasiones los resultados muestran resultados contradictorios y a que la mayor parte de variables socioeconómicas están de alguna manera correlacionadas entre sí (Fuchs, 2004). Otros autores han señalado la posibilidad de que esta relación funcione de manera inversa (Ahnquist et al, 2012). ¿Es la falta de capital social causa de una mala salud, o bien es la enfermedad la que dificulta la participación social? Sin embargo, no se han encontrado estudios en la literatura que hayan analizado una posible relación inversa entre ambos factores.

Objetivo

El objetivo de este estudio es analizar la posible influencia que puede tener el estado de salud en diferentes indicadores relacionados con el grado de participación social de los ciudadanos.

Metodología

Para este estudio se han utilizado los datos de una encuesta sobre “Alfabetización sanitaria y competencia cívica” realizada por la Fundación Josep Laporte[‡] en el año 2011. Se ha seleccionado una muestra representativa de 3.000 personas a partir de la población española mayor de 18 años y residente en hogares con teléfono. Este número se considera adecuado para las encuestas de opinión pública con diseño transversal realizadas para el conjunto de la población española, como la utilizada en el marco del presente estudio (Alvira, 2004). Se ha realizado un procedimiento de muestreo aleatorio estratificado. La muestra fue segmentada por Comunidad Autónoma (CC.AA.), sexo y edad para aquellas CC.AA. en las que la muestra superaba las 140 encuestas, y segmentada por CC.AA., y agrupadas conjuntamente por sexo y edad para el resto. El margen de error muestral para el presente estudio fue del $\pm 1,79\%$, con un intervalo de confianza del 95% y bajo el supuesto de máxima

[‡] La Fundación Josep Laporte, junto con la Fundación Doctor Robert y el Institut de l'Envel·liment se han fusionado en el 2014 en una nueva institución denominada Fundación Salut i Envel·liment.

indeterminación ($p=q=50\%$). Las encuestas fueron realizadas durante los meses de junio y julio de 2011.

Variables de estudio

En este estudio se ha utilizado un enfoque de la participación social que está próximo al concepto de competencia cívica desarrollado por Hoskins et al (2011). Como variables dependientes se han utilizado diez indicadores relacionados con cinco dimensiones de la participación social: el asociacionismo, los valores cívicos, la participación política, la implicación personal hacia la política y la confianza institucional. Como variable independiente se ha utilizado el estado de salud autopercebido durante los últimos 12 meses. Éste ha sido considerado como un buen indicador del estado de salud general y como un buen predictor de mortalidad y de morbilidad por parte de diferentes autores (Mossey y Shapiro, 1982; Idler y Benyamini, 1997; Miilunpulo et al, 1997; McGee et al, 1999; Burstrom y Freudlund, 2001). Finalmente, como variables de control se han utilizado las siguientes características socio-demográficas: edad (18-24/25-34/35-49/50-64/mayor de 64), sexo (mujer/hombre) y nivel educativo (sin estudios o estudios primarios/estudios básicos o secundarios/estudios universitarios). La Tabla 1 contiene la descripción de las variables de participación social utilizadas. En todas las variables de análisis se han incluido las categorías de respuesta “No sabe” y “No contesta”.

Tabla 1. Variables de participación social utilizadas en el estudio

Dimensiones	Indicadores	Pregunta incluida en el cuestionario	Categorías de respuesta
Asociacionismo	Participación activa en organizaciones de voluntariado	¿Puede decirme si es miembro activo, miembro no activo o no es miembro de alguna organización de voluntariado?	Miembro activo / Miembro no activo / No miembro
Valores cívicos	Importancia otorgada a votar en las elecciones		
	Importancia otorgada a seguir la actualidad política	En su opinión, ¿qué importancia tienen las siguientes acciones o actitudes para ser considerado un buen ciudadano?	Muy / Bastante / Poco / Nada importante
	Importancia otorgada a participar en actividades que benefician al conjunto de la población		
Participación política	Participación electoral	¿Votó en las recientes elecciones municipales?	Sí / No
	Participación en una comisión ciudadana	Suponga que el ayuntamiento de su población pretende crear una comisión en la que participe la ciudadanía, para decidir cuáles deben ser las prioridades en políticas sociales. ¿Estaría dispuesto a participar en las reuniones de esta comisión?	Sí, con voz y voto / Sí, con voz pero sin voto / Sólo buscar o recibir información, pero sin participar en las reuniones / No me interesa participar de ninguna manera
Implicación personal hacia la política	Interés en asuntos políticos y sociales	¿En qué medida está usted interesado en los temas políticos y sociales que afectan a su país?	Muy / Bastante / Poco / Nada interesado/a
	Eficacia política interna	¿En qué grado se sentiría usted capaz de defender su propio punto de vista sobre un tema político o social controvertido?	Muy / Bastante / No demasiado / Nada capaz
Confianza institucional	Confianza en el gobierno	Si el gobierno tiene un problema de calidad o seguridad de uno de sus productos o servicios, ¿cuánto confía usted en que el gobierno tome la decisión correcta para corregirlo?	
	Confianza en los políticos	¿Cuánto confía usted en que los políticos procuran hacer el bien para la sociedad?"	Mucho / Algo / Nada

Método de análisis

Para evaluar el grado de dependencia/independencia entre las variables de estudio se han utilizado técnicas de estadística descriptiva, un análisis bivariable mediante el test de Chi-Cuadrado y un análisis de regresión logística multivariable. El modelo de regresión multivariable es un método de análisis que resulta muy adecuado para determinar la existencia o ausencia de relación entre variables independientes (X_i) y una variable dependiente (Y) de tipo dicotómica. En Jovell (2006) se puede encontrar una buena introducción a este método de análisis, y a la interpretación de los resultados desde una perspectiva sociológica. El modelo puede representarse a través de la siguiente función logarítmica:

$$\ln(\text{ods de } Y=1) = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \dots + \beta_m X_m$$

donde “ods” representa la proporción estimada de que la variable dependiente “ Y ” sea igual a 1, dividida por la proporción estimada complementaria “ $P(Y=0)$ ”; “ α ” es el término independiente o constante, “ β_i ” representa el coeficiente de regresión asociado a cada de las variables independientes, y “ X_i ” representa a las variables independientes. En el presente estudio, los resultados se expresan como proporción estimada (ods) de ciudadanos que participan activamente en organizaciones de voluntariado, consideran importante votar en las elecciones, seguir la actualidad política y participar en actividades que benefician a toda la población, participan en una comisión ciudadana, participan en las elecciones municipales, tienen interés en asuntos políticos y sociales, tienen eficiencia política interna, confían en el gobierno y confían en los políticos. Por lo tanto, la proporción estimada (ods) está condicionada o ajustada al conjunto de valores que adoptan las diversas variables independientes incluidas en el modelo de regresión multivariable. Esta relación se expresa a través del siguiente modelo:

$$\begin{aligned} \ln(\text{participación social}) = & \alpha + \beta_1 (\text{estado de salud}) + \beta_2 (\text{nivel educativo}) \\ & + \beta_3 (\text{sexo}) + \beta_4 (\text{edad}) \end{aligned}$$

Para simplificar, se ha incluido únicamente el término “ $\ln(\text{participación social})$ ” que representa a las diez variables distintas de participación social que deberían ser incluidas en el modelo.

Las diferentes categorías de respuesta se han agrupado para la mayoría de variables de estudio. En relación a la participación en una comisión ciudadana, se han eliminado dos de las cuatro categorías de respuesta originales. Se ha seguido un proceso de modelización sustantiva, lo cual implica incluir en la interpretación del modelo variables que, aún siendo estadísticamente no significativas, sí son relevantes desde el punto de vista sociológico. Por lo tanto, la posible pérdida de parsimonia en el modelo resultante queda compensada por la

mejora en su plausibilidad teórica. El análisis estadístico ha sido realizado con el programa SPSS versión 12.0.

Resultados

La Tabla 2 muestra los datos del análisis descriptivo correspondiente a las diferentes variables de participación social, en función del estado de salud. Los datos permiten constatar una asociación entre las variables de participación social y el estado de salud de las personas encuestadas. Se observa una proporción mayor de miembros activos en organizaciones de voluntariado en el grupo de personas con un estado de salud bueno o muy bueno, así como de aquellas personas que consideran que para ser un buen ciudadano es importante votar en las elecciones, seguir la actualidad política o participar en actividades que benefician al conjunto de la población. En relación a la participación política, el interés en participar tanto en las elecciones como en la comisión ciudadana -con voz y voto- es mayor en aquellas personas con un buen estado de salud. La proporción de personas interesadas en asuntos políticos y sociales y con eficacia política interna -personas que se consideran capaces de defender su punto de vista sobre un tema político o social controvertido- es mayor en personas con un buen estado de salud. Finalmente, se puede observar una mayor proporción de personas que no confían nada en el gobierno o en los políticos entre aquellas con un estado de salud malo. Los valores del test Chi-Cuadrado sugieren la posible existencia de una relación entre el estado de salud y todas las variables relacionadas con la participación social.

Tabla 2. Análisis descriptivo correspondiente a las diferentes variables de participación social, en función del estado de salud auto-percibido

	Estado de salud		P-valor*
	Bueno-muy bueno	Malo-muy malo	
	n (%)	n (%)	
<i>Participación en organizaciones de voluntariado</i>			
Miembro activo	254 (9.7)	29 (8.1)	0.033
Miembro no activo	147 (5.6)	20 (5.6)	
No soy miembro	2,214 (84.2)	304 (85.2)	
NS/NC	14 (0.5)	4 (1.1)	
<i>Votar en las elecciones</i>			
Muy-bastante importante	2,055 (78.2)	254 (71.1)	<0.001
Poco-nada importante	537 (20.4)	98 (27.5)	
NS/NC	37 (1.4)	5 (1.4)	
<i>Seguir la actualidad política</i>			
Muy-bastante importante	1,708 (65.0)	192 (53.8)	<0.001
Poco-nada importante	881 (33.5)	157 (44.0)	
NS/NC	40 (1.5)	8 (2.2)	
<i>Participar en actividades que benefician a toda la población</i>			
Muy-bastante importante	2,162 (82.2)	288 (80.7)	0.017
Poco-nada importante	411 (15.6)	60 (16.8)	
NS/NC	56 (2.1)	9 (2.5)	
<i>Participación en una comisión ciudadana</i>			
Con voz y voto	1,282 (48.8)	153 (42.9)	0.002
Con voz pero sin voto	143 (5.4)	18 (5.0)	
Buscar o recibir información	274 (10.4)	26 (7.3)	
No me interesa	818 (31.1)	143 (40.1)	
NS/NC	112 (4.3)	17 (4.8)	
<i>Participación electoral</i>			
Sí	2,207 (83.9)	284 (79.6)	0.002
No	413 (15.7)	69 (19.3)	
NS/NC	9 (0.3)	4 (1.1)	
<i>Interés en asuntos políticos y sociales</i>			
Muy-bastante interesado/a	1,730 (65.8)	189 (52.9)	<0.001
Poco-nada interesado/a	871 (33.1)	160 (44.8)	
NS/NC	28 (1.1)	8 (2.2)	
<i>Eficacia política interna</i>			
Muy-bastante capaz	1,596 (60.7)	177 (49.6)	<0.001
Poco-nada capaz	943 (35.9)	158 (44.3)	
NS/NC	90 (3.4)	22 (6.2)	
<i>Confianza en el gobierno</i>			
Mucho	235 (8.9)	33 (9.2)	0.001
Algo	1,072 (40.8)	112 (31.4)	
Nada	1,200 (45.6)	186 (52.1)	
NS/NC	122 (4.6)	26 (7.3)	
<i>Confianza en los políticos</i>			
Mucho	98 (3.7)	15 (4.2)	<0.001
Algo	1,122 (42.7)	116 (32.5)	
Nada	1,309 (49.8)	208 (58.3)	
NS/NC	100 (3.8)	18 (5.0)	
*P-valor para el test de Chi-Cuadrado			

La Tabla 3 muestra los resultados del análisis de regresión multivariable realizado para todas las variables de participación social. Los diferentes modelos están ajustados para las variables de control (sexo, edad y nivel educativo). Los resultados se expresan como Razón de Ods (RO), con un intervalo de confianza (IC) del 95%. Una $RO > 1$ indica la existencia de una relación positiva o directa entre dos variables, mientras que una $RO < 1$ señala la presencia de una relación negativa o inversa, y una $RO = 1$ indica la ausencia de relación entre las dos variables. Si los resultados del IC no incluyen el valor de 1, ello indica que el valor estimado de RO es estadísticamente significativo al nivel de significación del 0.05 ($p \leq 0.05$).

Los datos relativos a los valores cívicos muestran una asociación con el estado de salud autopercebido en dos de las tres variables analizadas. Así, las personas con un estado de salud bueno o muy bueno otorgan, en comparación al grupo de referencia, más importancia a votar en las elecciones ($RO=1.58$; IC: 1.21-2.05) y a seguir la actualidad política ($RO=1.48$; IC: 1.17-1.87), pero no a participar en actividades que benefician al conjunto de la población. Tener un buen estado de salud se asocia también a una mayor participación electoral ($RO=1.55$; IC: 1.15-2.09) y a un mayor interés en asuntos políticos y sociales ($RO=1.39$; IC: 1.10-1.77). Finalmente, la confianza institucional también está relacionada con el estado de salud. Concretamente, confiar en el gobierno (mucho o algo) está asociado al hecho de tener un buen estado de salud ($RO=1.33$; IC: 1.05-1.68). De la misma manera, el hecho de confiar en los políticos se asocia también a un buen estado de salud ($RO=1.39$; IC: 1.09-1.76). No se ha observado, en cambio, una relación entre el estado de salud y la participación activa en organizaciones de voluntariado o en la comisión ciudadana, y la eficacia política interna.

Tabla 3: Razón de odds (RO) para los indicadores relacionados con la participación social, en función del estado de salud auto-percibido

	n	Estado de salud	
		Malo-muy malo	Bueno-muy bueno
		RO (IC)	RO (IC)
Participación activa en organizaciones de voluntariado	2,953	1 (referencia)	1.08 (0.72-1.63)
Votar en las elecciones	2,930	1 (referencia)	1.58 (1.21-2.05)**
Seguir la actualidad política	2,924	1 (referencia)	1.48 (1.17-1.87)**
Participar en actividades que benefician a toda la población	2,908	1 (referencia)	0.99 (0.73-1.35)
Participación en una comisión ciudadana	2,386	1 (referencia)	1.12 (0.86-1.45)
Participación electoral	2,935	1 (referencia)	1.39 (1.10-1.77)**
Interés en asuntos políticos y sociales	2,958	1 (referencia)	1.55 (1.15-2.09)**
Eficacia política interna	2,859	1 (referencia)	1.13 (0.88-1.45)
Confianza en el gobierno	2,823	1 (referencia)	1.33 (1.05-1.68)*
Confianza en los políticos	2,853	1 (referencia)	1.39 (1.09-1.76)**

*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

Discusión y conclusiones

El objetivo de este estudio ha sido analizar en qué medida la participación social de los ciudadanos españoles está influenciada por su estado de salud. Los resultados muestran que el estado de salud auto-percibido está asociado a seis de las diez variables de participación social analizadas. En comparación a las personas que tienen un estado de salud malo, las personas con un buen estado de salud consideran más importante votar en las elecciones y seguir la actualidad política, manifiestan un mayor interés por los asuntos políticos y sociales, votan más en las elecciones, y confían en el gobierno y los políticos. En cambio, no se ha encontrado una relación para el resto de variables de participación social: participación activa en organizaciones de voluntariado, importancia otorgada a la participación en actividades que benefician al conjunto de la población, participación en una comisión ciudadana y eficacia política interna.

Diferentes estudios han analizado la influencia del capital social en la salud medida a través de distintas variables dependientes como la sensación percibida de seguridad (Lindström et al, 2003), los cambios en la mortalidad (Whitley et al, 1999), la disminución en la esperanza de vida (Walberg et al, 1998), la probabilidad de supervivencia (Mohan et al, 2005) o la calidad de vida (Islam et al, 2006). Los resultados de los estudios de Putnam (2000) muestran que la realización de actividades de voluntariado es un importante indicador asociado a la tasa de mortalidad, mientras que Kawachi et al (1997) también muestran una elevada correlación

entre una elevada desconfianza social y mayores tasas de mortalidad. Sin embargo, la percepción subjetiva del estado de salud es una de los indicadores del estado de salud más utilizados en la literatura. Diferentes autores han mostrado una asociación positiva entre algunos indicadores de capital social y el estado de salud autopercebido (Kawachi et al, 1999; Rose, 2000; Blakely et al, 2001; Subramanian et al, 2001; Subramanian et al, 2002; Veenstra, 2002; Carlson, 2004; Lindstrom, 2004). Blakely et al (2001) muestran que las desigualdades en la participación política están asociadas a un peor estado de salud autopercebido, y sugieren como posible explicación que estas desigualdades ejercerían un sesgo hacia las políticas que se aplican con posterioridad. Por su parte, Poortinga (2006a, 2006b y 2006c) encontró una asociación entre la confianza social y el estado de salud autopercebido en un estudio realizado en Inglaterra, pero no entre asociacionismo y estado de salud. Este último autor, en otro estudio comparativo posterior de ámbito europeo, tampoco ha encontrado ninguna asociación entre el estado de salud y dos indicadores de capital social -la confianza social y el asociacionismo-. En cambio, Kawachi et al (1999) sí observan esta asociación -tanto para la confianza social como para la participación-, y Ahnquist et al (2012) muestran que un bajo nivel de capital social, medido a través de la participación en actividades sociales, la confianza interpersonal y la confianza institucional, está asociado a un peor estado de salud autopercebido. También Kim et al (2006) muestran que tanto el capital social de vínculo como el capital social puente, están relacionados con el estado de salud autopercebido. Estos resultados contrastan con los de Kavanagh et al (2006), que no encontraron ningún efecto de la confianza social o la confianza institucional. Finalmente, un estudio de Engström et al (2008) muestra que la asociación entre el capital social y el estado de salud disminuye a medida que se aplican variables de control.

Otros estudios han analizado de manera simultánea la asociación entre el nivel socioeconómico y el capital social, por un lado, y el estado de salud, por otro. Así, Carlsson (2004) muestra que ambos factores -el nivel socioeconómico y el capital social- son importantes a la hora de explicar las diferencias en el estado de salud autopercebido. Y Rose (2000), en un estudio realizado en Rusia muestra que el nivel de ingresos en el hogar y algunos aspectos relacionados con el capital social están relacionados de manera independiente con el estado de salud. Por su parte, Sun et al (2009) señalan, en un estudio realizado en el ámbito rural en China, una asociación entre el nivel de pobreza y el capital social, así como un efecto sinérgico entre la falta de capital social y la pobreza, que se traduce en un efecto negativo sobre el estado de salud autopercebido. En España, los resultados del análisis multinivel realizado por Martín Martín et al (2010) han mostrado la influencia que

tienen las variables de estatus económico y el índice de privación sobre el estado de salud auto-percibido, pero no han encontrado, en cambio, una relación estadísticamente significativa con los indicadores de contexto del capital social utilizados. Y un estudio más reciente de Karlsdotter et al (2011) ha encontrado una asociación significativa entre el valor de los servicios de capital social per cápita y el porcentaje de mayores de 65 que pertenecen a alguna asociación, por un lado, y la salud autopercibida de las mujeres, en otro.

En este estudio se ha formulado la hipótesis de que el estado de salud auto-percibido, utilizado como variable independiente, pueda ejercer una influencia sobre la participación social, una posibilidad ya señalada anteriormente por Ahnquist et al (2012). De esta manera, las personas con un mejor estado de salud tendrían más posibilidades de participar en actividades sociales. Por contra, una persona enferma estaría sometida a un mayor aislamiento social, precisamente porque la enfermedad limita su capacidad para participar en actividades comunitarias. Sin embargo, no se han encontrado estudios previos en la literatura que hayan analizado en la población española la relación entre el estado de salud autopercibido -como variable independiente- y un número amplio de indicadores relacionados con la participación social.

El presente estudio se ha realizado en un contexto socio-político y económico de crisis y de importantes recortes en servicios públicos como la educación y la sanidad. Michailakis y Schirmer (2010) señalan que precisamente la exigencia de una mayor responsabilidad cívica ha sido utilizada políticamente para legitimar programas de reforma y reestructuración de servicios públicos y de bienestar. De hecho, en el discurso político de los últimos años se hace cada vez más referencia a la necesidad de promover la participación y la corresponsabilidad de la ciudadanía, lo cual supone un cambio desde la responsabilidad colectiva del Estado del Bienestar hacia la responsabilidad individual. Este aumento de expectativas hacia la responsabilidad individual ha obtenido un eco cada vez mayor en los medios de comunicación, lo cual ha contribuido a su creciente legitimación. Como ejemplo, el *National Centre for Priority Setting in Health Care* de Suecia elaboró una propuesta para despriorizar la atención sanitaria en el caso de aquellas personas que no cuidan de manera adecuada su salud y/o que siguen estilos de vida poco saludables o conductas de riesgo (Michailakis y Schirmer, 2010). Estos últimos autores han señalado que este cambio -desde la responsabilidad colectiva a la responsabilidad individual- proporciona una solución política al problema de la limitación de recursos y proporciona al sistema político la vía para reorganizar

la distribución de recursos y servicios sanitarios mediante la redefinición de los derechos y de los deberes de los pacientes.

Por otro lado, la participación corresponsable en un ámbito como la salud implica, además del desarrollo de la competencia cívica, de la denominada “alfabetización sanitaria”, entendida como “la capacidad de las personas para obtener, procesar y entender la información básica sobre la salud y los servicios sanitarios que necesitan para tomar decisiones apropiadas” (Institute of Medicine, 2004). De esta manera, cabe preguntarse sobre la ética de una transferencia de responsabilidad si ésta no viene acompañada de elementos que faciliten la participación de los pacientes en la toma de decisiones. En este sentido, considerando la complejidad asociada a los sistemas sanitarios y al manejo de una enfermedad, y en un contexto en el que se atribuye una creciente responsabilidad de la salud a la persona, y se anuncian recortes en la provisión de la asistencia sanitaria pública, se pueden crear asimetrías de información y conocimiento que promuevan un aumento de la desigualdad. Como consecuencia, Jovell (2012) ha señalado la posible creación de un nuevo sistema de estratificación social que, en lugar de radicar en las posibilidades económicas individuales, esté basado en el acceso y el manejo de información y conocimiento por parte de los ciudadanos. En este sentido, una potencial línea de investigación en el futuro puede estar relacionada con los determinantes intermedios –como el autocuidado, la alfabetización sanitaria y el propio capital social- susceptibles de ser modificados mediante intervenciones que contribuyan a la reducción de las desigualdades en salud.

Jovell (2012) también ha señalado que la existencia de un sistema sanitario público es todavía más necesaria en un contexto de crisis, como mecanismo corrector de la desigualdad y de protección social. La sanidad pública garantiza la existencia de un espacio comunitario compartido que permite cultivar los valores de la solidaridad y el sentido de comunidad propios del civismo democrático, contribuye a mantener la cohesión social, y promueve un significado compartido de la salud como un bien común que forma parte de la dignidad individual de las personas. Todo ello plantea las consecuencias de una reducción del gasto público en aquellas políticas –como la educativa y la sanitaria- que son capaces de generar progreso social. Según Wilkinson y Pickett (2009), una política centrada en la reducción del gasto público y en una baja fiscalidad, pero que no sea capaz de evitar la desigualdad, acabará necesitando dinero público para paliar el aumento de otros problemas. Por el contrario, la reducción de las desigualdades permite mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos e influye en el contexto y en las vías que definen el desarrollo de la participación social, la

conciencia cívica y la confianza en las instituciones en las cuales deberá participar un ciudadano (Abu El-Haj, 2009; Levinson, 2009).

La realización de este estudio ha puesto de manifiesto algunas limitaciones derivadas de la metodología utilizada para el trabajo de campo. Por un lado, el uso de una encuesta telefónica implica la necesidad de acotar la longitud del cuestionario y problemas de cobertura derivados del creciente número de personas que no disponen de teléfono fijo en el hogar. Por otro lado, puede existir un cierto sesgo en los posicionamientos de la ciudadanía relacionados con las preguntas incluidas en el cuestionario. Otra limitación importante está relacionada con el diseño transversal del estudio, que no permite asumir una relación de causalidad entre las variables analizadas. En este sentido, sería necesaria la realización de estudios adicionales que confirmaran la influencia del estado de salud en el grado de participación social, así como las razones por las que el estado de salud parece estar asociado a unos indicadores de participación y en cambio no está asociado a otros. Este último punto podría constituir otra posible línea de investigación de cara al futuro.

Referencias

Abu El-Haj, T. R. (2009). Becoming citizens in an era of globalization and transnational migration: Re-imagining citizenship as critical practice. *Theory into practice*, 48, 274-282.

Ahnquist, J., Wamala, S., y Lindstrom, M. (2012). Social determinants of health – A question of social or economic capital? Interaction effects of socioeconomic factors on health outcomes. *Social Science and Medicine*, 74, 930-939.

Alvira, F. (2004). *La encuesta: una perspectiva general metodológica*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Baron, S., Field, J., y Schuller, T. (2000): *Social capital: critical perspectives*. New York: Oxford University Press.

Benach, J., y Yasui, Y. (1999). Geographical patterns of excess mortality in Spain explained by two indices of deprivation. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 53: 423-431.

Benach, J., Yasui, Y., Borrell, C., Rosa, E., Pasarín, I., Benach, N., Español, E., Martínez, J. M., y Daponte, A. (2001). *Atlas de mortalidad en áreas pequeñas en España (1987-1995)*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

Blakely, T. A., Kennedy, B. P., y Kawachi, I. (2001). Socioeconomic inequality in voting participation and self-rated health. *American Journal of Public Health*, 91(1), 99-104.

- Borrell, C. (2000). La medición de las desigualdades en salud. *Gaceta Sanitaria*, 14: 20-33.
- Borrell, C., y Pasarín, I. (1999). The study of social inequalities in health in Spain: where are we? *Journal of Epidemiology and Community Health*, 53: 388-389.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. En J. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp 241-258). New York: Greenwood.
- Burström, B., y Freudlund, P. (2001). Self-rated health: Is it as good predictor of subsequent mortality among adults in lower as well as in higher classes? *Journal of Epidemiology and Community Health*, 55, 836-840.
- Carlson, P. (2004). The European health divide: A matter of financial or social capital? *Social Science and Medicine*, 59(9), 1985-1992.
- Coleman, J (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*, 94, S95-S120.
- Engström, K., Mattsson, F., Järleborg, A., y Hallqvist, J. (2008). Contextual social capital as a risk factor for poor self-rated health: A multilevel analysis. *Social Science & Medicine*, 66, 2268-2280.
- Font J., Montero, J.R., y Torcal, M. (2006). Ciudadanos, asociaciones y activistas. En J. R. Montero, J. Font, y M. Torcal (Eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* (pp 25-43). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Fuchs, V. R. (2004). Reflexion on the socio-economics correlates of health. *Journal of Health Economics*, 23: 653-661.
- Gutiérrez-Fisac, J. L., Gispert, R., y Solá, J. (2000). Factors explaining the geographical differences in disability free life expectancy in Spain. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 53: 451-455.
- Hoskins, B. L., y Mascherini, M. (2009). Measuring active citizenship through the development of a composite indicator. *Social Indicators Research*, 90, 459-488.
- Hoskins, B. L., Barber, C., Van Nijlen, D., y Villalba, E. (2011). Comparing Civic Competence among European Youth: Composite and Domain-Specific Indicators Using IEA Civic Education Study Data. *Comparative Education Review*, 55(1), 82-110.
- Idler, E. L., y Benyamini, Y. (1997). Self-rated health and mortality: A review of twenty-seven community studies. *Journal of Health and Social Behavior*, 38, 21-37.

Institute of Medicine (2004). *Health literacy: a prescription to end confusion*. Washington DC: National Academies Press.

Islam, M., Merlo, J., Kawachi, I., Lindström, M., y Gerdtham, U. G. (2006). Social capital and health: Does egalitarianism matter? A literature review. *International Journal for Equity Health*, 5: 3.

Jovell, A. J. (2006): *Análisis de regresión logística*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Cuadernos Metodológicos, nº15.

Jovell, A. J. (2012). *Te puede pasar a ti: La sanidad pública beneficia a todos*. Barcelona: Proteus.

Karlsdotter, K., Martín Martín, J. J., y López del Amo, M. P. (2011). Influencia de la renta, la desigualdad de renta y el capital social en la salud de los mayores de 65 años en España en 2007. *Gaceta Sanitaria* 25, 59-65.

Kavanagh, A., Turrell, G., y Subramanian, S. V. (2006). Does area-based social capital matter for the health of Australians? A multilevel analysis of self-rated health in Tasmania. *International Journal of Epidemiology*, 35(3): 607-613.

Kawachi I, Kennedy BP, Lochner K, Prothrow-Stith D. (1997). Social capital, income inequality, and mortality. *American Journal of Public Health*, 87(9):1491-8.

Kawachi, I., Kennedy, B. P., y Glass, R. (1999). Social capital and self-rated health: A contextual analysis. *American Journal of Public Health*, 89(8), 1187-1193.

Kim, D., Subramanian, S. V., y Kawachi, I. (2006). Bonding versus bridging social capital and their associations with self rated health: a multilevel analysis of 40 US communities. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 60(2): 116-22.

Levinson, M. (2009). Taking action: What we can do to address the civic engagement gap. *Social Studies Review*, 48, 33-36.

Lindström, M., Merlo, J., y Ostergren, P. (2003). Social capital and sense of insecurity in the neighbourhood: A population-based multilevel analysis in Malmö, Sweden. *Social Science and Medicine*, 56: 1111-1120.

Lindstrom, M. (2004). Social capital, the miniaturization of community and self-reported global and psychological health. *Social, Science and Medicine*, 59(3), 595-607.

- Mackenbach, J., Meerding, W., y Kunst, A. (2007). *Economic implications on socio-economic inequalities in health in the European Union*. European Union: Health and Consumer Protection Directorate General.
- Martín Martín, J. J., López del Amo, M. P., y Melchor Rodríguez, J. M. (2010). Características individuales, capital social y privación en el estado de salud percibido en España. En J. M. Cabasés (Ed), *La financiación del gasto sanitario en España: la valoración del sistema de financiación, medida de la necesidad relativa y equidad* (pp 233-268). Fundación BBVA: Informes Economía y Sociedad.
- McGee, D. L. Liao, Y., Cao, G. y Cooper, R. S. (1999). Self-reported health status and mortality in a multiethnic US cohort. *American Journal of Epidemiology*, 149(1), 41-46.
- Michailakis, D. y Schirmer, W. (2010). Agents of their health? How the Swedish Welfare State introduces expectations of individual responsibility. *Sociology of Health & Illness*, 32(6), 930-947.
- Miilunpulo, S., Vuori, I., Oja, P., Pasanen, M., Urponen, H. (1997). Self-rated health status as a health measure: the predictive value of self-reported health status on the use of physician services and on mortality in the working-age population. *Journal of Clinical Epidemiology*, 50(5), 517-528.
- Mohan, J., Twigg, L., Barnard, S., y Jones, K. (2005). Social capital, geography and health: A small-area analysis for England. *Social Science and Medicine*, 60: 1267-1283.
- Mossey, J. M. y Shapiro, E. (1982). Self-rated health: a predictor of mortality among the elderly. *American Journal of Public Health*, 72(8), 800-808.
- Narayan, D., y Cassady, M. (2001). A dimensional approach to measuring social capital: development and validation of a social capital inventory. *Current Sociology*, 49(2), 59-102.
- OECD (2001). *The Well-Being of Nations: the Role of Human and Social Capital*. Paris: OECD.
- Poortinga, W. (2006a). Social capital: An individual or collective resource for health? *Social Science and Medicine*, 62(2), 292-302.
- Poortinga, W. (2006b). Social relations or social capital? Individual and community health effects of bonding social capital. *Social Science and Medicine*, 63(1), 255-270.

- Poortinga, W. (2006c). Do health behaviours mediate the association between social capital and health? *Preventive Medicine*, 63(11), 2835-2846.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Regidor, E., Navarro, P., Domínguez, V., y Rodríguez, C. (1997). Inequalities in income and long-term disability in Spain: Analysis of recent hypothesis using cross sectional study based on individual data. *British Medical Journal*, 315(7116): 1130-5.
- Rico, A., Ramos, X., y Borrell, C. (2002). Distribución de la renta, pobreza y esperanza de vida en España. En J. M. Cabasés, C. Aibar y J. R. Villalbí (Eds.), *Informe SESPAS: Invertir para la salud* (pp 67-72). Valencia: Escuela Valenciana de Estudios para la salud.
- Rose, R. (2000). How much does social capital add to individual health? A survey study of Russians. *Social Science and Medicine*, 51, 1421-1435.
- Rothstein, B. (2000). Trust, social dilemmas and collective memories. *Journal of Theoretical Politics*, 12(4), 477-501.
- Rothstein, B. (2001). Social capital in the social democratic welfare state. *Politics and Society*, 29(2), pp 207-241.
- Subramanian, S. V., Kawachi, I., y Kennedy, B. P. (2001). Does the state you live in make a difference? Multilevel analysis of self-rated health in the US. *Social Science and Medicine*, 53(1), 9-19.
- Subramanian, S. V., Kim, D. J. y Kawachi, I. (2002). Social trust and self-rated health in US communities: a multilevel analysis. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*, 79(4), Suppl. 1, S21-S34.
- Sun, X., Rehnberg, C., y Meng, Q. (2009). How are individual-level social capital and poverty associated with health equity? A study from two Chinese cities. *International Journal for Equity in Health*, 8:2.
- Sundquist, K., y Yang, M. (2007). Linking social capital and self-rated health: A multilevel analysis of 11,175 men and women in Sweden. *Health & Place*, 13(2), 324-334.

- Urbanos, R. M. (2000). *La prestación de los servicios sanitarios públicos en España: Cálculo y análisis de la sanidad horizontal interpersonal para el período 1987-1995*. Madrid: Universidad Complutense.
- Van Oorschot, W., y Finsveen, E. (2010): Does the welfare state reduce inequalities in people's social capital? *International Journal of Sociology and Social Policy*, 30(3/4), 192-193.
- Veenstra, G. (2002). Social capital and health (plus wealth, income inequality and regional health governance). *Social Science and Medicine*, 58, 615-622.
- Walberg, P., McKee, M., Shkolnikov, V., Chenet, L., y Leon, D. A. (1998). Economic change, crime, and mortality crisis in Russia: A regional analysis. *British Medical Journal*, 317: 213-318.
- Whitley, E., Gunnell, D., Dorling, D., y Smith G. D. (1999). Ecological study of social fragmentation, poverty, and suicide. *British Medical Journal*, 319: 1034-1037.
- Wilkinson, R. y Pickett, K. (2009). Income inequality and social dysfunction. *Annual Review of Sociology*, 35, 493-511.
- Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, 27(2), 151-208.

COMMUNICATING THE RISKS OF URBAN AIR POLLUTION TO THE PUBLIC. A STUDY OF URBAN AIR POLLUTION INFORMATION SERVICES IN FOUR SPANISH CITIES.

Christian Oltra y Roser Sala

Centro de Investigación Sociotécnica, Departamento de Medio Ambiente, Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT). Gran Vía de les Corts Catalanes 604, 08007 Barcelona. christian.oltra@ciemat.es

Comunicación presentada en el panel P2- Sanidad del Congreso REPS BCN2015

ABSTRACT

Communicating to the public on urban air pollution is a complex task. It requires careful consideration of the goals and objectives of the communication, the target audience, the type of information and the messages to be conveyed, and the vehicles through which the message will be delivered. This complexity increases when the goal of communication is not only to make information on air pollution available to the public, but also to promote socially beneficial changes in the behaviour of various social groups. In order to understand in greater depth the challenges of communicating with the public on the subject of air pollution, we study, based on interviews with experts and a documentary analysis, public air pollution information services and potential areas for reform in four Spanish cities. We identified the main features of these systems in terms of five dimensions (goals of communication, type of information, communication mechanisms, intended audience and intended effects), explored the limitations of these systems, and analysed the beliefs and assumptions of the experts concerning communicating with the public. We recommend that air quality management planners assess their opportunities to foster both a broader public engagement and behavioural modifications in a way that complements and extends current structural and informational interventions.

Keywords: air pollution; risk communication; public information systems

INTRODUCTION

Although the air quality in European cities has improved significantly in recent decades, millions of European citizens are still exposed to elevated levels of urban air pollutants linked to adverse health outcomes (Guerreiro et al., 2013; WHO, 2013). Urban air pollution is a complex of hazardous gaseous and particulate matter (PM). Anthropogenic sources include car combustion engines, solid-fuel combustion for energy production in households and industry, industrial activities such as building or manufacture of cement, and erosion of road surfaces by traffic and the abrasion of brakes and tires (WHO, 2013). Due to the diversity in the sources of pollution and its potential health effects, the management of urban air quality poses significant challenges for local governments across Europe, from the implementation of effective environmental monitoring and reporting programmes to the design and implementation of policies and interventions intended to reduce health risks from air pollution (Krzyzanowski et al., 2005; WHO, 2013).

Interventions aimed at reducing the health effects of urban air pollution range from regulatory measures (e.g. stricter air quality standards) to structural changes (such as land-use planning or changing modes of transport) as well as measures aimed at fostering behavioural changes in individuals (e.g. adoption of cleaner modes of transport or reducing exposure to pollution) (WHO, 2013). Regulatory and structural measures are frequently the main objective of air quality planning; but interventions with the goal of influencing the attitudes and behaviours of individuals towards air pollution also play an important role, especially when the aim is to reduce the exposure of individuals and vulnerable groups to air pollution. Questions such as how to communicate the risks of air pollution more clearly, how to engage the public in air pollution issues more closely, and how to produce sustainable changes in individuals' habits and behaviours more effectively become critical in this context (Skov et al., 1991; Bush et al., 2001; APHEIS, 2004; Wartenberg, 2009).

In EU cities, interventions intended to foster attitudinal and behavioural changes towards air pollution among the public are usually encompassed by the “public information” activities required under EU law (González Ortiz, 2013). The information to be made available to the public regarding ambient air quality is set out in EU Directive 2008/50/EC. This includes topics ranging from forecasts to information on observed exceedances of alert thresholds, the types of population concerned, possible health effects, recommended behaviour and preventive action to reduce pollution and/or exposure to it. At present the information

required under EU legislation is provided to the public by most EU cities, generally through special websites and reports (González Ortiz, 2013).

However, communicating the risks of urban air pollution to the public is still a significant challenge for urban air quality management (Beaumont et al., 1999; APHEIS, 2004; Krzyzanowski et al., 2005; Gordon Sanderson et al., 2006; Wartenberg, 2009; Johnson, 2012; Vallejos y Oñate, 2013; Taylor, 2014). Firstly because there are external (to the agency or program) barriers to effective communication, which range from the character of air pollution data (Shooter and Brimblecombe, 2009), to the low level of public awareness and use of air quality information services (Saksena, 2011), current public perceptions of information on air pollution as either too technical and difficult to interpret or as meaningless and of no value (Bush et al., 2001; Bickerstaff and Walker, 1999), and the often ignored complexity of influencing individual behaviours, all of which results in a low level of public compliance with advisories aimed at affecting behaviour during air pollution episodes (Evans, Colome and Shearer, 1988; Skov et al., 1991; Stieb et al., 1996; Johnson, 2003; Wen et al., 2009; Semenza et al., 2008; Sexton, 2011). Secondly because, as in other fields of risk communication, there are a number of internal barriers (to the agency) to communication in public agencies; among others, inadequate resources, internal politics or a mismatch of authority or responsibility with the appropriate skills (Johnson and Chess, 2006), a lack of the knowledge, sensitivity, training and skills needed for effective risk communication (Fischhoff, 1995; Chess et al., 1995), and poor assumptions about audiences (Covello, 1992).

Although a number of studies have investigated air pollution information (e.g. APHEIS, 2004; Shooter and Brimblecombe, 2009; Wartenberg, 2009, Plaia and Ruggieri, 2011), very little published research has examined public air quality communication services across European cities. Recent evaluations of these services in the EU (González Ortiz, 2013; Van den Elshout, 2008) have concluded that the information required by the legislation is generally provided to the public. Most cities provide frequently updated information on air pollutant concentrations through websites, reports and mobile apps (González Ortiz, 2013). According to these studies, the agencies responsible perceive the need to further public awareness of air quality and to obtain more feedback from the public on air quality issues. There is also the perception that wider diffusion of air quality information is needed through the mass media and social media, as well as the adoption of a common air quality index.

In Spain, the last two decades have witnessed the development of air quality information systems based mainly on the provision of advisories and alerts and updated information on air quality levels to the public. In compliance with national laws implemented in the wake of EU

directives, regional and local authorities are now responsible for developing air quality plans and implementing measures to improve the quality of the atmosphere. In the main Spanish cities local and regional authorities coordinate in providing information about air quality levels to citizens through various channels (mainly the Internet) and also in running the air quality advisory system, through which the authorities alert the media, send text messages to citizens who have requested them, broadcast updates on electronic street panels, etc. In recent years the air quality information system has been criticised as being too passive and as ineffective in engaging the public (*Ecologistas en Acción*, 2013). In this sense, the *Plan Nacional de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera 2013-2016* or *Plan Aire* (National Air Quality Plan) from the *Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente* (Spanish Department of the Environment) has recently outlined the need both for further efforts to promote a higher level of public awareness concerning air pollution, and to invest more resources in more pro-active environmental and health education on the topic. But very few studies have examined the systems in place in Spanish cities for communicating with the public on air pollution.

The study

This paper reports the results of a study, based on interviews with members of public agencies, experts and representatives of nongovernmental organizations and on a documentary analysis of local air pollution plans and related reports, of the air quality information systems put in place by local and regional government agencies in four Spanish cities: Madrid, Barcelona, Zaragoza and La Coruña.

In Madrid the air quality information system is run by the local environmental agency as part of the general air quality system, and as established by the Madrid Air Quality Plan 2011-2015. Among other measures the local agency provides real-time information on air quality levels in the city, and alerts the media, responsible agencies and the general public during air pollution episodes.

In Barcelona the air quality information system is managed by the Catalan *Departament de Territori i Sostenibilitat* (Land and Sustainability Department), which provides information on air quality levels through the Internet, as well as alerting the media and posting messages on electronic freeway panels during air pollution episodes. This regional department has recently developed a new Air Quality Plan. The local government also developed an Air Quality Plan in 2013 and is currently setting up a website specifically devoted to air quality.

In Zaragoza, the local environmental agency has provided air quality information to the public since 1993 via electronic boards, the media and the Internet. Air quality in Zaragoza has improved significantly in the last five years, due mainly to reductions in traffic volume.

In La Coruña, the local and regional agencies coordinate to provide information about air pollution to the public. The local environmental agency has been very active in disseminating information on air pollution via a special website and various other channels. Local air quality information is routinely made available to the public.

This study aims to analyse some key areas that characterize these systems: i) the goals of communication; ii) the types of information provided to the public; iii) the information mechanisms; iv) the intended audiences; and v) the effects of information actions. Our analysis relies on the general communication framework (e.g., Berlo 1960) as well as on McGuire's communications-persuasion framework (McGuire, 1968). The central idea of these models is that features of the communication 'input factors' – the source of a message, the message itself, the channel through which it is distributed, and characteristics of the receiver of the message - together generate possible communication outcomes, termed 'output factors' or effects (see Bull et al., 2001; Brunsting, 2011 and Berger, 2012 for examples of recent studies applying this framework).

In addition we explore the beliefs and assumptions held by experts regarding communications with the public on air pollution. The main features and basic assumptions and ideas underlying air pollution information systems remain to be documented. The goal of the study is to explore the strengths and limitations of these systems and to frame recommendations for developing broader communication programmes, in terms of both scope and rationale.

METHOD

Semi-structured interviews

Semi-structured interviews were conducted with 20 experts in the field of air pollution. The purpose was to understand what key stakeholders feel are the critical issues facing communications on the topic in Spain. In choosing the participants we used a combination of purposive and snowball sampling (Patton 2002). The selection of respondents was initially based on our own knowledge regarding which people would best be able to inform our study. We sought to conduct interviews with persons in four areas related to air pollution communications: workers in air quality agencies, technical experts working in air quality

agencies, researchers, and members of non-governmental associations. Participants included 10 staff members from local air quality agencies in four cities (Madrid, Barcelona, Zaragoza and La Coruña) and three members of central state and regional agencies.

An open-ended interview protocol was developed to ensure that all interviewees were asked the same questions. The protocol concentrated on five key themes: i) goals and challenges of communication ii) types of information provided; iii) vehicles for conveying information; iv) intended audiences; and v) effects of information. Interviews were completed between July and December 2013. Some were conducted face-to-face and others via telephone. Interviews ranged from 20 to 80 minutes in length.

Documentary analysis

In addition to the interviews and in order to understand the main features of the air quality information systems in place in the cities under study, we gathered and analysed official and non-official documents regarding air quality management and public information services on air quality. Documents were gathered as secondary data sources (Stewart and Kamins, 1999). We gathered state, regional and local air quality plans and related official documents. We paid special attention to any document produced by the local air quality agencies of the four cities studied. We were specifically interested in those sections of the documents dealing with public information on air quality. We also gathered other types of documents by groups of experts and environmental associations focused on air quality information. We gathered a total of 17 documents. We also reviewed local agency websites, smartphone apps, brochures and other types of documents developed and made available by any public agency or non-governmental organization to inform the public about air pollution.

Themes	Categories	Questions to be addressed	Sample evidence
Goals of the communication	The role of communication Goals of communication Current situation Challenges	How is communication with the public considered? What are the main challenges perceived?	"Information about the state of the atmospheric environment, both to the general public and between the competent bodies is another key issue for air protection policy" "From my point of view, information on air quality is being communicated poorly. It has improved over the last decade but ... "
Types of	Air quality	What type of	"We are fully aware that we lack

information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Air quality indexes ▪ Advisories and alerts ▪ Other Health impacts Personal actions to improve air quality Personal actions to protect oneself	information is being transmitted to the public?	information. Regarding air pollution we only have (on the website) information about ozone and we think it would be good if citizens could find information there on the risk of other pollutants "
Communication mechanisms	Information through the mass media Other communication mechanisms Other non-communication mechanisms	What are the current communication mechanisms? How are they perceived?	<p>“The Air Quality Index is not normative. We are reviewing it because we believe it is confusing”</p> <p>“And such diffusion it is not only achieved through a website with the reference data. Warnings need to be broadcast out via far-reaching media "</p> <p>"Information should prioritize the most vulnerable groups in terms of exposure to air quality"</p>
Intended audience		How are the various publics considered?	
Impacts of communication	Intended Unintended	What is the intended impact of communication? What has been achieved? What about assessment?	<p>“The information is not reaching the public, only if there is an acute episode, if there is a controversial measure or when the annual report comes out"</p>

Table 1. Themes and categories for thematic analysis, questions addressed and sample evidence

RESULTS

Goals of communication.

Many of the air quality plans and related documents consulted for this study dealt with the issue of public information. Generally, they included a section on public “information”, “diffusion”, “awareness” “education” or “communication”. The relevance of promoting public information on air pollution was outlined in the majority of these documents. We found three main ideas relating to why public communication on air pollution is regarded as a relevant issue in air quality management. Firstly the idea that communication on air pollution

is required by law: many documents (and also some of the interviewees) stressed the idea that informing the public on air quality issues is required in the European and Spanish legislation. One document, for example, referring to the air pollution advisory system, clearly stated that: “the main objective of this vigilance system is to meet the obligations established in Directive 96/62/CE on the evaluation and management of air quality, and Directive 2002/3/CE on ozone” (Document 9). Secondly we found the idea that communication can help reduce the health impacts of air pollution. The *Plan Aire*, for example, states that one of the main objectives of air quality management is to “convey to society that health depends, among other things, on the quality of the air” (D4). Another official document also emphasized that: “the objective of these measures is to increase information to the public, especially to vulnerable groups, allowing them to avoid exposure and to reduce emissions” (D7). Thirdly we found the idea that information can foster public engagement in improving air quality (e.g. by influencing car-related behaviours). One document, for example, argues that:

"Citizens play a key role in adopting and implementing actions aimed at improving air quality; for this reason is important to provide individuals with opportunities and information enabling them to modify their behaviour"

We found the existence of two broad conceptualizations of public communication on air pollution in the documents. Public communication seems to be associated, first, with the need to provide the minimum public information required by EU regulations; i.e. mainly information on air quality levels (through for example air quality indexes) and warnings and alerts when air pollution levels are significantly high. A second conceptualization, as found in some of the documents, considers public communication on air pollution as a broader enterprise. In the *Plan Aire*, for example, public communication is regarded as a set of interventions under the environmental and health education rubric, aimed at promoting higher levels of public awareness and engagement in air pollution.

Challenges of communication.

Only four of the eighteen documents consulted discussed critically any of the general limitations and challenges facing current air pollution information systems in place in the four Spanish cities. They generally referred to the character and amount of information regarding air quality levels provided by local agencies, while also discussing some broader issues such as the role of the media, the impact of information or the vehicles for conveying this

information. The *Plan Aire*, for instance, refers to the lack of homogeneity and the technical character of the information provided by Spanish local agencies, and highlights the need to make this information more suited to public interests and levels of understanding. The document by the Working Group on *Información a la población en material de contaminación del aire* (Public information on air pollution) mentions the challenge of providing clear, complete, understandable and accessible information to the public, as derived from EU regulations. This document also highlights the need to go beyond the minimum information required by law and to differentiate between the various audiences (general public, interested public and affected public). From a more critical perspective, the document by the environmental NGO *Ecologistas en Acción* (Ecologists in Action) (D1) refers to two main issues: the need to make information on air pollution more easily accessible to the general public and the need for endeavours to reach a wider audience, especially during air pollution episodes. Finally, the document by the working group on *Calidad del aire: propuestas para mejorar su evaluación y gestión* (Air quality: proposals for improving its assessment and management) questions recent criticisms of current air quality information systems which perceive them as insufficient, despite efforts by local public agencies. This report also highlights challenges stemming from what they consider to be irregular media coverage and public dissatisfaction with information on air quality.

Interviewees indicated four general challenges for public communication interventions on air pollution. Firstly, some of them considered the character of information on air quality too technical for a general audience. A local agency worker, for example, stated that “communicating with the public about air pollution is a difficult issue” and that providing user-friendly information can be challenging (Interviewee 12). Not all participants shared this view. An NGO representative, for example, considered that the challenges facing communications on air pollution are similar to those in other environmental issues. Interviewees also referred to local public agencies’ inadequate resources and skills for effective communication. Some staff members from the air quality agencies reported not having the skills needed for communicating with the public: in the words of one interviewee, “we are a very technical unit”. Other interviewees stated that the dissemination of information on air quality might have potential unintended negative consequences (public alarm, habituation by the public or distrust of the agencies responsible). For example, one member of a technical unit stated: “You have to dose the level of information and media to avoid creating panic and habituation ...” (I1). Finally, some interviewees reported the belief that the low level

of public awareness and use of air quality information services hinders the effectiveness of communication actions.

Communication mechanisms.

The Internet has become one of the main communication channels in public air quality information services. In the cities studied, information on local air pollution was made available to the public via specific sections (environment, air quality) of city council websites. The three websites studied provided an air quality index for each of the various monitoring stations in the city. Some of these sites also provided information about pollutants and their health effects and recommendations for reducing air pollution.

The documents and interviewees consulted generally agreed that the Internet is the key instrument for communicating with the public about air quality. Some interviewees were concerned about the need to improve existing websites (for instance, the agency responsible for Barcelona created a specific website in January 2014). Other interviewees were concerned about the accessibility of Internet services and about how easy it was for the public to understand the information provided in websites.

The mass media are regarded as another key mechanism for communicating information about air pollution to the public. Interviewees generally perceived that the mass media could significantly improve public awareness of air pollution. Public agency staff reported occasionally making use of press releases, but a general perception among interviewees was that information about air pollution is marginally represented in the media compared, for example, to the weather. In 2011, the “*Dando un respiro*” (Taking a break) (D11) campaign was developed by the *Red Española de Ciudades por el Clima* (Spanish Network of Cities for the Climate) to increase public awareness of the impacts of air pollution on human health. To date, only two cities have implemented the campaign.

Text messages for air pollution episodes are sent in one of the cities studied. Smartphone applications (apps) are also being developed in some of these cities to inform the public about air pollution and about pollution episodes. Currently only the Madrid local environmental agency has developed an app, called “*Aire de Madrid*” (Madrid Air). This provides the user with geo-localized and real-time information on air pollution levels. Similar apps are being developed by other Spanish local and regional agencies and environmental NGOs (such as Calliope by *Ecologistas en Acción* and the UPC).

Electronic street panels have also been used for providing information on air pollution in three of the four cities under study. Some documents referred to the use of street panels as an

important way of informing people about air pollution. But only one of the interviewees clearly expanded on the use of street panels as a useful channel for providing daily information on air quality levels.

Finally, we found interventions aimed at improving public understanding of air pollution that did not rely only on the passive transmission of information to the interested public via Internet or the media. Some of the cities studied have, for instance, organized educational activities, workshops and talks for the general public and students at university and high schools, and have developed educational material on air pollution. Local agencies also routinely respond to public enquiries about air pollution.

City	Internet	Phone	Mass media	Electronic panels	Reports	Others
Barcelona	✓ City council website		✓ Press releases for air pollution episodes	✓ Traffic boards during air pollution episodes	✓ Annual reports	✓ Response to public enquires ✓ Public talks
Madrid	✓ City council website	✓ Texted alerts ✓ App “ <i>El aire de Madrid</i> ”	✓ Press releases for air pollution episodes	✓ Street panels ✓ Traffic boards during air pollution episodes	✓ Annual reports and other studies	✓ Awareness sessions for university students ✓ Air quality workshops for the general public
Zaragoza	✓ City council website		✓ Press releases	✓ Street panels	✓ Annual reports	✓ Educational activities
La Coruña	✓ City council website ✓ Twitter	Free phone	✓ Press releases	✓ Street panels	✓ Quarterly and annual reports	✓ Educational materials ✓ Mass media campaigns ✓ Exhibitions ✓ Dissemination sessions

Table 2. Current provision of air quality information

Types of information.

We explored the content of the information on air pollution available to the public in terms of four dimensions: air quality levels, health impacts of air pollution, behaviours for reducing pollution, and behaviours for minimizing exposure to pollution.

(1) Information on air quality levels. Data about air quality levels is collected routinely from monitoring stations throughout Spanish cities, compiled and interpreted by local, regional, and state employees, and usually made freely available on the Internet. The interviewees and the documents consulted generally prioritized this type of information (“technical information”) over others. Interviewees recognized the need to make accurate, up-to-the-minute and clear data available to the public. Two main information mechanisms are of particular importance:

- i. The *air quality index*. Following criteria developed in other countries, the air quality index in the cities studied centres on the most important pollutants (fine particles, ozone, sulphur dioxide, carbon monoxide and nitrogen dioxide). Air pollution levels are usually banded low, moderate or high; each regional agency has developed its own index, however. The air quality index is generally provided via the websites of local environmental agencies and, in one of the cities studied, also via a specific smartphone application. Interviewees generally agreed that public communications on air pollution should be aimed mainly at disseminating the air quality index to the general public. One interviewee told us: "we use simple concepts: good, moderate, bad quality. Normal people understand this so much better. People don't understand if you say 35 micrograms. We have a code of 6 colours."(I9). However, some interviewees questioned the efficacy of current air quality indexes. Primary criticisms were related to the diversity of indexes used in the Spanish cities (lack of homogeneity), the accuracy of the banding system used to represent air quality, the retrospective character of the information provided by air quality indexes and the fact that an index does not adequately reflect chronic exposure to air pollution.
- ii. *Warnings and alerts* are another key information mechanism in the management of air quality during pollution episodes. Warnings and alerts are provided to the general population by air quality agencies via the Internet, text messaging, the radio and, in some cities, street panels. They are aimed at reducing the impacts of high pollution levels on sensitive groups. Interviewees identified three main

limitations of warnings and alerts. Some interviewees firstly highlighted the fact that alerts are provided once the episode is over. As one interviewee recognized, “you find out about it in hindsight” (I17). Other experts felt that alerts are not reaching the general population, as they are not being disseminated enough, with one interviewee concluding that “it’s not a massive service”. Finally, there is the question of the type of information provided. Some interviewees argued that, together with the alerts, more information on actions for protecting oneself against risks from air pollution should be provided.

iii. Other vehicles include *air pollution forecasts*, provided in one of the cities studied but discussed only marginally by interviewees. Also, *responses to public enquiries* about air pollution and *technical reports* on local air quality, published every year by the air quality agencies, are used to disseminate information about air quality levels in the cities studied.

(2) Information on the health impacts of air pollution. Although information about the health impacts of air pollution is generally regarded as relevant in the management of urban air pollution, it seems to be less developed in the cities studied than information on air quality levels. When such information is made available it is often provided by the local public health agency, but not always linked to information regarding air quality levels (e.g. air quality indexes). The regional and local air quality plans consulted often mentioned the need to provide information concerning the health effects of air pollution. However, in two of the four cities studied, the local air quality agency websites do not provide comprehensive information on this issue. And in those websites where this information is provided, this information seems to play a marginal role. We found three main beliefs among interviewees that may hinder the development of this information. First, some experts believed that information on the health impacts of air pollution is difficult to convey to the general public, given the complexity of the impacts and associated behaviours. Second, some interviewees perceived that information about health impacts may generate public anxiety. Third, some interviewees questioned the usefulness of providing information on the health impacts of some pollutants, as they perceived that the public cannot easily avoid these impacts.

(3) Information on actions to reduce pollution. The documents consulted emphasized the need to promote individual and organizational actions to reduce air pollution levels among the population. The *Plan Aire*, for example, includes a section on “information and awareness activities for improving air quality”. The Barcelona Air Quality Plan “provides a set of

programmes, activities and resources for environmental education...with the aim of improving knowledge about environmental management in the city and fostering the engagement of residents in improving it” (D5). Also the Madrid Air Quality Plan emphasizes the need to raise awareness and engage citizens in the improvement of local air quality. The Catalan Air Quality Plan emphasizes that “Citizens play a key role in adopting and implementing actions designed to improve air quality; for this reason is important to provide individuals with opportunities and information enabling them to modify their behaviour”. The local agency websites consulted usually included a section on "recommendations" or "tips" for improving air quality in the city (public transport use, efficient driving, etc.). Two sites, for example, included recommendations about car-related behavioural changes, such as reduced driving or postponing refuelling. The interviewees generally agreed on the need to provide information on actions aimed at reducing air pollution. Two relevant beliefs regarding this expressed by the interviewees were the need to provide more positive and action-oriented messages (as opposed to frightening messages) and the need to combine these messages with structural interventions (e.g. traffic calming).

- (4) Information on actions for protecting oneself against the adverse effects of pollution. The *Plain Aire* recognizes the need to improve health education concerning air pollution. Also air quality plans such as Madrid’s stress the need to identify actions for protecting the general public and, especially, sensitive groups (children, adults performing outdoor physical activities, people with chronic respiratory diseases and ozone-sensitive individuals). But information on potential actions minimizing exposure to air pollution in general seems to be very limited in Spain and only linked to specific air pollution episodes, especially involving ozone. We found very little information on this topic on the consulted websites. Among respondents, we observed differences in their views on this type of information. Some interviewees emphasized the need to provide information to sensitive groups during high pollution episodes, especially during ozone episodes, but questioned the general population’s ability to avoid the risks caused by air pollution. Other interviewees, however, believed that individuals could minimize their exposure to air pollution and that public agencies should provide more information about possible coping behaviours (e.g. rethinking regular routes, avoiding exposure of children in certain areas, etc.)

	Information on air quality levels	Information on health impacts	Information on actions to reduce air pollution	Information for protecting oneself from pollution
Madrid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Air Quality index (AQI) ▪ Type of pollutants, sources ▪ Air pollution forecasts ▪ Maps ▪ Satisfaction survey 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Health impacts by pollutant 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Information about car-related behavioural changes and residential energy consumption 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No
Barcelona	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AQI ▪ Sources ▪ Maps 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Health impacts by pollutant 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recommendations on car-related behaviour 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brief recommendations on exposure
Zaragoza	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AQI ▪ Forecast ▪ Sources ▪ Maps 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No
La Coruña	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AQI ▪ Forecast ▪ Maps ▪ Survey on satisfaction with information provided 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recommendations on car use, public transport and refuelling 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brief recommendations on exposure

Table 3. Types of air quality information provided in the websites of the four cities

Intended audience.

We did not find any systematic discussion regarding the intended audiences of communications on air pollution in the documents. Regarding information for increasing awareness of air pollution levels, the documents often referred to the general public as well as private organizations. Only one reference to the “interested public” was found. Regarding health protection measures, the documents and the interviewees specifically mentioned sensitive groups (generally children, the elderly and people with cardiorespiratory problems) as the main intended audience. The Madrid Region Plan, for example, refers to the need to inform "sensitive groups: children, adults engaging in outdoor physical activities, people with

chronic respiratory diseases and ozone-sensitive individuals”. It is acknowledged that warnings and alerts on air pollution levels should reach the entire population, as required by the directives (alerts, for example, are aimed at at-risk groups when pollution is in excess of previously-announced levels and to the general population when it exceeds the alert threshold), but the communication of information on protective measures seems to be generally considered an issue for vulnerable groups. We did not obtain a relevant discussion on this from the interviewees.

Effects of public information actions.

The impact on intended audiences of communicative interventions was considered only marginally both in the documents consulted and among the interviewees. Only three documents mentioned the outcomes of communication on air quality. For example, the document produced by the Spanish environmental NGO *Ecologistas en Acción* outlines the need for a faster and wider diffusion of warnings and alerts in order to reach the general population when air pollution levels are high. Some of the interviewees also questioned the effect, perceived as limited, of current communication actions. These interviewees were unsure that information and recommendations about air pollution provided by local and regional agencies were reaching the general population or sensitive groups. Indicators of this were, according to interviewees, the lack of public understanding of air pollution levels and the lack of response to air pollution alerts. Interviewees attributed this lack of success to current communication strategies, perceived by some as insufficient and ineffective, the lack of a broader strategy of environmental education on these issues, the need for further efforts in communication, the lack of public interest and the irregular media coverage of air pollution issues. We did not find any reference to any consideration regarding the evaluation of the effects of communication interventions.

DISCUSSION

We were interested in the main features of air quality information systems in the Spanish cities under study, as well as the main assumptions and beliefs concerning communications with the public held by those involved in the management of air pollution. Previous studies have focused primarily on the technical characteristics of air quality information (see, e.g. Van den Elshout, 2008; Shooter and Brimblecombe, 2009; Wartenberg, 2009; Plaia and Ruggieri, 2011; González Ortiz, 2013), as well as on the reception of information by the public (Beaumont et al., 1999; Bush et al., 2001; Johnson, 2012) and its attitudinal and

behavioural effects (Evans, Colome and Shearer, 1988; Skov et al., 1991; Stieb, Paola and Neuman, 1995; Johnson, 2003; Wen et al., 2009; Semenza et al., 2008; Sexton, 2011). But very few studies have explored the main characteristics and assumptions underlying air quality information systems.

In the past two decades, significant advances have been made in the development of public information services on air pollution in the four Spanish cities studied. Promoting public awareness on air pollution is now regarded as an important issue for air quality management, which could be attributed, in part, to the need to implement EU and national regulations. The system of advisories and alerts is well established, and more emphasis is being placed on improving air quality indexes, providing improved localized and real-time information on air quality, and improving the vehicles via which this information is conveyed. Public information is regarded as a crucial issue in air quality management, but local and regional agencies have tended to focus on the technicalities of information and have given limited attention to ensuring that this information is relevant to the general public.

Much progress is still to be made. The air quality information systems in the cities in this study seem to be focused more on providing the information required in the legislation than on engaging with the public. Current air quality indexes, advisories and alerts and web-based information about air pollution provided by the agencies responsible potentially contribute to public awareness of air pollution. But there are still many questions that remain to be answered. For instance, who are the target audiences of air quality information? Is the goal the protection of vulnerable individuals' health or reducing overall pollution exposure? Or is it the promotion of more sustainable behaviour (e.g. more sustainable car use)? Does this information match public requirements? Is it having any effect on the public? A lack of knowledge and sensitivity on these topics, together with a lack of the resources and skills needed for effective risk communication and the existence of certain beliefs and assumptions about the role of communication interventions in attitudinal and behavioural change, may hinder potential progress in this area.

Conclusion

In order to reduce the health effects of air pollution, European cities will have to implement a set of evidence-based regulatory, structural and behavioural interventions. The aim of this paper has been to explore the current air quality information systems in place in the four Spanish cities, as well as to understand the ideas and assumptions driving these systems. We have analysed the main features of public information on air pollution, explored

its limitations and the factors that may contribute to these limitations, and provided some suggestions on how best to address them. Communications on air pollution would ideally incorporate findings from the social and behavioural sciences, as these may aid in the design and evaluation of more holistic and effective interventions aimed at protecting the public. We hope this paper will contribute to a wider consideration and discussion of the issues involved in communicating with the public on air pollution.

ACKNOWLEDGMENTS

The authors would like to thank the interviewees participating in this study. The study was supported by the Ministerio de Economía y Competitividad (MICINN, Spain) under Grant no. CSO2012-32379.

REFERENCES

- APHEIS Group (2004). APHEIS Health Impact Assessment of Air Pollution and Communication Strategy. Third year report 2002– 2003. Institut de Veille Sanitaire, Saint Maurice Bailey, K., 1994, *Methods of Social Research*, Fourth Edition, New York: The Free Press. [Accessed online] <http://www.apheis.org/vfbisnvsApheis.pdf>
- Beaumont, R., Hamilton, R. S., Machin, N., Perks, J., & Williams, I. D. (1999). Social awareness of air quality information. *Science of the total environment* 235(1), 319-329. [Accessed online] <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969799002156>
- Berger, J. (2012). Word-of-mouth and interpersonal communication: an organizing framework and directions for future research. Manuscript in preparation. [Accessed online] <https://marketing.wharton.upenn.edu/files/?whdmsaction=public:main.file&fileID=4692>
- Berlo, David K. (1960). *The Process of Communication*, New York, NY: Holt, Rinehart, & Winston.
- Bickerstaff, K., & Walker, G. (1999). Clearing the smog? Public responses to air-quality information. *Local Environment* 4(3), 279-294.
- Brunsting, S., Upham, P., Dütschke, E., De Best Waldhober, M., Oltra, C., Desbarats, J., ... & Reiner, D. (2011). Communicating CCS: Applying communications theory to public perceptions of carbon capture and storage. *International Journal of Greenhouse Gas Control*

5(6), 1651-1662. [Accessed online]

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1750583611001824>

Bush, J., Moffatt, S., & Dunn, C. E. (2001). Keeping the public informed? Public negotiation of air quality information. *Public Understanding of Science* 10(2), 213-229. [Accessed online]

<http://pus.sagepub.com/content/10/2/213.full.pdf>

Covello, V. T. (1992). Risk communication: An emerging area of health communication research. *Communication yearbook* 15, 359-373.

Council Directive 2008/50/EC, of 21 May 2008. On ambient air quality and cleaner air for Europe.

From the Official Journal of the European Union, 11.6.2008, En series, L152/1. [Accessed online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32008L0050>

Chess C, Salomone KL, Hance BJ, Saville A. (1995). Results of a national symposium on risk communication: Next steps for government agencies. *Risk Analysis* 15(2):115-125.

Ecologistas en acción (2013). La calidad del aire en el Estado Español durante 2012. Madrid: autor.

[Accessed online] https://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/informe_calidad_aire_2012.pdf

Evans, G. W., Colome, S. D., & Shearer, D. F. (1988). Psychological reactions to air pollution.

Environmental Research 45(1), 1-15. [Accessed online]

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0013935188800021>

Fischhoff, B. (1995). Risk perception and communication unplugged: Twenty years of progress.

Risk Analysis 15(2):137-145. [Accessed online]

http://www.researchgate.net/publication/15602394_Risk_perception_and_communication_unplugged_twenty_years_of_process/links/00b4952b1825daec40000000

González Ortiz, A. (2013). Air Implementation Pilot project (2012-2013). Lessons learnt from the

implementation of air quality legislation at urban level. EEA Report. [Accessed online]

<http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013/download>

Gordon Sanderson, E., Fudge, N., Irene Totlandsdal, A., Brunekreef, B., & van Bree, L. (2006).

Stakeholder needs for air pollution and health information. *Journal of Toxicology and*

Environmental Health Part A, 69(19), 1819-1825.

- Guerreiro, C., de Leeuw, F., & Foltescu, V. (2013). Air quality in Europe-2013 report. European Environmental Agency Report. [Accessed online] <http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2013>
- Hedges, A. (1993). Air quality information: Report on Consultancy and Resesarch. Unpublished report prepared for the Department of the Environment, London, UK.
- Johnson, B. B. (2003). Communicating air quality information: experimental evaluation of alternative formats. *Risk Analysis* 23(1), 91-103. [Accessed online] <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1539-6924.00292/pdf>
- Johnson, B. B. (2012). Experience with urban air pollution in Paterson, New Jersey and implications for air pollution communication. *Risk Analysis* 32(1), 39-53. [Accessed online] <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1539-6924.2011.01669.x/pdf>
- Johnson, B. B., and Chess, C. (2006). From the inside out: Environmental Agency views about communications with the public. *Risk analysis* 26(5), 1395-1407. [Accessed online] <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1539-6924.2006.00788.x/pdf>
- Krzyzanowski, M., Vandenberg, J., & Stieb, D. (2005). Perspectives on air quality policy issues in Europe and North America. *Journal of Toxicology and Environmental Health Part A*, 68(13-14), 1057-1061. [Accessed online] <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/15287390590935897#.VAgQoeOKV8E>
- McGuire, W. J. (1968). Personality and attitude change: An information processing theory. In A. Greenwald, T. Brock., & T. Ostrom (Eds.), *Psychological foundations of attitudes*. New York: Academic Press.
- Merzel, C., & D'afflitti, J. (2003). Reconsidering community-based health promotion: promise, performance, and potential. *American journal of public health* 93(4), 557-574. [Accessed online] <http://ajph.aphapublications.org/doi/abs/10.2105/AJPH.93.4.557>
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Plaia, A., & Ruggieri, M. (2011). Air quality indices: a review. *Reviews in Environmental Science and Bio/Technology* 10(2), 165-179. [Accessed online] <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11157-010-9227-2?LI=true>

- Saksena, S. (2011). Public perceptions of urban air pollution risks. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 2(1), 1-19. [Accessed online] <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2202/1944-4079.1075/pdf>
- Semenza, J.C., Wilson, D.J., Parra, J., Bontempo, B.D., Hart, M., Sailor, D.J., George, L.A. (2008). Public perception and behavior change in relationship to hot weather and air pollution. *Environmental Research* 107:401–411. [Accessed online] <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0013935108000704>
- Sexton, A. L. (2011). Responses to air quality alerts: do Americans spend less time outdoors (Doctoral dissertation, Dissertation). Minnesota: Department of Applied Economics, University of Minnesota).
- Shooter, D., & Brimblecombe, P. (2009). Air quality indexing. *International Journal of Environment and Pollution* 36(1), 305-323. [Accessed online] <http://inderscience.metapress.com/content/a16g6v281t70x202/>
- Skov, T., Cordtz, T., Jensen, L. K., Saugman, P., Schmidt, K., & Theilade, P. (1991). Modifications of health behaviour in response to air pollution notifications in Copenhagen. *Social Science & Medicine* 33(5), 621-626. [Accessed online] <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0277953691902207>
- Stewart, D. W., & Kamins, M, A. (1993). *Secondary research: Information sources and methods*. Sage Publications, Newbury Park, California.
- Stieb, D. M., Paola, J., & Neuman, K. (1995). Do smog advisories work? Results of an evaluation of the Canadian Smog Advisory Program. *Canadian journal of public health. Revue canadienne de sante publique* 87(3), 166-169. [Accessed online] <http://europepmc.org/abstract/MED/8771917>
- Taylor, E. (2014). *Air Quality Management: Canadian Perspectives on a Global Issue* (pp. 351-363). Springer Netherlands.
- Vallejos, A., and Oñate M. (2013). Comunicación de riesgos ecológicos: el caso de la contaminación atmosférica en dos ciudades intermedias del sur de Chile. *Revista internacional de contaminación ambiental* 29(1), 59-75. <http://www.journals.unam.mx/index.php/rica/article/view/30653/32462>

- Van den Elshout, S., Léger, K., & Nussio, F. (2008). Comparing urban air quality in Europe in real time: A review of existing air quality indices and the proposal of a common alternative. *Environment International* 34(5), 720-726. [Accessed online] <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160412007002462>
- Wartenberg, D. (2009). Some considerations for the communication of results of air pollution health effects tracking. *Air Quality, Atmosphere & Health* 2(4), 207-221. [Accessed online] <http://link.springer.com/article/10.1007/s11869-009-0046-y>
- Wen XJ, Balluz L, Mokdad A. (2009). Association between media alerts of air quality index and change of outdoor activity among adult asthma in six states, BRFSS, 2005. *J Community Health* 34: 40–46. [Accessed online] <http://link.springer.com/article/10.1007/s10900-008-9126-4>
- World Health Organization (2013). Health effects of particulate matter. Policy implications for countries in eastern Europe, Caucasus and central Asia. [Accessed online] http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0006/189051/Health-effects-of-particulate-matter-final-Eng.pdf

1) Título: Análisis del impacto de los Grupos Socioeducativos de Atención Primaria (GRUSE) en la salud de las mujeres y en el Sistema Sanitario Público de Andalucía

2) Nombre de los autores.

Raúl Álvarez Pérez

Profesor Colaborador del Dpto. de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).

Antonio Iáñez Domínguez

Profesor Titular del Dpto. de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).

Elena Morales Marente

Profesora Contratada Doctora del Dpto. de Psicología Clínica, Experimental y Social de la Universidad de Huelva.

M^a Soledad Palacios Gálvez

Profesora Contratada Doctora del Dpto. de Psicología Clínica, Experimental y Social de la Universidad de Huelva.

Violeta Luque Ribelles

Profesora Sustituta Interina del Dpto. de Psicología de la Universidad de Cádiz.

Pablo García-Cubillana de la Cruz

Asesor Técnico del Programa de Salud Mental del Servicio Andaluz de Salud.

3) Datos de contacto.

Raúl Álvarez Pérez

Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)

Ctra. Utrera, km. 1

41013 Sevilla

Email: ralvper@upo.es

Teléfono: 954 348 933

Antonio Iáñez Domínguez

Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)

Ctra. Utrera, km. 1

41013 Sevilla

Email: aiadom@upo.es

Teléfono: 954 348 905

Elena Morales Marente

Universidad de Huelva

Facultad de Ciencias de la Educación. Campus del Carmen s/n

21071 Huelva

Email: elena.morales@dpsi.uhu.es

Teléfono: 959 219214

M^a Soledad Palacios Gálvez

Universidad de Huelva

Facultad de Ciencias de la Educación. Campus del Carmen s/n

21071 Huelva

Email: maria.palacios@dpsi.uhu.es

Teléfono: 959 218217

Violeta Luque Ribelles

Universidad de Cádiz

Facultad de Ciencias de la Educación

Av. República Saharaui s/n

11519, Puerto Real (Cádiz)

Email: violeta.luque@uca.es

Teléfono: 639781946

Pablo García-Cubillana de la Cruz

Servicio Andaluz de Salud

Avda. de la Constitución, 18

41071 Sevilla

Email: pablo.garcia-cubillana.sspa@juntadeandalucia.es

Teléfono: 955018329

4) **Panel:** 2. SANIDAD. Austeridad, Política sanitaria y desigualdades en salud en contexto de crisis.

5) **Abstract/resumen.**

El Sistema Sanitario Público de Andalucía (SSPA) –en el año 2010 y en un contexto de crisis– puso en marcha los Grupos Socioeducativos (GRUSE) en Atención Primaria (AP) como estrategia innovadora de promoción de la salud. Esta estrategia se basa en el modelo salutogénico desarrollado en los años 70 por Antonovsky, en el que se critica el enfoque dicotómico salud-enfermedad y se propone entender la salud como un continuo de salud-enfermedad.

Los GRUSE comienzan a desarrollarse con mujeres que consultan los servicios sanitarios con signos de malestar y/o síntomas somáticos que no se explican por una enfermedad orgánica, con el objetivo de desarrollar y potenciar activos en salud, que les permita un afrontamiento saludable de las dificultades de la vida cotidiana.

La experiencia GRUSE da señales de la eficacia del trabajo de “empoderamiento” que se realiza con las mujeres, pero es necesaria una evaluación sistemática capaz de medir el impacto de esta intervención en las mujeres y en el SSPA. Para ello, se ha iniciado esta investigación, entre la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía y la Universidad Pablo de Olavide. Se aplica un diseño mixto, en el que se combina el uso de metodología cuantitativa y cualitativa, mediante técnicas de recogida de datos como la explotación y análisis de las bases de datos internas de la Consejería y del Servicio Andaluz de Salud, encuestas a grupos experimental y control, entrevistas en profundidad a mujeres participantes y grupos focales a profesionales de las Unidades de Gestión Clínica (UGC) de AP de Andalucía.

En esta ponencia se presenta el diseño de la investigación y se adelantan los resultados logrados a lo largo de estos años en cuanto a la participación de las mujeres y al trabajo realizado por el equipo de investigación en la confección de los instrumentos que permitirán evaluar la estrategia.

6) **Palabras claves:** salutogénesis, activos en salud, calidad de vida, grupos socioeducativos, estrategia de innovación.

Planteamiento teórico

La crisis financiera que comenzó en 2007 se ha convertido en una auténtica crisis socioeconómica en muchos países, entre ellos España, con un impacto negativo sobre la salud, y muy especialmente en la salud mental (World Health Organization, 2011). El número de personas atendidas en los Centros de AP de Salud de nuestro país por problemas de depresión, ansiedad y abuso de alcohol ha aumentado de manera significativa entre los años 2006 y 2010; concretamente, aumentan de manera significativa la depresión (19,4%), la distimia (10,8%), el trastorno por ansiedad generalizada (8,4%), el trastorno de pánico (6,4%) y la dependencia y el abuso de alcohol (4,6% y 2,4% respectivamente) (Gili et al., 2013).

Si bien el aumento de la frecuencia de los trastornos mentales y abuso del alcohol en los últimos años puede tener su justificación –en gran parte- en la situación de crisis económica que padecemos, el sistema sanitario viene atendiendo con anterioridad a personas que realizan demandas inespecíficas que no se corresponden con una problema de salud identificado. La investigación realizada por Vázquez et al. (1990) apuntaba que entre el 30 y el 60% de todas las visitas recibidas en AP son debidas a síntomas para los que no se encuentran causa médica. Se trata de síntomas relacionados con acontecimientos de la vida cotidiana: rupturas conyugales, conflictos interpersonales, problemas laborales, separación, soledad, sobrecarga en el cuidado de familiares y/o en las labores domésticas, el sentimiento de fracaso en el desarrollo profesional y/o personal, la pobreza y exclusión social, etc.

En cualquiera de los casos, este tipo de demandas recibe con asiduidad una respuesta medicalizada a través de un tratamiento farmacológico, que intenta aliviar el estado de malestar de la persona que lo sufre, pero que no consigue en muchas ocasiones los resultados esperados. Esto supone una medicalización de los avatares que suceden en la vida cotidiana, a la vez que hace aumentar el gasto del sistema sanitario, que soporta un incremento del consumo de medicamentos y de las visitas al personal sanitario. Sigue siendo ésta todavía una óptica basada en el modelo médico, que durante años –y aún todavía comprobamos su influencia- ha tenido una gran repercusión a la hora de entender y explicar el proceso de enfermar-curar. El modelo médico pone el foco de atención en las patologías que presentan las personas, causadas por una enfermedad, trauma o condición de salud que los/as profesionales sanitarios/as tratarán mediante sus cuidados de reparar o rehabilitar. Es ésta una concepción biologicista, en la que se omiten los factores psicosociales. Un modelo, por tanto, orientado hacia la atención de las debilidades y deficiencias de las personas (Iáñez, 2010).

En 1948, la Organización Mundial de la Salud propone una definición de salud más integral y holística, definiéndola como “el estado completo de bienestar físico, mental y social, y no meramente la ausencia de afecciones o enfermedades” (World Health Organization, 1948). A pesar de sus luces y sombras, esta definición está más acorde con aquellos/as que habían comenzado a criticar el modelo médico, por su mirada centrada exclusivamente en lo patológico. Surge así el modelo social, en el que el entorno gana importancia a la hora de entender la salud-enfermedad (Iáñez, 2010).

Desde esta nueva perspectiva, en los años setenta del siglo pasado, Antonovsky desarrolló el modelo salutogénico, en el que criticaba el enfoque dicotómico salud-enfermedad y proponía entender la salud como un continuo de salud-enfermedad:

En ese continuo identificó dos polos: el bienestar (salud) y el malestar (enfermedad). Según el autor, no es posible que un organismo vivo logre ninguno de los polos extremos del continuo, es decir, la salud perfecta o el estado completo de enfermedad (...) De esta forma, el énfasis no debe hacerse en el hecho de que una persona está sana o enferma, sino más bien en qué lugar del continuo se coloca, entre la salud perfecta y el completo estado de enfermedad (Rivera et al., 2011: 138-139).

El modelo salutogénico pone la mirada, precisamente, en los orígenes de la salud y el bienestar (Antonovsky, 1987), lo cual supone un cambio de perspectiva con respecto a la visión ofrecida desde el modelo médico:

La salutogénesis pregunta, “¿qué es lo que hace que algunas personas prosperen y que otras fracasen o enfermen en situaciones similares?” Resalta el éxito y no el fracaso de la persona y busca los fundamentos de los patrones positivos de la salud más que los fundamentos de los resultados negativos (Morgan y Ziglio, 2010: 52).

En estas nuevas conceptualizaciones de la salud, se observa también un cambio con respecto al rol que ejercen las personas ante la enfermedad-salud. Frente al rol paciente y pasivo que otorga el modelo médico, se pretende un proceso de empoderamiento de las personas para que adquieran el poder y la capacidad de tomar las decisiones que afectan a sus vidas (Rappaport, 1985). Será la Carta de Ottawa de 1986 la que reconoce explícitamente la promoción de la

salud pública, como el proceso que permite a las personas controlar los factores determinantes de la salud y mejorar así su propia salud (OMS, 1986).

Por norma general, existen muchos más conocimientos e información sobre las causas de la enfermedad y el tratamiento de estas enfermedades (la orientación patogénica) que sobre las causas y los factores que crean un buen estado de salud y la mantienen (la orientación salutogénica) (Lindström y Eriksson, 2010: 71).

Coincidiendo con el momento de crisis económica pero también con el interés del Sistema Sanitario Público Andaluz (SSPA) por la promoción y enfoque positivo de la salud, esto es, focalizar la mirada hacia lo que hacen las personas, las familias y las comunidades para que aumenten el control sobre su salud (Hernán y Lineros, 2009), se pone en práctica una estrategia de promoción de la salud mental, destinada a fomentar activos en salud y mejorar la calidad de vida de las personas. Una iniciativa que encuentra sus orígenes en el trabajo que con anterioridad se venía llevando a cabo en el Distrito Sanitario de AP de Málaga¹.

Los activos en salud están en consonancia con la teoría salutogénica y pretenden una revitalización del concepto de promoción de la salud (Morgan y Ziglio, 2007), ofrecido por la Carta de Ottawa (1986). Un activo en salud puede definirse como “cualquier factor o recurso que potencia la capacidad de los individuos, de las comunidades y poblaciones para aumentar la salud y el bienestar” (Morgan y Ziglio, 2007). Estos activos pueden operar a nivel individual, familiar o comunitario, como factores protectores que amortiguan las tensiones de la vida:

En las teorías y la práctica del modelo del déficit en la base está el problema, que busca para su solución el recurso profesional y que tiende a depender del servicio de salud. En las teorías y la práctica del modelo de activos la capacidad, la habilidad y el talento de los individuos, las familias y las comunidades, buscan soluciones positivas que les fortalezcan su autoestima para resolver los retos del ambiente (Hernán et al., 2010: 17).

¹ Fernández, E. (2009) “Trabajo Social con mujeres en los centros de salud de atención primaria”. En *Documentos de Trabajo Social*, Edición Especial I Congreso Trabajo Social Málaga. Disponible en: http://www.trabajosocialmalaga.org/pdf/especialdtscongreso_TOMOII.pdf

Desde esta perspectiva, el SSPA desde el año 2010, viene desarrollando una experiencia de trabajo basada en la creación de Grupos Socioeducativos de AP (GRUSE). Su puesta en marcha coincide con la actual crisis económica, pero sin que ello suponga un incremento de los recursos económicos, incluso podría decirse que todo lo contrario, con merma de los mismos. El marco de partida lo constituye la Estrategia de Salud Mental del Sistema Nacional de Salud y el Plan Integral de Salud Mental de Andalucía 2008-2012 (II PISMA) y más actualmente el IV Plan Andaluz de Salud; este último, en concreto, recoge como compromiso número tres “generar y desarrollar los activos de salud de nuestra Comunidad y ponerlos a disposición de la sociedad andaluza”.

La experiencia se ha iniciado con mujeres que consultan los servicios sanitarios con signos de malestar y/o síntomas somáticos que no se explican por una enfermedad orgánica y su demanda se presenta como inespecífica. Se ha elegido a las mujeres por el porcentaje significativamente superior al de los hombres que acuden a consulta con este tipo de síntomas. Entre el 73 y 80% de las consultas de AP son realizadas por mujeres (Vázquez et al., 1990), muchas de las cuales soportan las cargas del rol tradicional asociado a su sexo. La insatisfacción que les provoca tal situación les lleva a manifestar un malestar inespecífico que –en estos casos en concreto- se relaciona directamente con el “mandato de género”. Los trastornos de ansiedad, depresivos y somatizaciones se están convirtiendo en una situación de cronificación de un alto porcentaje de consumidoras de psicofármacos (Gil et al., 2005).

La experiencia GRUSE está dando señales de la eficacia del trabajo de “empoderamiento” que se realiza con las mujeres, ya que permite el desarrollo de habilidades personales de adaptación y superación, que elevan la autoestima y la seguridad; elementos esenciales para modificar comportamientos y conductas capaces de influir sobre los determinantes en salud. La autoestima, autoeficiencia, optimismo, apoyo familiar y redes sociales protegen a las personas de los efectos negativos de las situaciones adversas (Luthar y Zigler, 1991).

La necesidad de recoger evidencias que permitan evaluar la eficacia de esta experiencia es lo que nos ha llevado al diseño de la investigación que estamos desarrollando y que presentamos a este Congreso. Se quiere conocer si hay cambios en la mejora de la calidad de vida de las mujeres participantes, así como su repercusión en el Sistema Sanitario Público Andaluz (SSPA). La evaluación de esta estrategia innovadora, basada en la visión de salud positiva y no en las carencias, permitirá comprobar no sólo si la experiencia funciona o no, sino en qué

circunstancias es eficaz, de modo que si la experiencia es positiva, se pueda hacer extensible a otros grupos de población. Es evidente la necesidad de avanzar en estrategias no medicalizadoras para dar respuestas a los malestares psicosociales expresados por determinados sectores de la ciudadanía, que presentan una demanda al sistema sanitario que no se corresponde con un problema de salud identificado, sino con un sufrimiento inespecífico relacionado con situaciones adversas mantenidas a lo largo del tiempo o ante cambios de la vida cotidiana que aparecen en el contexto de un acontecimiento o situación vital estresante, injusta o desagradable como respuesta adaptativa y no necesariamente patológica. La estrategia GRUSE es un ejemplo de ello y los resultados esperados con esta investigación apoyarán, sin duda, la extensión y fortalecimiento de esta estrategia en todo el SSPA.

Los Grupos Socioeducativos de Atención Primaria (GRUSE)²

Desde el conocimiento de que un número importante de personas que demandan asistencia sanitaria por síntomas que no se explican por una enfermedad orgánica lo constituyen mujeres de edad media, se decidió priorizar como grupo diana en el inicio de esta estrategia a mujeres adultas. El objetivo principal es desarrollar y potenciar talentos y habilidades personales y sociales, para un afrontamiento saludable de las dificultades de la vida cotidiana, desde una formación educativa basada en activos en salud. Trabajar en activos de salud implica dirigirse hacia aquello que funciona, que tiene un efecto positivo para la salud (las redes sociales, la autoestima, los sentimientos de autoeficacia personal y colectiva) (Morgan et. al., 2011). “El modelo de activos en salud establece que cuantas más posibilidades tenga alguien a lo largo de su vida de experimentar y acumular los efectos positivos de una serie de activos, mayores serán también las posibilidades de lograr los objetivos en salud” (Morgán y Hernán, 2013: 11). Además, se abordan los determinantes socioculturales y psicosociales que pueden llegar a condicionar la aparición de síntomas de malestar. Se pretende, por tanto, con esta intervención, motivar y educar a las mujeres que se integran en los grupos a manejar los

² El contenido de este apartado está extraído del Manual elaborado para la implantación de los GRUSE en las Unidades de Gestión Clínica de Atención Primaria de Andalucía. Ver Mateo, I. (coord.); García-Cubillana, P. y P. Conde, (2011) *Manual para el diseño e implementación de grupos socioeducativos en atención primaria (GRUSE)*. Sevilla: Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/salud/servicios/contenidos/andaluciaessalud/docs/158/GRUSE_MANUAL_v4.pdf

síntomas emocionales y problemas de la vida cotidiana con los que se enfrenta, así como prevenir enfermedades mentales, desde un enfoque de promoción de la salud.

En los GRUSE es la propia persona la que debe generar sus respuestas, convirtiéndose en agente activa en su proceso de salud, como experta en sus problemas y dificultades, y siendo capaz de identificar recursos propios y de su entorno que le posibilite cambios en las condiciones de vida hacia otras más favorables a la salud y el bienestar. El papel del grupo consiste en ofrecerles un espacio donde ayudarles a reflexionar sobre qué les pasa, con qué situación lo relacionan y con qué “recursos y/o activos” cuentan para cambiar esta situación. Además el grupo constituye un activo en sí mismo y espacio de encuentro donde las mujeres pueden compartir experiencias y se facilita apoyo para la toma de decisiones. Se trata, por tanto, de un espacio de comunicación, autoconocimiento y autoapoyo entre las mujeres, y una oportunidad para desarrollar habilidades y activos propios.

En la tradición feminista compartir en pequeños grupos la experiencia y la conciencia ha sido fundamental para las mujeres. El pequeño grupo permite a las mujeres oír la propia voz y la de las demás, pensar por sí mismas y para sí, dudar, aprender e identificarse genéricamente (Lagarde, 2000). Las intervenciones grupales presentan evidencias de efectividad. La investigación realizada por Kellett et al. (2007), entre otras, mostró la efectividad de una intervención psicoeducativa de grupo frente a un abordaje psicoterapéutico individual y otro con enfoque psicodinámico-interpersonal. Asimismo, el trabajo social ha sido una de las profesiones que más precozmente se dio cuenta del valor del grupo como forma de ayuda. Ya en 1939 las y los trabajadores sociales americanos, junto con psicólogos/as y pedagogos/as que utilizaban el método del grupo, fundaron la Asociación Americana para el Estudio del trabajo en grupo que acabó integrándose en la Asociación Americana de Trabajadores Sociales. Es a partir de los 70 cuando el trabajo social de grupo se desarrolla con fuerza en Europa (Rossell, 1998).

Para la puesta en marcha de los GRUSE se requiere de la implicación de diferentes profesionales que trabajan en AP, si bien la responsabilidad del desarrollo de los grupos recae en las/os trabajadoras/es sociales de los distritos sanitarios, dadas sus competencias para resolver los problemas sociales individuales y colectivos, promoviendo la autodeterminación, adaptación y desarrollo de las personas. Por ello, se ha formado a un grupo representativo de trabajadoras/es sociales y se ha elaborado un manual, dirigido a los/as profesionales, con el

objetivo de facilitar la puesta en marcha de los GRUSE en las UGC de AP³ del Servicio Andaluz de Salud. Desde sus comienzos hasta ahora, el número de grupos se ha venido incrementando considerablemente.

Los grupos se organizan con un máximo de 15 personas y se desarrollan a través de un mínimo de 8 sesiones, con una duración de entre 90 - 120 minutos cada una. Se puede ampliar el número de sesiones en función de las características y necesidades del grupo. Las sesiones se realizan una vez por semana. La primera está centrada en la presentación de las participantes y la valoración inicial del grupo, incluyendo la elaboración de un mapa de activos personales. De la segunda a la séptima (aunque como se menciona anteriormente, el número de sesiones puede ampliarse) se trabaja una serie de contenidos temáticos y habilidades a desarrollar por parte de las participantes; en cada una de ellas se les motivará a potenciar un activo personal que deberá desarrollar y poner en práctica. La octava es la sesión de cierre, destinada a evaluar la experiencia.

Los contenidos se ajustan al nivel de conocimientos y experiencias previas de las participantes, de aquí la importancia de preguntar por los intereses, las habilidades, los talentos, las experiencias y las expectativas al inicio de cada sesión. No obstante, hay diseñadas unas fichas de contenidos que versan sobre el manejo de las emociones, la autoimagen, las relaciones afectivas, la solución de problemas-conflictos, las habilidades de comunicación, la autoestima, etc.; temas que han demostrado ser efectivos para ayudar a las personas a afrontar dificultades de la vida diaria con mayores recursos.

La metodología es participativa, basada en la práctica y el aprendizaje compartido. Cada sesión comienza con una dinámica de expresión libre donde se da la oportunidad a las mujeres de que hablen de cómo se sienten y en qué circunstancias acuden al grupo. A continuación se trabaja sobre un tema concreto mediante la exposición de contenidos teóricos con apoyo de medios audiovisuales y con explicaciones orales, y posteriormente se realizan dinámicas grupales y/o supuestos prácticos. Una parte importante lo constituye el reforzamiento de sus activos personales en positivo (hábitos saludables, intereses, experiencias, habilidades, talentos, dones, aptitudes y actitudes). Se cierra la sesión con una ronda de preguntas de dudas, sugerencias o comentarios, etc. En todo momento se prioriza la exposición de

³ Estas unidades están constituidas por uno o varios Centros de Atención Primaria de Salud.

pensamientos, sentimientos, dificultades, sus habilidades, sus logros, sus apoyos externos, sus retos o experiencias personales por parte de las mujeres participantes. Es importante partir y contar con las vivencias que las participantes traen al grupo, de ahí la importancia del reforzamiento de sus activos personales. A partir de aquí, se podrá trabajar desarrollando nuevos recursos y potencialidades, tanto a nivel individual como comunitario, de modo que cada mujer salga reforzada para el desarrollo de su proyecto de vida (que no esté en función de quienes la rodean y las necesidades de éstos), la organización de su tiempo, la participación en actividades comunitarias, etc.

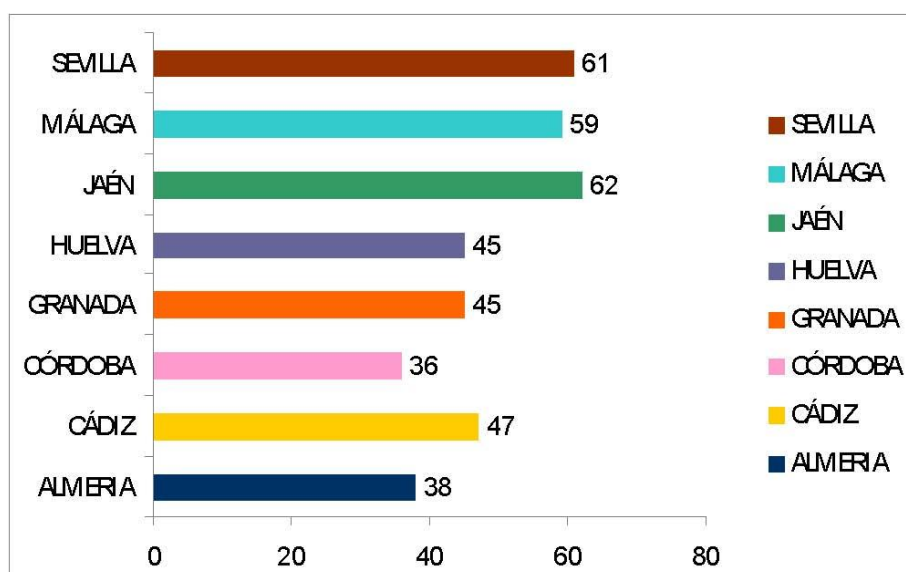
Balance de la estrategia GRUSE⁴

La estrategia GRUSE fue puesta en marcha por primera vez en el año 2010, aunque previamente se contaba con la experiencia desarrollada por parte de las/os trabajadoras/es sociales en el Distrito Sanitario de Málaga. Tras el diseño y elaboración de los materiales a utilizar en los grupos socioeducativos y la formación de los/as trabajadores/as sociales responsables de conducir los grupos, comenzaron a activarse de manera progresiva grupos socioeducativos en las UGC de AP del conjunto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el año 2013 esta estrategia de intervención en salud a través de los grupos socioeducativos se tradujo en la realización de un total de 393 ediciones (más del doble que en 2012, en el que se realizaron 187 ediciones) impulsadas desde 292 UGC de AP (74,68% del total de unidades existentes).

⁴ Los resultados que se presentan han sido extraídos del *Informe de evaluación 2013. Grupos socioeducativos. Análisis descriptivo de implantación de Grupos Socioeducativos en Atención Primaria*. Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales (material inédito), elaborado a partir de la consulta al Sistema de Información para la Gestión de Atención Primaria (SIGAP), 2013.

Gráfico 1. Ediciones GRUSE por provincias, 2013



Fuente: SIGAP

El número total de mujeres que iniciaron un grupo socioeducativo alcanzó la cifra de 4.112 mujeres, finalizando un total de 3.027 (más del doble que en 2012, que finalizaron un total de 1.489 mujeres). Estos resultados indican que la tasa de fidelización alcanzada fue del 73,61%.

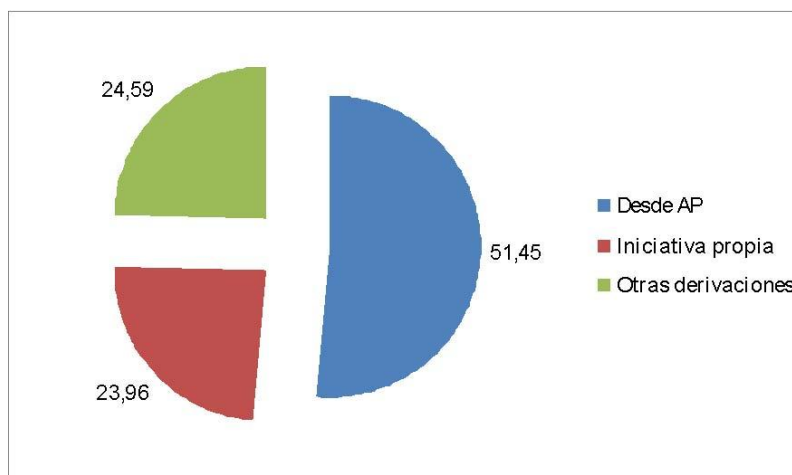
Gráfico 2. Participantes en GRUSE 2012 y 2013



Fuente: SIGAP

Si se consideran las tres posibles vías de acceso a los grupos socioeducativos para las mujeres indicar que el 51,45% de éstas accedieron a través de un/a profesional de AP, el 23,96% acudieron por iniciativa propia y el 24,59% lo hicieron derivadas por otros servicios.

Gráfico 3. Acceso a GRUSE 2013



Fuente: SIGAP

La rápida y creciente implantación de los GRUSE en todo el territorio andaluz es muestra de la buena acogida que esta estrategia ha tenido entre los/as profesionales del Sistema Sanitario Público y la buena aceptación y motivación por parte de las mujeres participantes. Es por ello que en la línea de trabajar desde una visión positiva de la salud, se considera muy conveniente ir ampliando esta estrategia a otros grupos de población.

El diseño de la investigación

La investigación que a continuación se presenta bajo el título “Análisis del impacto de los Grupos Socioeducativos (GRUSE) de AP en la salud de las mujeres y en el Sistema Sanitario Público de Andalucía”, es el resultado del trabajo conjunto realizado por un equipo de investigación constituido por profesorado de las universidades Pablo de Olavide (Sevilla), Huelva y Cádiz, así como por profesionales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales y del Servicio Andaluz de Salud implicados en el desarrollo de la estrategia GRUSE. Este hecho representa, por una parte, el interés manifiesto y explícito de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales por realizar una evaluación rigurosa de la estrategia GRUSE, a la vez que un especial interés en que el diseño y ejecución del proyecto de investigación sea fruto de la colaboración entre el mundo académico y el de la gestión e

intervención directa; de este modo se pretende garantizar una relación adecuada y equilibrada entre teoría y práctica.

El objetivo general que se establece es el de evaluar la eficacia de la estrategia grupal de potenciación de activos para la salud y el bienestar emocional dirigida a mujeres desde el Sistema Sanitario Andaluz de AP. Para ello será imprescindible (1) analizar el impacto de los grupos socioeducativos en el propio colectivo de mujeres participantes a nivel de calidad de vida y de activos para la salud; (2) analizar el impacto de los grupos socioeducativos en el propio SSPA en términos de uso de los servicios; y (3) valorar la implementación y efectividad del programa GRUSE en cuanto a su adherencia, valoración de la satisfacción de las participantes y opinión sobre la estrategia por parte de los/as profesionales del Servicio Andaluz de Salud (SAS).

Desde el punto de vista metodológico indicar que esta investigación presenta un diseño mixto: cuantitativo y cualitativa. Para cumplir los objetivos indicados se proponen las siguientes estrategias de recogida de datos.

- Explotación y análisis de las bases de datos internas de la Consejería y del Servicio Andaluza de Salud: DIRAYA (aplicación que se utiliza en el SSPA como soporte de la historia clínica electrónica), SIGAP (Sistema de Información para la Gestión de AP) y SIGILUM (sistema de información que aporta los episodios de incapacidad laboral).
- Encuesta a una muestra representativa.
- Entrevistas en profundidad a mujeres participantes.
- Grupos focales a profesionales del sistema sanitario.

La muestra contempla tanto un grupo experimental como un grupo control, los cuales serán sometidos a medidas de seguimiento en cuatro momentos: antes de comenzar el grupo (pretest), al mes, a los seis y doce meses de la finalización (postest). Para el análisis final, se compararán los resultados de la entrevista basal con los de las tres entrevistas post-intervención. El grupo experimental lo conformarán 14 GRUSE, buscando la representatividad de las distintas provincias que componen la Comunidad Autónoma Andaluza y teniendo en cuenta tanto el contexto en el que se desarrollan (rural, urbano, áreas metropolitanas, etc.) así como el número de habitantes. El grupo control estará compuesto por

mujeres no participantes en GRUSE, de similares características sociodemográficas a las participantes, seleccionadas aleatoriamente en las mismas UGC de AP. Estas mujeres del grupo control tendrán la oportunidad de involucrarse en los GRUSE que se inicien al terminar la evaluación del programa, de forma que no se verán privadas de participar en el programa.

La selección de las mujeres participantes en los grupos viene determinada por los/as propios/as profesionales del Sistema de AP que son quienes valoran la idoneidad de la participación de sus pacientes. Cada grupo se compone de 15 personas aproximadamente, por lo que se habla de una muestra cercana a las 210 mujeres (además de un grupo similar que conformen el grupo control). El perfil es el de mujeres adultas que acuden a consulta en los centros de AP presentando síntomas inespecíficos de malestar físico y/o emocional sin explicación fisiológica aparente, y que pueden necesitar apoyo para enfrentarse a la vida diaria con mayores oportunidades de éxito. En cuanto a los criterios de elección de las/os trabajadores/as sociales del sistema sanitario que participarán en la evaluación son: estar dirigiendo un grupo, haber puesto en marcha con anterioridad otro/s grupo/s, y la implicación/antigüedad en el desarrollo de la iniciativa GRUSE.

El conjunto de variables que formarán parte del análisis se pueden agrupar según tipología en: (1) variables sociodemográficas (edad, estado civil, situación laboral, nivel de estudios, formación, lugar de residencia –rural/urbano/áreas metropolitanas—, situación de convivencia); (2) usos del tiempo/cuidados (cuidados personales, cuidados familiares, tareas del hogar, actividad laboral, estudios, trabajo voluntario y reuniones, vida social y diversión, deporte y actividades al aire libre, aficiones, etc.); (3) indicadores de activos personales (conocimientos, capacidades, habilidades, actitudes, autoestima, valores y creencias) y comunitarios (recursos de los individuos, de las asociaciones, de las instituciones, económicos, culturales y del espacio físico) en salud; (4) calidad de vida (bienestar emocional, relaciones interpersonales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social, derechos); y (5) uso/consumo de servicios (frecuencia de visitas a consulta, motivos o sintomatología, prescripción de medicamentos/uso de otros servicios). Paralelamente a las medidas repetidas contempladas para el grupo experimental y grupo control, se realizará la explotación y análisis de datos registrados en bases de datos internas como son SIGAP, DIRAYA y SIGILUM.

Además, para dar cumplimiento al conjunto de los objetivos contemplados en esta investigación se realizarán diez entrevistas en profundidad a mujeres, para identificar beneficios/cambios percibidos a partir de la intervención, puntos fuertes de la intervención, áreas de mejora, etc., y dos grupos focales con profesionales implicados en la intervención. El objetivo de los grupos focales es conocer la implicación de los/as profesionales, cambios en la gestión de casos, aplicabilidad y sostenibilidad de la intervención (elementos que la favorecen y/o la dificultan), así como los principales puntos fuertes de esta intervención y áreas de mejora.

En relación a los instrumentos de medición, se dispone de un *cuadernillo de instrumentos de medición* elaborado por el equipo en una primera fase de esta investigación⁵. Los instrumentos que se han incluido finalmente en el cuadernillo han sido: (1) cuestionario sobre datos sociodemográficos, que permitirá establecer el perfil sociodemográfico de la muestra, uso del tiempo y cuidados; (2) adaptación de la Escala GENCAT⁶ (Verdugo et al. 2009), que permitirá medir la percepción de calidad de vida de las participantes contemplando ocho dimensiones (bienestar emocional, relaciones interpersonales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social, derechos); (3) mapeo de activos personales y comunitarios en salud, que permitirá medir los activos en salud de las participantes (de elaboración propia); (4) escala SOC⁷ (Sentido de Coherencia, versión española de 13 ítems) (Virués-Ortega et al., 2007); (5) plantilla DIRAYA, que medirá el uso/consumo de psicofármacos y consulta a los servicios sanitarios; (6) plantilla SIGILUM, que permitirá conocer los episodios de incapacidad laboral dados en las mujeres participantes; (7) ficha de adherencia de la intervención (SIGAP); y (8) cuestionario de satisfacción.

⁵ Este cuadernillo ha sido posible gracias al contrato suscrito entre la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía y la Universidad Pablo de Olavide, y que ha transcurrido entre los meses de Junio y Diciembre de 2014

⁶ La escala GENCAT de calidad de vida es un instrumento de evaluación objetiva diseñada a partir del modelo multidimensional de calidad de vida propuesto por Schalock y Verdugo (2002/2003) y pensada como instrumento para la mejora continua de los servicios sociales.

⁷ Esta escala refiere a una disposición (orientación de la vida) para encarar la vida y sus problemas de manera que se hace más fácil su afrontamiento al ver el mundo como significativo, comprensible y manejable. La versión española que es la que se utiliza en esta investigación es una adaptación de 13 ítems de la versión inglesa de Antonovsky (1987).

Justo antes de iniciar los GRUSE se realizará una entrevista inicial a las participantes donde, previa firma del consentimiento informado, se pasará el cuestionario sobre datos sociodemográficos y de usos del tiempo, mapeo de activos personales y comunitarios, adaptación escala GENCAT –versión usuarias- y escala SOC (pretest). Las mediciones correspondientes al postest incluyen la misma batería de instrumentos contemplados en la entrevista inicial excepto la indicada en primer lugar. Para el análisis de datos cuantitativos se utilizarán hojas de cálculo y el programa SPSS y AMOS; para el análisis de datos cualitativos se empleará el programa Atlas.ti.

La investigación contempla una duración de 22 meses en cuatro fases: fase preparatoria (se desarrollará durante el primer mes y se contemplan entre otras actuaciones el contacto con los/as responsables de los GRUSE en las UGC de AP para la planificación de la investigación y la selección de los catorce grupos que conformarán la unidad de análisis), fase de trabajo de campo (abarcará desde el 2º hasta el 15º mes con actuaciones como el pre-test, análisis de bases de datos antes del inicio de los GRUSE y al finalizar estos, post-test, entrevistas en profundidad a las mujeres y grupos focales), fase de análisis y elaboración de informe (del 19º a 22º mes con actuaciones contempladas como transcripción de entrevistas y grupos focales, análisis comparado de la información obtenida en los diferentes momentos de medición y redacción del informe), fase de difusión de resultados (último mes y centrandose en la organización de un seminario-jornada de trabajo para la presentación de los resultados).

Conclusiones

Los datos arrojados por recientes investigaciones dan muestra de cómo la crisis económica ha incidido en el aumento de la frecuencia de los trastornos mentales en nuestra Comunidad. Ante esta realidad, se hace necesario desarrollar políticas sanitarias que intenten paliar el empeoramiento de la salud de la población andaluza, al igual que existe la necesidad de avanzar en estrategias no medicalizadoras para dar respuestas a los malestares psicosociales expresados por determinados sectores de la ciudadanía. La estrategia GRUSE es una muestra de ello, ejemplo que como iniciativa se ha puesto en marcha en plena crisis económica y que se ha desarrollado sin incrementar los recursos existentes en AP e incluso, en algunos casos, con merma de los mismos. Una iniciativa, además, que ha sido bien acogida entre los/as profesionales del Sistema Sanitario Andaluz e igualmente por las participantes, cuya asistencia a los grupos ha ido en aumento cada año.

No obstante, se hace necesario una evaluación de esta estrategia en política sanitaria, capaz de mostrar con evidencias los efectos tanto en las mujeres como en el Sistema Sanitario Andaluz. En esta tarea estamos trabajando un equipo compuesto por profesionales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales y el Servicio Andaluz de Salud, y profesores/as de las Universidades Pablo de Olavide (Sevilla), Huelva y Cádiz. Los resultados esperados con esta investigación apoyarán la extensión y fortalecimiento de esta estrategia en todo el Sistema Sanitario Público de Andalucía y a distintos niveles. Por una parte, existe en la actualidad la necesidad de hacer extensible esta estrategia a nuevos colectivos que requieren de apoyo socioeducativo como son, entre otros, los grupos de hombres desempleados en riesgo o situación de exclusión. En otro nivel, los resultados podrán facilitar una mayor implicación del personal facultativo de AP a la hora de derivar y cooperar en esta estrategia, en la medida que pondrá en valor un abordaje psicosocial para hacer frente a las adversidades de la vida cotidiana, en contraposición a un abordaje biomédico, centrado casi exclusivamente en la administración de psicofármacos. De hecho, los resultados esperados pueden significar un avance importante para la implantación del Modelo de Activos en Salud en el Sistema Sanitario Público de Andalucía. Si se llegaran a confirmar las hipótesis planteadas en esta investigación, los GRUSE pasarán a convertirse en una estrategia de potenciación de activos personales y comunitarios, con criterios de coste-efectividad y exportables a otros ámbitos y entornos geográficos.

Para finalizar, resaltar que a pesar de las bondades de los GRUSE como estrategia de intervención en el marco de las políticas sanitarias, tratando de mejorar el modo de afrontar de muchas mujeres las dificultades que se encuentran en la vida cotidiana, es necesario recordar que se trata de una intervención que toma como base las características individuales de las participantes. En este sentido, no es posible obviar que gran parte de las dificultades de la vida cotidiana a las que se enfrentan las mujeres derivan de las consecuencias que sobre ellas tiene la actual crisis socioeconómica y la discriminación de género. Por tanto, planteamos como desafío que este tipo de intervenciones vengas acompañadas de políticas dirigidas a cambiar las condiciones de vida injustas que tienen muchas mujeres; condiciones que las sitúan en una posición de vulnerabilidad dificultando el logro del bienestar. Estas políticas deberán regirse por principios tan elementales como el de la justicia social y la igualdad de género

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antonovsky, A. (1987) *Unravelling the mystery of health. How people manage stress and stay well*. San Francisco, Jossey-Bass
- Antonovsky, A. (1996) “The salutogenic model as a theory to guide health promotion”. *Health Promotion International* 11 (1), pp. 11-18
- Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales (2014) *Informe de evaluación 2013. Grupos socioeducativos. Análisis descriptivo de implantación de Grupos Socioeducativos en Atención Primaria*. (material inédito)
- Gil, E. et al. (2005) “Género y psicofármacos: la opinión de los prescriptores a través de la investigación cualitativa”. *Atención Primaria*, 35, pp. 402-407
- Gili, M. et al. (2013) “The mental health risks of economic crisis in Spain: evidence from primary care centres, 2006 and 2010”. *The European Journal of Public Health*, 23 (1), pp. 103-108
- Kellett, S.; Clarke, S. y L. Matthews (2007) “Delivering group psychoeducational CBT in Primary Care: comparing outcomes with individual CBT and individual psychodynamic interpersonal psychotherapy”. *British Journal of Clinical Psychology*, 46, pp. 211-222
- Hernán, M. y C. Lineros (2009) *Los activos para la salud. Promoción de la salud en contextos personales, familiares y sociales*, disponible en: http://www.1decada4.es/temporal/adolescenciayestigma/documentos/Hernan_Los_activos_para_la_salud.pdf
- Hernán, M.; Lineros, C. y A. Morgan (2010) “Los activos para la salud personales, familiares y comunitarios” en Hernán, M.; Morgan, A. y A. L. Mena, (edit.), *Formación en salutogénesis y activos para la salud*. Granada, Escuela Andaluza de Salud Pública, pp. 15-25
- Iáñez, A. (2010) *Prisioneros del cuerpo. La construcción social de la diversidad funcional*. A Coruña, Diversitas
- Lagarde, M. (2000) *Claves feministas para la autoestima de las mujeres*. Madrid, Horas y Horas
- Lindström, B. y M. Eriksson (2010) “Un enfoque salutogénico para abordar las desigualdades sanitarias” en Hernán, M.; Morgan, A. y A. L. Mena, (edit.), *Formación en salutogénesis y activos para la salud*. Granada, Escuela Andaluza de Salud Pública, pp. 67-101
- Luthar, S. y E. Zigler (1991) “Vulnerability and competence: A review of research on resilience in childhood”. *American Journal of Orthopsychiatry*, 61, pp. 6-22
- Mateo, I. (coord.); García-Cubillana, P. y P. Conde (2011) *Manual para el diseño e implementación de grupos socioeducativos en atención primaria (GRUSE)*. Sevilla,

Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/salud/servicios/contenidos/andaluciaessalud/docs/158/GRUS_E_MANUAL_v4.pdf

Morgan, A. y E. Ziglio (2007) “Revitalising the evidence base for public health: an assets model”. *Promotion and Education*, Suppl. 2, pp. 17-22

Morgan, A. y E. Ziglio (2010) “Revitalizando el conocimiento basado en la evidencia de la salud pública: un modelo de activos” en Hernán, M.; Morgan, A. y A.L. Mena, (edit.), *Formación en salutogénesis y activos para la salud*. Granada, Escuela Andaluza de Salud Pública, 47-65

Morgan, A; Davies, M. y E. Ziglio (2011) “Health Assets in a Global Context: Theory, Methods, Action”. *JAMA* 305 (9), pp. 945-946

Morgán, A. y M. Hernán (2013) “Promoción de la salud y del bienestar a través del modelo de activos”. *Rev. Esp. Sanid. Penit.*, 15, pp. 82-86

Organización Mundial de la Salud (1986) *Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud*. Conferencia Internacinoal sobre la Promoción de la Salud: hacia un nuevo concepto de salud pública. Toronto, Asociación Canadiense de Salud Pública

Rivera, F. et al. (2011) “Análisis del modelo salutogénico en España: aplicación en salud pública e implicaciones para el modelo de activos en salud”. *Revista Española de Salud Pública* 85, pp. 137-147

Rappaport, J. (1985). “The power of empowerment language”. *Social Policy* 16, pp. 15-21

Rossell, T. (1998) “Trabajo social de grupo: grupos socioterapéuticos y socioeducativos”. *Cuadernos de Trabajo Social* nº 11, pp. 103-122

Valmisa, E. (coord.) (2008) *II Plan de Salud Mental de Andalucía 2008-2012*. Sevilla, Consejería de Salud

Vázquez, J. L. et al. (1990) “Mental Health anda medial consultation in primary care settings”. *Psychological Medicine*, 20, pp. 681-694

Verdugo et al. (2009) *Escala Gencat. Manual de aplicación de la Escala Gencat de calidad de vida*. Barcelona, Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Catalunya

Virúes-Ortega, J. (2007) “Escala de Sentido de Coherencia de Antonovsky”. *Medicina Clínica*. Vol.128, nº 13, pp. 486-92

World Health Organization (1948) *WHO Constitution*. Genova: World Health Organization

World Health Organization (2011) *Regional Office for Europe. Impact of economic crises on mental health*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, disponible en: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/134999/e94837.pdf

Barriers and facilitators to the implementation of CPGs: Perception by doctors and nurses in primary care in Catalonia.

Joan Gené-Badia ^{1,2}, Jordi Caïs ³, Liliانا Arroyo ³, Emilia Sánchez ⁵, Carme Carrión ⁶, Marta Aymerich ⁴

1. Department of Public Health, University of Barcelona
2. CAPSE- Catalan Institute of Health
3. Department of Sociology and Organizational Analysis, University of Barcelona
4. Open University of Catalonia
5. Ramon Llull University
6. University of Girona

PANEL 2 – SANIDAD

Abstract:

Clinical practice guidelines (CPGs) are defined as a set of recommendations based on scientific evidence and designed to assist both healthcare professionals and users in selecting the most suitable diagnostic and/or therapeutic options to address a specific clinical condition. Despite the potentiality of CPG once they are available to the professional there is plenty of variability in their use (1-3). The aim of this paper is to identify relevant barriers and facilitators to the implementation of CPGs as perceived by doctors and nurses in primary care in Catalonia, Spain.

Key words: Catalan healthcare, primary care, clinical practice guidelines (CPGs), implementation, medical doctors, nurses

Introduction:

In this paper we depart from a systematic review of the literature and found 177 different variables that could either act as a barrier or as a facilitator to CPG implementation that we performed. These barriers and facilitators relate to the professional, the patient, the professional-patient relationship, to the organizational context, to the guideline itself, and to the wider environmental factors (publication in progress).

In Catalonia, Spain, CPGs have been frequently used as a management tool for quality and efficiency improvement in primary care services. Despite the relative absence of published reports on their impact, CPGs and Evidence Based Medicine are extensively used as the bases for service contracts between CatSalut (major public purchaser of services) and the health care providers in the territory, and in the design of management through objectives strategies such as payment-for-performance schemes at the provider level (4-5).

To date, few studies have reported on barriers and facilitators to the use of CPGs in Catalonia and they are largely concerned with aspects that relate exclusively to the CPG

characteristics, such as focus on clinical relevant questions in the Catalan health priorities, rigor in their development, accessibility, and user friendliness (6-7). There is thus a need to explore the importance of the disclosed barriers and facilitators in the Catalan healthcare context so as to provide tailored recommendations to inform policy measures and management changes.

Objective:

To identify relevant barriers and facilitators to the implementation of CPGs as perceived by doctors and nurses in primary care in Catalonia, Spain.

Background

Health research can be seen as a continuous process where two translational blocks have been identified (8): the first deals with translation of basic biomedical research from bench to bedside, and the second with facilitating transfer of new knowledge from clinical research into decision-making. This second block aims to bridge the gap between research and practice, that is, between knowledge and its application. The two paradigms of this block of the translation chain are preventive interventions and clinical recommendations since they have to incorporate the results of research and their proper implementation determines the improvement of the population's health.

There are many public health interventions, based on evidence, for the prevention of disease; however, their feasibility and effectiveness have been questioned when implemented and assessed, probably because of not being adequately implemented or the implementation being partial. It should be noted that very little is known about what is the best way to disseminate and implement these interventions in the community.

In assessing programs or public health policies to understand the impact of either their implementation or potential to spread, attention must be paid primarily to issues related to decision makers and those people potentially required to adopt them (9). Therefore, factors that underpin the reasons for adherence to or adoption of evidence-based health interventions by both health professionals and patients need to be identified.

On the other hand, clinical practice guidelines (CPG) were developed as a vehicle to bridge the research-practice gap by translating complex research findings into evidence-based recommendations. The barrier to be overcome by CPG is how to get the recommendations contained therein implemented in practice. Research on their implementation has consistently shown that the majority of recommendations can achieve modest improvements in health care (10); only a small number of studies provides a clear rationale for the choice of the more appropriate implementation strategy (11). Several studies have identified major barriers to CPG use and implementation. All are related to the guidelines themselves, patients, lack of time, and resources or support to implement recommendations. Moreover, barriers differ by type of CPG, demographic characteristics of health care providers and type of practice setting (12). Consequently, generalization of the implementation of results to health services different from those in which the research was conducted is very difficult, mainly because there is little knowledge about attitudes and preferences of professionals and users, or about elements of the health system which may be influencing such implementation (13).

Methods:

We performed 2 focus groups with medical doctors and nurses practicing in primary care in Catalonia. The main criteria for selecting participants were their knowledge and use of CPGs in their daily care setting. Information gathered from a previous systematic literature review on barriers and facilitators to the use of CPGs was used to construct the semi-structured interview protocol used in both focus groups. The interview protocols made use of open-ended questions and were similar in both groups.

Participants were asked to discuss their views on a number of key dimensions that could shape the use of CPGs in their routine practice. These dimensions include knowledge accessibility and use of CPGs, contents and format of the guideline, the guideline dissemination strategy, importance of training, relationship with patients, and the use of CPGs by the management structure in the organization.

All the information retrieved was audio and video recorded and then transcribed in full. Full transcripts from both focus groups were managed and processed using Atlas.ti 7.0 for content analysis, UCInet 6.04 for Network Analysis (matrices and calculations), and Netdraw 2.127 for graphs and visualization.

Data analysis followed a two-step process. The first step used content analysis for the detection and codification of barriers and facilitators. Content analysis was done by one coder with a double-check codification. The starting point was a code list based on the above mentioned literature review containing 177 codes, organized in six categories and nineteen families. During the content analysis 36 new codes were created as derived from the data, following the *grounded theory* approach. The second step focussed on establishing relationships between the identified barriers and facilitators, taking codes as nodes and frequency of co-occurrence as ties. The graphical display allowed for a comparative analysis of physicians and nurses responses.

Results:

Table I summarizes the relevant doctors' and nurses' opinions on the main dimensions analysed by the focus groups. Briefly, medical doctors believe that CPGs are overall of little practical use and frequently refer to them as a management control instrument that pose a threat to their professional autonomy and as a bureaucratic burden on their work. Differently, nurses consider CPGs as rather more helpful tools in their day-to-day practice although they would like them to be more sensitive to the particularities of primary care setting. Both groups of participants believe CPGs do not offer a response to most of the decisions they face and do not allow for patients' preferences.

Conclusions:

Compliance with CPG is used as a key indicator of professionals' performance in many health care organizations in Catalonia, and thus perceived as a control instrument of their professional activities. The design and implementation of CPGs should count on

the participation of professionals and take into account the characteristics of the primary care setting.

CPGs, especially when integrated into the electronic medical record, seem to be better accepted by nurses than by medical doctors. Despite nurses claim CPGs are not well suited to the nursing practice they view them as reference and guideline in their day to day practice. On the contrary, medical doctors perceive CPGs as an obstacle and as an additional burden to their work (8).

CPGs are seen as tools for bureaucratic control rather than as a helping hand in incorporating scientific evidence to the medical practice.

It becomes necessary to evaluate whether management policies that use CPGs are really contributing to a better management of patient and ultimately to a better health, or on the contrary such policies (management through objectives, payment schemed based on performance) are just box checking exercises.

Primary care works rather like a black box (B.Starfield) in which medical doctors and nurses need to have a mix of medical, caring and personal management skills to properly address individual patient's needs, frequently beyond medical treatment. CPGs may well be introducing a rather more "taylorist" vision of care (not "taylored") that standardised care frequently moving away from what really matters to the patients –particularly when suggesting preventive measures to young and to chronic patients that benefit, not the patient, but the community on the whole. In this respect we suggest that medical doctors could exclude individual patients from CPGs when there is a relevant reason (multipathological patients (15), complex patients) or simply when the patient decides not to follow the CPG's recommendations.

If we want scientific evidence to be incorporated into clinical practice we must take into consideration organisational and management strategies and how evaluate how well these that make use of CPGs and other EBM products.

Table I. Perceptions of nurses and medical doctors on the use of Clinical Practice Guidelines.

Dimensions	Nurses	Medical Doctors
Utility	<ul style="list-style-type: none"> - Useful as reference for action in their day-to-day practice despite their Biomedical and pharmacological focus. - Mostly rely on official company guidelines. 	<ul style="list-style-type: none"> - CPG are used as knowledge source to assist decision-making. Also used as safeguard to avoid patient complaints and litigation. - Consult different sources and guidelines.
Dissemination and training	<ul style="list-style-type: none"> - CPG are used in continual medical education. - Professional leader are crucial in the dissemination of CPG. 	<ul style="list-style-type: none"> - Largely used in vocational training and continual medical education. - Value professional leadership in the dissemination process.
Format & contents of CPGs	<ul style="list-style-type: none"> - Value electronic format particularly when integrated in the professional workstation and electronic clinical record. - Recommendations and targets are specially followed when linked to reminders on the screen. - They understand CPG as procedures to be followed and box checking. - They claim CPG are often non-updated and poorly organised. 	<ul style="list-style-type: none"> - Value short and visually appealing formats for fast checking during patient consultation. - Value accessibility in their working station. - They claim CPG are often non-updated and poorly organised. - They complaint about box checking as a proof of guideline compliance (when used together with payment for performance).
Accessibility	<ul style="list-style-type: none"> - High accessibility when CPG are displayed as a form to be completed and box checked in their workstation. - Full guidelines are rarely used. 	<ul style="list-style-type: none"> - Value online and rapidly accessed formats. - Full guidelines are used as reference and consultation. - They believe they have access to a large amount of information that is rarely used.
Trust in recommendations	<ul style="list-style-type: none"> - They uncritically accept and trust that CPG are well elaborated. 	<ul style="list-style-type: none"> - A more critical view to CPG. They welcome the opportunity of accessing CPG main bibliographic sources. - They compare guidelines addressing similar health problems. - They believe in professional consensus as a means to decision-making under certain circumstances.
Agreement with recommendations	<ul style="list-style-type: none"> - Do not show disagreement. 	<ul style="list-style-type: none"> - Low disagreement with their scientific bases but frequently disagree on their practical use (comorbidity, patients characteristics....).
Applicability of recommendations	<ul style="list-style-type: none"> - Complaint about the absence of a focus on nursing care health topics. - Absence of a wider scope in the management of patients context and comorbidity 	<ul style="list-style-type: none"> - Low applicability. - Absence of a wider scope in the management of patients' context and comorbidity. - Recommendations frequently clash with economic constraints and available resources.
Outcome Expectations	<ul style="list-style-type: none"> - They understand there are positive outcomes derived from CPG use but they are unclear of how to attribute health improvement to such use. 	<ul style="list-style-type: none"> - There is a need for CPG impact assessment.
Opinions and experience on evaluation	<ul style="list-style-type: none"> - Not relevant issue - They argue it may be of interest to know about CPG assessment and impact on health. 	<ul style="list-style-type: none"> - There are no formal evaluation mechanisms in place.

Social Context: colleagues	<ul style="list-style-type: none"> - Perceived lack of motivation for a wider use among professional nurses. - A major barrier is organisational inertia - The use of CPG may be affected by the MD experience and attitudes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Perceived lack of motivation for a wider use among professionals. - Overall, CPG are not taken as reference texts. - No great interest beyond compliance with payment schemes. - What really matters is professional medical experience and patient tailored treatment.
Social Context: Patients	<ul style="list-style-type: none"> - CPGs bring changes to the way patients are treated, which may raise concerns among professionals, particularly in rural contexts. - Professionals use CPG to back up decisions and foster lifestyle changes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comorbidity and patient complexity together with the personal situation of each patient require a more tailored intervention. - There is a danger that patients's interest could become a second line priority. - CPG could be useful as communication/visual tools with patients (particularly high education patients) and shared decision-making. - Availability in more than one language could improve and extend its use.
Organisational Context:	<ul style="list-style-type: none"> - The electronic professional workstation (eCAP) is highlighted as very useful for registry purposes (some improvements are suggested), but it is also seen as training device and control mechanism. - The "alert system" (reminders) is valued positively. - Perception of frequent overlapping among guidelines. - They suggest that professional leaders should take an active role in dissemination. - CPG dissemination strategies among nurses should take into account their day-to-day schedule. 	<ul style="list-style-type: none"> - Time is a major constraint in the doctor's ward. - CPG are frequently seen as control mechanism from the management structure. - The dislike box-checking in the eCAP and feel it is imposed from the structure above. - The "alert system" is valued positively (reminder) and annoying when contradicts a professional decision (autonomy).
Barriers to the implementation of recommendations	<ul style="list-style-type: none"> - Available time per patient is a major barrier. - Suitable facilities for guideline revision, comment and dissemination are needed. - Too biomedically oriented CPGs. - CPGs offer too a standardised treatment. Patients differ. Need to constant interpretation/adaptation. - Update of some CPGs. - No barriers regarding contents validity. - Formats could be improved (complexity, not easy to follow, rigid, no exceptions made). - They feel CPGs are not addressed to the nursing profession. 	<ul style="list-style-type: none"> - Available time per patient is a major barrier. - CPGs offer too a standardised treatment. Patients differ. Need to constant interpretation/adaptation. - Need of more synthetic and better-structured information. - Improve dissemination strategies. - Need for a reference person/office to call to solve doubts on interpretation of CPGs. - Registries are not flexible enough to include variations on CPG recommendations. - Motivations and professional interest are relevant in CPG implementation. - A bad experience with the use of a CPG acts as a barrier for future use. - There are CPGs that contradict one another. - Including patients' interests and decisions may imply not following the CPG. - GPCs are complex, not easy to follow, rigid, and the "alert system"

		<p>is seen as threat to medical autonomy.</p> <ul style="list-style-type: none"> - They would rather have the CPG as a support to decision-making with patients. - CPGs do not allow for exemptions and the eCAP does not offer the possibility of comments when CPGs were not applied to individual cases.
Facilitators to the implementation of recommendations	<ul style="list-style-type: none"> - Availability on-line, easy to follow algorithms, frequent updating, be useful when communicating with patients, and visual summaries improve use of CPG. - Good acceptance of “alert system” as reminder. - Interest and motivation of professional. - Include CPG in ongoing training processes. - Include professionals in CPG development and updating. - Use of professional leaders in diffusion processes and in solving doubts. 	<ul style="list-style-type: none"> - Availability on-line, easy to follow algorithms, be useful when communicating with patients, and visual summaries improve use of CPG. - CPG should be understood as a warrant of professionalism but should result from consensus among professionals. - The “alert system” is welcome as a reminder. - They agree that professionals may not look into CPGs if they were not compulsory or part of the payment-for-performance scheme. - High quality scientific evidence. - CPG as part of medical training process (MIR). - Include professionals in CPG development and updating. - Interest and motivation of professional. - Professional’s personal network.
What constitutes a great CPG?	<ul style="list-style-type: none"> - Be brief, on-line, easy to access, simple formats, summaries.... - Newsletter (or e-mail alerts) on changes and updating of existing guidelines. - Use professional leaders and communities of practice as means to dissemination. - CPG should be participatory and open to non-biomedical visions. - Possibility of using wikis. - Need for a comprehensive management of patients’ needs. 	<ul style="list-style-type: none"> - Need for a comprehensive management of patients’ needs. - Better inter-connection among CPGs when various pathologies coincide. - Newsletter (or e-mail alerts) on changes and updating of existing guidelines. - Possibility to contact the CPG authors for feedback, doubts and comments. The existing contact e-mail is only meant for IT problem solving. - Accessibility on-line. - Better information on CPG’s impact assessment in terms of health and social outcomes. - More flexibility in the use of CPG as a management tool. Need for professional report when not following CPG recommendations. - CPG as a helping hand, not as a control mechanism.

Bibliography

- 1.- Llor C, Cots JM, Hernández S, Ortega J, Arranz J, Monedero MJ, et al. Effectiveness of two types of intervention on antibiotic prescribing in respiratory tract infections in Primary Care in Spain. Happy Audit Study. *Aten Primaria*. 2014 Apr 24. pii: S0212-6567(14)00091-2. doi: 10.1016/j.aprim.2014.02.006.
- 2.- Gómez Marcos MA, Rodríguez Sánchez E, Ramos Delgado E, Fernández Alonso C, Montejo González AL, García Ortiz L Durability of the effects of a quality improvement intervention in hypertensive patients on long-term follow-up (CICLO-RISK study) *Aten Primaria*. 2009 Jul;41(7):371-8. doi: 10.1016/j.aprim.2008.10.008..
- 3.- Hormigo Pozo A, Viciano López MA, Gómez Jiménez L, Gallego Parrilla MD, Orellana Lozano J, Morales Asencio JM. Improved effectiveness in the management of cardiovascular risk among type 2 diabetic patients in primary health care. *Aten Primaria*. 2009 May;41(5):240-5. doi: 10.1016/j.aprim.2008.09.006.
- 4.- Gené-Badia J, Escaramis-Babiano G, Sans-Corrales M, Sampietro-Colom L, Aguado-Menguy F, Cabezas-Peña C, de Puelles PG. Impact of economic incentives on quality of professional life and on end-user satisfaction in primary care. *Health Policy*. 2007 Jan;80(1):2-10. Epub 2006 Mar 20.
- 5.- Gené Badia J1, Gallo de Puelles P. Variable payment linked to quality of care *Aten Primaria*. 2004 Sep 15;34(4):198-201.
- 6.- Solà I, Carrasco JM, Díaz Del Campo P, Gracia J, Orrego C, Martínez F, Kotzeva A, Guillamón I, Calderón E, de Gaminde I, Louro A, Rotaeché R, Salcedo F, Velázquez P, Alonso-Coello P. Attitudes and perceptions about clinical guidelines: a qualitative study with Spanish physicians. *PLoS One*. 2014 Feb 5;9(2):e86065. doi: 10.1371/journal.pone.0086065. eCollection 2014.
- 7.- Kotzeva A, Guillamón I, Gracia J, Díaz del Campo P, Gich I, Calderón E, Gaminde I, Louro-González A, Martínez F, Orrego C, Rotaeché R, Salcedo F, Alonso-Coello P; Spanish CPGs Working Group. Use of clinical practice guidelines and factors related to their uptake: a survey of health professionals in Spain. *J Eval Clin Pract*. 2014 Jun;20(3):216-24.
- 8.- Sung NS, Crowley WF, Genel M, Salber P, Sandy L, Sherwood LM, et al. Central challenges facing the national clinical research enterprise. *JAMA*. 2003; 289:1278-87.
- 9.- Glasgow RE. Critical measure issues in translational research. *Res Social Work Pract*. 2009; 19: 560-8.
- 10.- Grimshaw JM, Thomas RE, MacLennan G, Fraser C, Ramsay CR, Vale L, et al. Effectiveness and efficiency of guideline dissemination and implementation strategies. *Health Technol Assess*. 2004;8:1-72.

- 11.- Davies P, Walker AE, Grimshaw JM. A systematic review of the use of theory in the design of guideline dissemination and implementation strategies and interpretation of the results of rigorous evaluations. *Implementation Science*. 2010; 5:14(1-6).
- 12.- Taba P, Rosenthal M, Habicht J, Tarien H, Mathiesen M, Hill S, Bero L. Barriers and facilitators to the implementation of clinical practice guidelines: A cross-sectional survey among physicians in Estonia. *BMC Health Services Research* 2012, 12:455.
- 13.- Eccles M, Grimshaw J, Walker A, Johnston M, Pitts N. Changing the behavior of healthcare professionals: the use of theory in promoting the uptake of research findings. *J Clin Epidemiol*. 2005;58:107-12.
- 14.- Gené Badia J. Basta de clicar casillas Aten Primaria. 2007 Apr;39(4):169-70.
- 15.- Bernabeu-Wittel M, Alonso-Coello P, Rico-Blázquez M, Rotaecche Del Campo R, Sánchez Gómez S, Casariego Vales E. Development of clinical practice guidelines for patients with comorbidity and multiple diseases *Aten Primaria*. 2014 Jun 23. pii: S0212-6567(14)00187-5. doi: 10.1016/j.aprim.2013.11.013.

**V Congreso REPS
5-6 Febrero 2015
Barcelona**

Panel 2: Sanidad

Título de la ponencia:

“CAMBIO INSTITUCIONAL Y CAMBIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
¿POR QUÉ SE HAN DESPLEGADO MODELOS SANITARIOS DISTINTOS
EN MADRID Y PAÍS VASCO ENTRE 2000 y 2012?”*

Autores:

Raquel Gallego
raquel.gallego@uab.cat
Universitat Autònoma de Barcelona

Nicolás Barbieri
nicolas.barbieri@uab.cat
Universitat Autònoma de Barcelona

Palabras clave: cambio institucional, políticas públicas, gestión sanitaria, Madrid, País Vasco.

Resumen:

Este *paper* analiza cómo y por qué las decisiones de política pública de los gobiernos autonómicos en España configuran diferentes modelos de gestión sanitaria. Los casos de estudio se basan en el análisis de la trayectoria de políticas de gestión sanitaria en la Comunidad de Madrid y en el País Vasco. Ambos territorios han desplegado históricamente diferentes modelos de gestión sanitaria, pero este *paper* se centra en el período 2003-2012, cuando determinados factores del contexto político y económico configuran un nuevo escenario para el desarrollo de políticas públicas, en general, y en el ámbito de la gestión sanitaria, en particular. Nuestras hipótesis nos llevan a prestar especial atención tanto a factores ideológicos como económicos, y tanto a características estructurales del sector sanitario en cada autonomía como a las dinámicas institucionales particulares del modelo de descentralización en España. Contribuciones recientes del nuevo institucionalismo proporcionan herramientas teóricas útiles que podrían ayudar a avanzar en esta dirección. Mahoney y Thelen (2010) desarrollan un modelo teórico que intenta construir argumentos causales vinculando las propiedades contextuales y organizativas a los tipos de cambio institucional esperados. Los autores sostienen que determinados aspectos del contexto y ciertas características institucionales facilitan la aparición de tipos de agentes específicos –con sus estrategias asociadas- en la persecución de determinados tipos de cambio institucional.

*Este trabajo forma parte del proyecto financiado por la Convocatoria MICINN (2012-14) (CSO2011-27547).

Cambio institucional y cambio de políticas públicas: ¿Por qué se han desplegado modelos sanitarios distintos en Madrid y País Vasco entre 2000 y 2012?

Raquel Gallego y Nicolás Barbieri

Introducción

La investigación comparada sobre cambio institucional y cambio en las políticas públicas intenta explicar la variabilidad en el origen y el resultado de estos procesos. Un ámbito de especial interés en esta literatura es el de las reformas de la administración y la gestión pública. Gran parte de este esfuerzo analítico se ha centrado en casos en que las iniciativas de reforma de la gestión pública han sido más profundas y extensas, y que tienden a incluir países anglo-sajones y del centro y norte de Europa. En cambio, el estudio de países que se consideran de perfil bajo en las reformas de gestión pública no solo es escaso, sino que tiende a converger en un único argumento: aspectos institucionales y culturales, como tradiciones administrativas o diseño institucional, explican el destino de las iniciativas de reforma de la administración pública y, por tanto, los resultados de la política pública (Capano 2003; Ongaro 2008, 2010). Además, se argumenta que una característica habitual de los procesos de reforma en estos países es la naturaleza incremental del cambio institucional y de las políticas públicas, lo que da a las reformas menor visibilidad y dificulta su análisis con los instrumentos teóricos al uso.

Las reformas de la gestión pública en el sistema sanitario de las CC.AA. de Madrid y País Vasco son casos de cambio institucional y de política pública incremental. Para analizarlos seguiremos las propuestas teóricas que el nuevo institucionalismo ha generado con el objetivo de comprender los procesos de cambio incremental en las instituciones y en las políticas públicas. Los tres enfoques del “nuevo institucionalismo” se basan en supuestos que, aunque diferentes, refuerzan la idea de estabilidad y no son útiles para explicar el cambio. El cambio lo explican no como un proceso endógeno e incremental, sino como un *shock* abrupto propiciado por factores externos. Contribuciones recientes proporcionan herramientas teóricas útiles que podrían ayudar a avanzar en esta dirección. Hacker (2004) y Streeck y Thelen (2005) elaboraron unas tipologías de cambio institucional que, pese a algunas variaciones, se basan en la identificación de barreras externas e internas para este tipo de cambio. A pesar de ser útil para fines analíticos, este tipo de contribución sólo ofrece ayuda a la

clasificación de los ejemplos empíricos de cambio institucional. Como Radaelli *et al.* (2012) destacan, atribuir argumentos causales en el uso de tipologías podría llevar a una falacia explicativa. Mahoney y Thelen (2010) desarrollan un modelo teórico que intenta construir argumentos causales vinculando las propiedades contextuales y organizativas a los tipos de cambio institucional esperados. Los autores definen una combinación de variables –características del contexto político, características de las instituciones implicadas, y tipología de los actores y sus estrategias-. Sostienen que determinados aspectos del contexto y ciertas características institucionales facilitan la aparición de tipos de agentes específicos –con sus estrategias asociadas- en la persecución de determinados tipos de cambio institucional.

Este trabajo persigue este interés por generar una explicación en base a vínculos causales. En primer lugar, se aplica el modelo teórico de Mahoney y Thelen (2010) para el análisis del cambio incremental en las instituciones y en las políticas de gestión sanitaria en Madrid y País Vasco. La siguiente sección presenta la aproximación teórica. Los datos empíricos utilizados en el análisis incluyen documentos oficiales y entrevistas semiestructuradas realizadas a más de 30 informantes clave que, o bien participaron directamente en los procesos analizados o tenían un conocimiento privilegiado de los mismos, así como datos concretos sobre los factores relevantes para nuestras hipótesis (modelo de financiación, resultados electorales, etc.). Nos basaremos en el diálogo analítico e interpretativo entre la teoría y los datos empíricos para proporcionar una interpretación flexible de los dos procesos seleccionados de cambio institucional y de políticas (Abell 2004). En la última sección se destacan las principales aportaciones de este estudio

Enfoque teórico: contexto, instituciones y actores del cambio.

Los estudios de caso con carácter exploratorio pueden ayudar a identificar las características de política sectorial que son relevantes para poder explicar los resultados políticos (Radaelli *et al.* 2012). En esta misma línea, el presente trabajo busca construir argumentos explicativos de la variación en la política de gestión pública en el sector sanitario en cuatro CCAA –País Vasco y la Comunidad de Madrid. Sin embargo, cuando los resultados de las políticas son experiencias de cambio institucional y/o de

política pública, debemos ir más allá de la identificación de las características analíticamente relevantes de política sectorial y entender por qué son relevantes. Las características de política sectorial son, por definición, variables estructurales con un grado considerable de estabilidad. Por consiguiente, explicar el cambio en dichas variables institucionales o de política pública puede requerir endogeneizar el papel de otros factores, tal vez externos pero más dinámicos, tales como la evolución de la arena política. Por ejemplo, un cambio de gobierno (un factor de contexto dinámico) puede llevar a redefinir la interacción de la élite política con los grupos profesionales (un factor relativamente estable de política sectorial). En esta línea, este trabajo compara la trayectoria de la gestión pública en materia de sanidad en cuatro casos distintos.

Recientes contribuciones teóricas definen herramientas analíticas útiles para identificar factores relevantes en la caracterización del cambio institucional incremental. Hacker (2004) apunta a la naturaleza de ciertas barreras que podrían imponer restricciones en el cambio: barreras a la conversión interna de la política pública y barreras al cambio de política pública a partir de decisiones de autoridad externas. Las primeras barreras son aquellas que se encuentran dentro de la propia organización, mientras que las segundas se refieren a los actores externos. Como cada tipo de barrera puede presentar un nivel alto o bajo, su combinación deriva en cuatro escenarios probables –a saber, de deriva (*drift*), de conversión (*conversion*), de revisión (*revision*) y de reemplazo (*replacement*). Basándose en estas premisas, Streeck y Thelen (2005) conceptualizan cinco tipos de cambio institucional gradual con resultados transformadores: desplazamiento (*displacement*), estratificación (*layering*), deriva (*drift*), conversión (*conversion*) y agotamiento. Proporcionan una caracterización detallada de los cambios implicados en cada tipo y de los mecanismos que subyacen en cada proceso –deserción (*defection*), crecimiento diferencial (*differential growth*), negligencia deliberada (*deliberate neglect*), redirección o reinterpretación (*redirection* o *reinterpretation*), y agotamiento (*depletion*). Estas tipologías ayudarán a clasificar los casos empíricos de aumento gradual del cambio institucional o político, aunque no serán explicativas de los mismos.

Para desarrollar la potencia explicativa de los modelos de cambio institucional basado en tipologías, Mahoney y Thelen (2010) empiezan identificando dos componentes variables (en lugar de fijos) de las instituciones: la distribución de poder entre actores e instituciones, y el grado de cumplimiento de las reglas fijadas. Estos autores argumentan que el cambio institucional se produce cuando hay problemas de

interpretación de las reglas establecidas y una imposición legal que provee a los actores de un suficiente margen de maniobra para aplicar las normas existentes mediante nuevas vías. Como muestra la Tabla 1, construyen una tipología en la que el cambio institucional se ve influenciado por la combinación de dos factores: las posibilidades de veto de los actores que apoyan el *statu quo*, y el nivel de acatamiento o discrecionalidad en la interpretación o imposición del *statu quo*. Posibilidades de veto fuertes pueden conducir a estratificación (*layering*) cuando el nivel de discrecionalidad sea alto y a deriva (*drift*) cuando el nivel de discrecionalidad sea bajo. Posibilidades de veto débiles pueden conducir a desplazamiento (*displacement*) cuando el nivel de discreción sea alto y a conversión (*conversión*) cuando este nivel sea bajo. Por lo tanto, su teoría del cambio institucional gradual se basa en la interacción entre las características del contexto político y las propiedades de las mismas instituciones. Pero van un paso más allá de la tipología y argumentan que el vínculo causal entre ambas variables reside en el comportamiento de los actores. Estos autores hipotetizan que diferentes tipos de agentes de cambio –a saber, subversivos (*subversives*), simbioses (*symbionts*), insurrectos (*insurrectionaries*) y oportunistas (*opportunists*)- y sus estrategias son propensas a prosperar en entornos institucionales específicos. Por lo tanto, identificar a los agentes de cambio tiene propósitos explicativos: diferentes contextos institucionales facilitan o limitan la emergencia de diferentes tipos de agentes de cambio, que tendrán a su vez diferentes intereses en relación con la estabilidad institucional o el cambio, y que, por lo tanto, desarrollarán diferentes estrategias que conducirán a un particular tipo de cambio institucional (Mahoney y Thelen 2010).

Tabla 1. Fuentes institucionales y de contexto de los agentes de cambio.

		Características de las Instituciones-objetivo	
		Bajo nivel de discrecionalidad en Interpretación / Ejecución	Alto nivel de discrecionalidad en la Interpretación / Ejecución
Características del contexto político	Posibilidades de veto fuertes	Subversivos (<i>Layering</i>)	Simbioses Parasitarios (<i>Drift</i>)
	Posibilidades de veto débiles	Insurrectos (<i>Displacement</i>)	Oportunistas (<i>Conversion</i>)

Fuente: Mahoney y Thelen 2010: 28.

Este modelo no define los tipos de actores como identidades fijas sino como roles (Mahoney y Thelen 2010: 23, nota a pie 7), y prevé posibles coaliciones dinámicas entre los actores. Esta previsión no convierte a todos los agentes en oportunistas, pero endogeneiza las preferencias, objetivos y estrategias de los mismos en los procesos de cambio. Sin embargo, este modelo no entra en detalles sobre cómo y por qué los actores pueden cambiar los roles en un momento determinado y trabajar para diferentes tipos de cambio institucional. El modelo considera que las posibilidades de veto y el nivel de discrecionalidad son variables –pueden cambiar con el tiempo para los diferentes actores-, pero no proporciona una explicación sobre los mecanismos que explicarían los cambios en los roles de los actores, como una respuesta a esos cambios. Nosotros sostenemos que el argumento causal para la explicación del cambio de roles se encuentra en la interacción entre los actores y los elementos contextuales, es decir, en el uso de mecanismos sociales como instrumento explicativo (Elster 1989). Las observaciones sobre episodios empíricos particulares de cambio (incremental) en instituciones y políticas públicas pueden identificar tipos y roles de actores como parte de la explicación del cambio que se produce.

Análisis del cambio en la gestión pública de la sanidad en Madrid

El período de análisis de este caso se inicia a finales de 2003 y abarca las dos siguientes legislaturas de gobierno de la CAM (2003-2007 y 2007-2011), a cargo del Partido Popular. El gobierno de la CAM recibe a finales de 2001 el traspaso de competencias en el ámbito sanitario que restaban en el Instituto Nacional de Salud (INSALUD). Los primeros años posteriores a la transferencia son, en términos generales, de continuidad en el modelo de organización. Se trata de una gestión mayoritariamente de carácter público, de intervención directa e integrada, tanto en el ámbito de la atención primaria como en la hospitalaria. Se heredan también los principios rectores del Sistema Nacional de Salud, en cuanto a la universalidad y la gratuidad de la asistencia. Aunque de forma puntual, se desarrollan a partir de finales de la década experiencias de personificación jurídica, como el Hospital Fundación de Alcorcón (1998) o la empresa pública Hospital de Fuenlabrada (2002).

La Ley de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid (2001) supone la transición entre el modelo heredado y los cambios que se sucederán con posterioridad. La ley estableció la separación entre la compra de servicios sanitarios (Servicio Madrileño de Salud, SERMAS, Ente de Derecho Público) y la provisión (Instituto Madrileño de la Salud). No obstante, la propia ley contemplaba la posibilidad de equiparación y convergencia en un futuro, aspecto que se concretó finalmente con el nuevo SERMAS.

A partir de la legislatura que se inicia en 2003, se inicia un cambio institucional a partir de la construcción de hospitales con nuevas fórmulas de gestión (directa e indirecta). El primer paso en ese análisis es entonces considerar las características del contexto político e institucional en el que se inserta el proceso de cambio.

Explicando el cambio institucional: del peso del contexto al rol de los agentes

El proceso de reforma de la gestión pública en la sanidad madrileña presenta diversos tipos de cambio institucional. Determinados elementos indican un cambio de tipo *displacement*, como la modificación sustancial de la red de centros sanitarios. Este fue un proceso de envergadura y a corto plazo donde se removieron reglas existentes sobre la financiación de la construcción de los hospitales para reemplazarlas por nuevas normas –la introducción de la fórmula de gestión indirecta (concesión administrativa) supone el desplazamiento de antiguas normas institucionales. Otros elementos responden al tipo de cambio definido como *layering*, por los que se adjuntan normas institucionales a las ya existentes. Este es el caso de la creación de nuevos hospitales, sobre todo aquellos que incorporan la fórmula de gestión mixta, llevando a la convivencia de empresa pública (responsable de los servicios sanitarios) y empresa privada (que gestiona los aspectos no sanitarios). A su vez, en términos más generales para el conjunto del sistema sanitario, se evidencian modificaciones del tipo *drift*, por las que numerosos espacios del sistema quedan desvinculados de los procesos de cambio, con los consiguientes efectos de descoordinación y obsolescencia.

¿Cómo puede explicarse esta variedad de elementos? Las características del sistema político de la CAM implican que su parlamento autonómico (Asamblea de Madrid) no resulte un significativo espacio de veto para los cambios en el statu quo del sistema sanitario. El PP ha gobernado con mayoría absoluta desde 1995, en un sistema político caracterizado por el bipartidismo, con el partido socialista como principal

partido de la oposición¹. Este contexto ha implicado que las decisiones de políticas públicas como las de sanidad hayan estado respaldadas más bien por mayorías de gobierno y menos por negociación o acuerdos parlamentarios. Este factor también ha puesto de manifiesto la relevancia de las preferencias ideológicas en el proceso de cambio institucional, más cuando a partir de la legislatura iniciada el año 2003 se produce un cambio significativo en la presidencia de la CAM². En definitiva, en lo que a espacios de veto se refiere, el gobierno de la CAM ha contado con la posibilidad de ejercer un alto grado de autonomía política en la construcción de su sistema de salud.

En lo que respecta a los actores con poder de veto, la CAM estaba caracterizada, a principios de la década de 2000, por la presencia de diversos actores, aunque sólo en determinados casos con poder para limitar un cambio de statu quo del sistema sanitario. En el momento de realizarse la transferencia de competencias, la estructura del sector de políticas de sanidad contaba con un desarrollo histórico significativo. Durante el período franquista ya existía en Madrid una red de atención sanitaria estatal, reformada y desarrollada a partir del regreso de la democracia. Como avanzamos, el modelo de gestión pública estaba prácticamente en su totalidad basado en la provisión directa e integrada. Esto implicó el desarrollo de una amplia estructura burocrática, fundamentada en grandes hospitales concentrados en la ciudad de Madrid y con un número significativo de personal.

Ahora bien, las personas entrevistadas para este estudio coinciden en describir el mapa de actores del ámbito sanitario como deficitario en lo que a tejido profesional y social se refiere -al menos en lo relacionado a su papel en la gestión del sistema. Si bien se evidencia la presencia de sindicatos, colegios y organizaciones profesionales o asociaciones ciudadanas, también se describe su papel y su poder durante la década de 2000 como limitado. Tampoco existían, descartando determinadas excepciones, organizaciones de elaboración y difusión de conocimiento sobre gestión y políticas públicas en el sector. En definitiva, también es limitada la actividad de generación de alternativas de reforma del sistema sanitario impulsadas en un sentido *bottom-up*.

¹ Izquierda Unida ha sido la tercera fuerza política, aunque en general con un porcentaje de votos por debajo del 10%. En la última legislatura, a partir de 2011 (aunque ya fuera del período de análisis de este artículo), el partido de centro Unión, Progreso y Democracia se incorpora a la Asamblea con 8 diputados (sobre un total de 129).

² A partir de 2003 (y hasta 2012) la nueva presidenta de la CAM será Esperanza Aguirre, identificada con la promoción de ideas de carácter liberal o neoliberal.

Por su parte, en el momento de realizarse la transferencia de competencias, el sector privado tenía un desarrollo significativo en el ámbito sanitario, pero con un peso menor en el sistema si se lo compara con otros territorios como Cataluña (Gallego 2003; Gallego y Subirats 2005, 2011a, b, 2012). Incluso, una parte de las personas entrevistadas consideran que el desarrollo de las empresas privadas era por entonces demasiado menor teniendo en cuenta el peso económico del sector sanitario. En cualquier caso, un indicador posible para medir el peso de la asistencia privada es el porcentaje de doble cobertura (pública y privada) de la población. En 2002, en la CAM, ese porcentaje era del 18,9% del total de la población, por debajo de comunidades como Cataluña (22,2%) o Baleares (22,2%), aunque por encima de territorios como el País Vasco (12,9%) (Triadó 2002).

Más allá de las aseguradoras y prestadoras de asistencia sanitaria privada, cabe resaltar la concentración en la CAM de significativas empresas de la industria farmacéutica y también aquellas dedicadas a la tecnología utilizada en el ámbito sanitario. Por último, aunque por lógicas que exceden al sector sanitario, cabe tener en cuenta la importante presencia en el territorio de empresas del sector de la construcción, que a principios de la década de 2000 habían participado en la financiación y construcción de infraestructuras de transporte.

El cambio en la presidencia del gobierno de la CAM en 2003 abre la posibilidad a la intervención de potenciales actores en el rol de *insurrectionaries*. El programa electoral del Partido Popular para las elecciones de 2003 presentaba el compromiso de construir siete nuevos hospitales en la siguiente legislatura. Una vez en el gobierno, la presidenta Esperanza Aguirre nombra consejero de sanidad a Manuel Lamela y le encarga el cumplimiento del mandato electoral. Tanto el consejero como una parte del equipo directivo que se conforma en la consejería no pertenecen profesionalmente al sector de la sanidad. Un aspecto que se repetirá en la siguiente legislatura. La evidencia recogida indica que entre las personas con significativo peso en la estructura del Partido Popular existen pocos profesionales con trayectoria en el ámbito sanitario (algo que ocurre también en otros partidos políticos). A su vez, la presencia de profesionales externos al sector se percibe como elemento facilitador de un posible cambio institucional³.

³“Creo que para transformar organizaciones es fundamental que una parte importante del equipo sea ajeno a la organización, porque cuando eres de la casa estás sesgado. Cuando vienes de fuera eres más objetivo. Además, cuando el que tiene que tomar decisiones (a veces impopulares) piensa que en un tiempo va a

En definitiva, el impulso del cambio proviene de las más altas esferas del gobierno de la CAM y no de los responsables políticos del ámbito sanitario ni de los profesionales intermedios. Este proceso se desarrolla en un contexto político e institucional determinado. Por un lado, si bien el número de espacios y actores con poder de veto para oponerse al cambio formulado es menor, algunos de ellos concentran un poder significativo. A su vez, los decisores políticos perciben un amplio margen de discreción institucional en las organizaciones sanitarias.

Un contexto de este tipo podría haber condicionado un cambio institucional de tipo *drift*. De hecho, como hemos analizado, se produce (al menos en parte) un fenómeno de ese tipo, ya que el cambio impulsado no aborda una reforma del conjunto del sistema. En determinados actores del sector sanitario existía la percepción de la necesidad de expandir la oferta hospitalaria en el área metropolitana de Madrid, pero no de la manera en la que se plantea desde el gobierno. Estos actores formulan alternativas a la construcción de nuevos hospitales, sobre todo en la segunda legislatura, a partir de 2007. Opciones basadas en la cooperación y la economía de escala, con la conformación de centros hospitalarios. Pero dichas alternativas no son priorizadas en la toma de decisiones.

Así, como hemos avanzado, el proceso de cambio incluye aspectos propios de los modos *displacement* y *layering*. ¿Qué factores condicionan dicho proceso? ¿Cuál es el rol que adoptan los diferentes agentes? Uno de los aspectos claves de este proceso de cambio es la significativa velocidad con la que se produce. Tanto en la construcción de siete nuevos hospitales en una legislatura (2003-2007) como la de otros tres en el período siguiente (2007-2011). Los responsables políticos del cambio admiten el condicionante que supone la promesa electoral. Y reconocen la influencia que tiene en este proceso la imagen de la política sanitaria, como fuente de promoción electoral y como elemento diferenciador respecto de las políticas de otros gobiernos (central y autonómicos). Para un conjunto de personas entrevistadas, este proceso se vincula a la última transferencia de competencias de sanidad en 2001, que “obliga a tomar decisiones en razón del voto, con justificación técnica relativa”⁴. Pero si este proceso puede haber dado lugar a incentivos generales para la construcción de infraestructuras

volver a trabajar con las personas implicadas, no las toma.” (Entrevista a un ex alto cargo del gobierno de la CAM).

⁴Entrevista a un ex alto cargo del gobierno de la CAM.

(no solo en la CAM), el cambio institucional también implica un proceso de diferenciación territorial condicionado por opciones ideológicas.

La distinción público-privada es más teórica que práctica. La clave es el tipo de colaboración entre uno y otro, en eso se diferencian las comunidades autónomas, que han desarrollado modelos seguidos por una ideología política. Aunque eso tienda a desaparecer, a estos factores no escapa ningún gobierno.

(Entrevista a un ex alto cargo del gobierno de la CAM).

Entre los argumentos que el gobierno de la CAM presenta para explicar este proceso de cambio está no sólo la necesidad de oferta hospitalaria sino la voluntad de priorizar la sanidad entre sus políticas públicas. Se contextualiza también la construcción del significativo número de hospitales en un tiempo reducido por el contexto de expansión de la economía. Cabe tener en cuenta que el gasto público consolidado en sanidad crece en la CAM entre 2003 y 2009 en números similares a la media del Estado (Vilalta y De Gispert 2014). A su vez, Madrid resulta de las comunidades autónomas con menor gasto sanitario per cápita a lo largo de la década de 2000 (MSSSI, 2011). Si bien estos datos resultan significativos, las diferencias con el resto del Estado deben contextualizarse teniendo en cuenta la poca dispersión poblacional en la CAM, el relativamente alto nivel de renta de su población, el sistema de financiación autonómica y la solidaridad interterritorial (donde la CAM contribuye al conjunto del Estado) y la utilización de servicios sanitarios privados por parte de la población de la CAM.

Explicando el cambio de tipo displacement

Como hemos avanzado, el proceso de cambio presenta elementos característicos del tipo *displacement*, con agentes del gobierno (en el rol de *insurrectionaries*) que se movilizan visiblemente contra el statu quo del sistema sanitario y buscan un cambio rápido. Según su percepción, en el contexto institucional y político existente, este tipo de cambio del sistema sanitario resultaba imposible si debía basarse en la readaptación de sus agentes internos. Se opta por la introducción de nuevas reglas que reemplazan normas vigentes: toda nueva infraestructura hospitalaria de la CAM se construye a partir de entonces con la participación directa del sector privado⁵.

⁵ “Las ineficiencias históricas llevaban a un proceso de adaptación larguísimo, y el problema era que queríamos hacerlo en un tiempo no indefinido. Si quieres hacerlo en unos años determinados, la única alternativa es la externalización.” (Entrevista a un ex alto cargo del gobierno de la CAM).

Por un lado, se recurre a la fórmula de contrato administrativo de obra pública. Se obtiene así financiación en el corto plazo (argumentando la transferencia de riesgo al sector privado), que no computaba como deuda pública en el sistema europeo de cuentas⁶. Se trata de una fórmula que había sido utilizada a nivel internacional en el ámbito sanitario (sigla PFI en Reino Unido) pero también en España para la construcción e infraestructuras de transporte. Todo ello en un contexto de crecimiento económico basado en buena medida en el sector de la construcción. Un sector con empresas de gran envergadura que participan en las UTE que obtienen los contratos de construcción y gestión (de servicios no sanitarios) de este tipo de hospitales⁷.

Por otro lado, se introduce la fórmula de gestión indirecta (concesión administrativa) en otros cuatro nuevos hospitales. Además de la construcción, las UTE asumen la gestión de los servicios sanitarios y no sanitarios, por lo que también las empresas de provisión de asistencia médica tienen un rol significativo en este proceso. En este caso, la percepción de los decisores políticos es que el margen de discreción institucional que tienen los profesionales en el sistema vigente puede conllevar la desresponsabilización respecto al gasto sanitario. El cambio institucional impulsado se centra entonces en el cambio en las normas que rigen la acción de dichos profesionales. La mejora en la eficiencia del sistema pasaría así, según esta perspectiva, por la introducción de criterios de gestión empresarial y porque los profesionales pertenezcan a una empresa privada⁸. Este proceso que se lleva a cabo a través de una alternativa en particular, que toma explícitamente como referente el tipo de gestión desarrollada por primera vez en el Hospital de La Ribera (Alzira) en la Comunidad Valenciana, también gobernada por el PP. Determinados actores gubernamentales entrevistados entienden que este tipo de gestión indirecta es similar a la concertación con el sector privado⁹.

⁶ La construcción de las infraestructuras no tiene implicaciones directas para los objetivos de déficit marcados por la Unión Europea, ya que no computa como deuda pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas (Sánchez y Abellán 2013). Esta fórmula, con diferentes matices y singularidades, había sido utilizada no sólo a nivel internacional en el ámbito sanitario (fórmula PFI en Reino Unido) sino también en España (CAM incluida) para la construcción e infraestructuras de transporte.

⁷ A diferencia de otras CC.AA., en el caso de la CAM el rol de las empresas del sector de la construcción en el ámbito de las infraestructuras sanitarias es de significativa relevancia.

⁸ “La diferencia fundamental es si quiero que el médico esté bajo paraguas de un privado o un público y si es bueno que el médico esté gestionado con criterios empresariales o tradicionales, si es bueno que se corresponsabilice del resultado económico de su servicio y su unidad o no.” (Entrevista a un ex alto cargo del gobierno de la CAM).

⁹ “Gestión indirecta existe en toda España, como por ejemplo la concertación con el sector privado en la provincia de Cádiz. Como ciudadano me resulta indistinto el estatus legal laboral del profesional que me atiende.” (Entrevista a un alto cargo del gobierno de la CAM).

Otros, sin embargo, explican la opción por un determinado modelo de gestión indirecta como una decisión condicionada por factores políticos e ideológicos¹⁰.

En definitiva, en este proceso de cambio que incluye elementos del tipo *displacement* el sector privado (sanitario y no sanitario) tiene un papel significativo. Se trata de agentes potencialmente *insurrectionaries*, que se movilizan en contra del statu quo del sistema sanitario. A lo largo del período estudiado, estos agentes consiguen reforzar su posición en el sistema sanitario, provocando un reequilibrio de relaciones de poder. Este proceso implica la reducción del poder de veto de aquellos actores que se oponen al cambio institucional impulsado por el gobierno. ¿Cómo se explica el reequilibrio de relaciones y de posiciones de poder? Por un lado, el modelo de construcción y gestión de los nuevos hospitales que promueve el gobierno implica un incentivo para el desarrollo del sector privado. Si los agentes del sector privado actúan visiblemente proponiendo el reemplazo de las reglas institucionales vigentes, su participación también es entendida como necesaria por parte de los agentes gubernamentales¹¹. Las personas entrevistadas coinciden en que por parte de las empresas se promovieron foros para impulsar sus propuestas y que también la administración convocó espacios de presentación de las políticas y de fomento de la participación del sector privado¹². De esta manera, la participación de empresas constructoras, prestadoras de servicios no sanitarios y proveedoras de asistencia sanitaria en los contratos de desarrollo de los nuevos hospitales refuerza la posición de poder del sector privado en el conjunto del sistema sanitario.

Pero dicho proceso de desarrollo del sector privado (que reequilibra y reduce la capacidad de veto de otros agentes) también se produce por una estrategia propia de expansión. Por un lado, en lo que refiera al crecimiento del aseguramiento privado entre la población y, por otro, con la articulación de los agentes privados en tanto grupo de interés. Así, en el período que estamos analizando crece de forma notable el porcentaje de personas con doble cobertura (pública y privada), tendencia inversa a la que se

¹⁰ “Si se habla de desarrollar el modelo Alzira entonces se está formulando un planteamiento ideológico. Licitación un hospital en un modelo determinado es complicado. ¿Queremos que entren agentes privados en el sistema? Perfecto, pero no imponiendo un modelo. En ese sentido el gobierno hizo causa política de un modelo. No hay grandes diferencias ideológicas entre comunidades autónomas en cuanto a la prestación y asistencia sanitaria, excepto en este tema.” (Entrevista a un ex cargo del sector sanitario de la CAM)

¹¹ “El sector público y el privado estaban divorciados, cada uno dedicado a un grupo de población. Eso no es bueno. Se produjo un acercamiento, fruto del interés de ambas partes.” (Entrevista a un ex cargo del sector sanitario de la CAM).

¹² Véase por ejemplo, la jornada “El nuevo modelo de construcción, financiación y mantenimiento del Plan de Infraestructuras Sanitarias 2007-2011 de la Comunidad de Madrid” (<http://bit.ly/1nyqypk>).

produce en el conjunto del Estado¹³. Por su parte, cabe tener en cuenta la creación en 2010 del Instituto para el Desarrollo e Integración de la Sanidad (IDIS), formado por un conjunto diverso de empresas privadas que intervienen en el ámbito sanitario. Finalmente, las empresas más importantes del sector privado incorporan en este período a personas que han ocupado previamente cargos de máxima responsabilidad en el ámbito público.

Explicando el cambio de tipo layering

La construcción de los nuevos hospitales no siempre implica el reemplazo de reglas institucionales vigentes (tipología *displacement*). En gran medida se trata de un proceso de tipo *layering*, ya que implica la adición de reglas parcialmente novedosas, pero que se adjuntan a las instituciones existentes. Esto es evidente en el modelo de gestión mixta que se decide utilizar en todos los hospitales (excepto uno) construidos en la legislatura 2003-2007. Se otorga así la gestión sanitaria de estos hospitales a una empresa pública. Esto también tiene implicaciones para el conjunto del sistema sanitario, para el funcionamiento de las antiguas reglas. Por ejemplo, parte del personal sanitario que trabaja en los hospitales existentes se traslada a los nuevos hospitales. Los decisores políticos consideran que la falta de movilidad interna en el sistema sanitario es una barrera para el cambio institucional. Se incentiva entonces a los jóvenes profesionales (y no a los de mayor responsabilidad, como los jefes de servicio) a desarrollar su carrera en los nuevos hospitales¹⁴. Este proceso tiene efectos también sobre el contexto institucional, ya que con la creación de un nuevo entorno organizacional (con un determinado colectivo de profesionales) el gobierno reduce el grado de discreción en la interpretación e implementación de las reglas del conjunto del sistema.

Este proceso está relacionado con el rol que adoptan los agentes promotores del cambio, en este caso de tipo *subversives*. Es decir, se trata de actores que buscan el

¹³ Según la Encuesta Regional de Salud, elaborada por el Servicio Madrileño de Salud, entre 2001 y 2007 el porcentaje con personas que tienen cobertura mixta (pública y privada) pasa del 13% al 17,4% (SERMAS 2007). Por su parte, según la Encuesta Nacional de Salud, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, la CAM ya tiene en 2006 un 22,67% de su población con cobertura mixta y ese porcentaje crece hasta el 25,14% en 2010-2011 (INE 2006 y 2011).

¹⁴ “Madrid tenía el problema de la falta de carrera profesional. Unas estructuras muy rígidas, con jefes de servicio a quienes les faltaba tiempo para jubilarse y con profesionales jóvenes sin perspectiva de ascenso. Los nuevos hospitales sirvieron para esa carrera.” (Entrevista a un ex alto cargo del gobierno de la CAM).

reemplazo de una institución pero que trabajan en los límites de las normas antiguas del sistema. Los decisores políticos del gobierno de la CAM adoptan, en ese momento, el rol de *subversives*, esperando dentro del sistema la oportunidad para oponerse a las normas vigentes, promoviendo mientras tanto la inclusión de reglas parcialmente novedosas por sobre las ya establecidas. En este sentido cabe interpretar la decisión de no externalizar la gestión sanitaria de gran parte de los primeros hospitales construidos. El hecho de no optar por una opción más cercana al cambio de tipo *displacement* está condicionado por diversos aspectos. Por un lado, cierta capacidad de veto de actores del sistema que pueden oponerse al proceso, lo que implica no sólo una barrera para el cambio sino un potencial y significativo coste político para el gobierno. Por otro, según diversas personas entrevistadas, el desarrollo de hospitales de gestión mixta acaba siendo considerado como una alternativa intermedia, un primer paso en el proceso de cambio hacia la gestión indirecta¹⁵. Cabe considerar en este sentido que en la legislatura que se inicia en 2011 el gobierno de la CAM intenta privatizar la gestión sanitaria de los hospitales que inicialmente se desarrollaron bajo la fórmula de gestión mixta¹⁶.

Por último, ¿qué sucede con los agentes potencialmente opositores al cambio institucional impulsado por el gobierno entre 2003 y 2011? Sólo existen determinadas manifestaciones públicas contrarias a las propuestas, mientras que en un contexto de expansión económica y fiscal pocos actores se oponen frontalmente a la creación de nuevos hospitales. El PSOE, que gobierna ayuntamientos donde se construyen algunos de los hospitales, focaliza los limitados reclamos en las fórmulas de gestión. Los sindicatos y profesionales sanitarios, que manifiestan críticas en algún caso, tampoco se oponen visiblemente a la creación de puestos de trabajo. Como hemos explicado, el mapa de actores del ámbito sanitario resulta por entonces limitado en lo que se refiere a tejido participativo profesional y social¹⁷.

¹⁵ “Ante el tabú que representa externalizar la bata blanca para algunos colectivos, dijimos que de los ocho hospitales sólo lo haríamos en uno. En el resto decidimos dejar la gestión sanitaria en el ámbito público, previendo que en algún momento podía hacerse lo que se va a hacer ahora (externalizarla). La evolución de un nuevo modelo no es un nuevo modelo.” (Entrevista a un ex alto cargo del gobierno de la CAM). Sin embargo, cabe señalar que no todas las personas entrevistadas coinciden con esta perspectiva: “No identifico que hubiera un plan (...) No creen en la posibilidad de una buena gestión pública, ni quieren asumir los costes políticos que ello tendría” (Entrevista con un miembro de partido político en la oposición).

¹⁶ Cambio finalmente descartado ante la significativa oposición pública y la suspensión cautelar del proceso por parte del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

¹⁷ “Un problema grave del sistema sanitario España es que está construido sobre ideas de base en el despotismo ilustrado. No se generan sistemas de participación ni social ni profesional que permitan modular las decisiones de los políticos. En Madrid existían consejos de salud de zona con cierta

Finalmente, el carácter marcadamente *top-down* del proceso de cambio se centra menos en la participación colectiva y más en lo que se entiende como promoción de las decisiones individuales (libertad de elección). El desarrollo del proceso de cambio no incluye la publicación de documentos de planificación estratégica¹⁸. Tampoco han sido publicados por el gobierno documentos de carácter analítico o evaluativo sobre su evolución, a pesar de que los decisores políticos afirman haber contado con información de este tipo para la toma de decisiones¹⁹.

Analizando el cambio en la gestión pública de la sanidad en el País Vasco

El análisis de este caso se centra en los cambios introducidos en la gestión pública de la sanidad durante la legislatura de gobierno del Partido Socialista de Euskadi (2009-2012). Para entonces el sistema sanitario público del País Vasco llevaba más de veinte años de competencias transferidas. Su gestión era mayoritariamente de carácter público, de intervención directa e integrada, particularmente en el ámbito de la atención primaria. Sus prestaciones estaban basadas en los principios de acceso universal y gratuito y la voluntad de reconocimiento de derechos vinculados a la salud.

La construcción de este sistema incluyó un período de reformas significativas de la gestión y de las pautas de interacción a mediados de la década de 1990, conocido como Osasuna Zainduz. Estas reformas se orientan hacia la introducción de mecanismos de gerencialismo, gestión clínica, procesos de calidad, planes de salud y cierta distribución de funciones (regulación, financiación, contratación y provisión) entre organismos diferentes. En particular, el principal proveedor (Servicio Vasco de Salud, Osakidetza),

participación, que luego desaparecen o no se convocan”. (Entrevista a personal del SERMAS y miembro de asociación sanitaria).

¹⁸ Si bien existen referencias a lo que se denomina Plan de Infraestructuras Sanitarias 2004-2007 y 2007-2011, sólo resultan accesibles un documento en formato presentación titulado “Infraestructuras Sanitarias Comunidad de Madrid 2004-2011” (<http://bit.ly/1hImFe7>) y otro “Estudio de viabilidad. Hospital de Vallecas” (<http://bit.ly/1tVuodW>).

¹⁹ “Existen planes socio-sanitarios publicados (...) La toma de decisiones se hace sobre documentos y sobre decisiones que se van tomando. Tampoco somos un gobierno mucho de planes. Entendemos que son más necesarias las decisiones y la ejecución que los libros blancos. Los planes no pueden ser el objetivo.” (Entrevista a un alto cargo del gobierno de la CAM). “Los servicios técnicos de las consejerías, cuando se plantean una política, hacen una evaluación concienzuda y técnica. Se hacen informes que se nutren de experiencias propias y ajenas. Pero no es condición absolutamente necesaria que esto se haga público.” (Entrevista a un responsable técnico del gobierno de la CAM).

cambia su personalidad jurídica en 1997 mediante la Ley 8/1997, de Ordenación sanitaria de Euskadi. De considerarse un organismo autónomo de carácter administrativo (sometido al derecho público) pasa a adoptar la figura de ente público de derecho privado. La década de 2000 ha estado marcada por la continuidad de las características nucleares del sistema sanitario público construido hasta entonces, consolidando las modificaciones organizativas iniciadas en la década anterior. A partir de 2009, y con la llegada por primera vez al frente del gobierno del Partido Socialista de Euskadi, se introducen cambios en el sistema sanitario, impulsados por la denominada estrategia de cronicidad.

En concreto, analizaremos el cambio institucional impulsado por la denominada estrategia de cronicidad. El cambio que se deriva de este proceso implica una reforma del sistema existente de gestión pública de la sanidad. La estrategia de crónicos busca impulsar una nueva forma de organizar la prestación de la atención con impacto en todas las dimensiones del sistema: resultados de salud, satisfacción, calidad de vida de pacientes y cuidadores y sostenibilidad (Gobierno Vasco 2010: 5). El cambio en la atención sanitaria a los enfermos crónicos se articula en cinco grandes políticas²⁰, que producen cambios institucionales de diferente tipo. ¿Qué sucede con la gestión de la sanidad pública en el País Vasco a partir de la legislatura que se inicia en 2009? ¿De qué tipo(s) de cambio(s) institucional se trata?

Contexto políticoe institucional

En lo que refiere al contexto político, el caso del sistema sanitario del País Vasco está caracterizado por la presencia de pocos pero significativos espacios y actores con poder de veto sobre un cambio en el statu quo.

Las características del sistema político del País Vasco implican que su parlamento resulte un significativo espacio de veto, no sólo en términos generales sino también en concreto para las decisiones sobre política sanitaria. Si bien el Partido Nacionalista Vasco (PNV) ha estado históricamente al frente del gobierno desde las primeras elecciones autonómicas (1979), en diversas ocasiones ha necesitado establecer pactos

²⁰ Enfoque de salud poblacional estratificado, promoción y prevención de enfermedades crónicas, responsabilidad y autonomía del paciente, continuo asistencial para el enfermo crónico e intervenciones eficientes adaptadas a las necesidades del paciente.

con el Partido Socialista de Euskadi (PSE) o las representaciones políticas de la izquierda nacionalista²¹. De hecho, las bases de la orientación de la política sanitaria en el País Vasco se establecen en la legislatura 1987-1991, durante el gobierno de coalición del PNV y el PSE²². El sistema sanitario vasco se configura como resultado del acuerdo entre estos dos grandes partidos. Su desarrollo en términos de calidad, así como el mantenimiento de una orientación basada en la responsabilidad de la gestión pública (directa) serán objetivos en buena medida “custodiados” por el arco partidario tanto nacionalista como democristiano y socialdemócrata. El Parlamento se configura así como espacio para ejercer poder de veto también por parte de otros actores del sistema sanitario (sindicatos, asociaciones, etc.), que aprovechan la búsqueda de equilibrio entre los diferentes partidos políticos. Al mismo tiempo, la continuidad del PNV en el gobierno condiciona la formación de una élite dirigente, incluso con la continuidad de un mismo consejero (Gabriel Inclán) entre 1999 y 2009. Así, la hegemonía y el poder de veto del PNV (y del ámbito nacionalista) son significativos también en el sector sanitario. Ahora bien, tras las elecciones al Parlamento vasco del año 2009, el PSE accede a encabezar el gobierno por primera vez en 30 años. Esto es posible por el apoyo del PP en la investidura presidencial, pero al mismo tiempo este hecho implica que el gobierno debe ser gestionado en minoría parlamentaria y, como analizaremos, ante una posición del PNV que mantiene significativo poder. Todo ello en el contexto de la crisis económica y fiscal.

Si los espacios con poder de veto son claves en la comprensión de los procesos de cambio institucional, también lo son aquellos actores con poder para mantener (o cuestionar) el statu quo del sistema sanitario. El caso del País Vasco está caracterizado por la presencia de pocos actores, en términos generales atomizados o poco articulados, aunque en algún caso con significativo poder de veto.

Si bien el País Vasco es de las primeras comunidades autónomas que recibe la transferencia de competencias en políticas sanitarias, el sector público ya contaba con un desarrollo significativo a través del INSALUD. La red de hospitales públicos de

²¹ Además del PNV, el PSE y las representaciones de la izquierda nacionalista, el Partido Popular también ha tenido en el Parlamento vasco una presencia significativa y determinante. Por su parte, la necesidad de establecer pactos también está condicionada por el sistema de gobierno territorial del País Vasco, donde las diputaciones (gobiernos provinciales) cuentan con significativas competencias políticas, muchas veces en manos de partidos políticos diferentes. Por último, la complejidad del sistema político vasco también está condicionada por la presencia continuada del terrorismo.

²² El consejero de Sanidad y Consumo fue en ese momento José Manuel Freire, independiente por el PSE.

gestión directa tiene un peso notable en la configuración del sistema tras las transferencias. Incluso, durante ese primer gobierno (1987-1991) se toman decisiones políticas que refuerzan dicho modelo de gestión²³. Así, el desarrollo del sector privado en el ámbito sanitario era menor en la década de 1980 y tendrá un papel complementario en los años siguientes.

Por un lado, la tasa de cobertura mixta (pública y privada) de la población sólo es importante en el caso de Bilbao (Vizcaya), y debido a la presencia de IMQ, un caso singular de actor privado en el sector²⁴. Por otro lado, el peso de la concertación de servicios sanitarios con el sector privado es también menor. Sin embargo, cabe destacar que en los años previos a 2009 crece el gasto en conciertos, particularmente ante el aumento de las listas de espera sanitarias y la decisión de establecer un límite por encima del cual resulta obligatorio concertar su atención. Así, en 2009 el gasto en conciertos llega al 7,2% del total del gasto sanitario (Betolaza 2010). Como analizaremos, este proceso tendrá repercusiones políticas significativas en la legislatura que comienza a finales 2009. En cualquier caso, son las decisiones del propio sector público las que condicionan el desarrollo del ámbito privado sanitario (manteniendo su papel menor pero al mismo tiempo complementario) y no en sentido contrario.

En la década de 2000 crece a su vez el peso de los sindicatos de profesionales de los diferentes sectores sanitarios. En este contexto, a partir del año 2005, un conjunto de colectivos profesionales inician reivindicaciones de carácter laboral y social, incluyendo huelgas con repercusión significativa. Este período se salda con una inyección económica en el sistema, en particular a través de incentivos económicos individuales y de inversión en infraestructuras sanitarias. El aumento del gasto público es de más del 10% anual en 2007 y en 2008 (Vilalta y De Gispert 2014) y las partidas dedicadas a personal son las que más crecen, fruto de la aplicación de la carrera profesional y del acuerdo de condiciones laborales (Betolaza 2010). La percepción de la mayoría de actores entrevistados es que este proceso resuelve sólo parcialmente el descontento y

²³ Por ejemplo, una decisión significativa en 1988 es la inversión económica del gobierno para incorporar al sistema público el Hospital Basurto, hasta entonces concertado (propiedad de orden religiosa) y declarado en ese momento en quiebra económica.

²⁴ El Igualatorio Médico Quirúrgico se crea en Bilbao como cooperativa de médicos que ofrecen asistencia sanitaria (al aseguramiento se lo denominaba “hacer igualas”). Se trata de un fenómeno limitado y vinculado en buena medida a la idiosincrasia del territorio. Una frase popular que las personas entrevistadas reconocen que existe es: “Para ser de Bilbao hay que ser del Athletic, de la Virgen de Begoña y del Igualatorio” Es significativo que en el País Vasco no existe desarrollo destacable de ningún actor privado sanitario con ánimo de lucro de capital externo.

desafección de buena parte de los profesionales respecto del desarrollo del sistema sanitario. Como analizaremos, este contexto es otro de los factores explicativos para comprender el proceso de cambio que se inicia en la legislatura de 2009.

En este contexto, hacia finales de la década se vuelve evidente la percepción de necesidad de cambio que experimenta Osakidetza como institución. Las personas entrevistadas coinciden en que los años previos al cambio de gobierno en 2009 son de ausencia de proyectos estratégicos, caducidad de las normas que marcan la gestión y desafección por parte del colectivo profesional. En particular, este fenómeno afecta al ámbito de la atención primaria y a los profesionales de carácter transversal²⁵. Se desarrolla la necesidad de un cambio en la organización jerárquica y en la cultura de mando y control. Pero en el sistema tampoco existe apenas cultura de participación ciudadana ni de participación profesional (Uria 2013). Mientras tanto, como hemos analizado, hacia finales de la década los reclamos profesionales se vehiculan por parte del gobierno a través de mejoras salariales generales. En definitiva, este fenómeno en su conjunto deriva en un contexto favorable para el cambio en las reglas que condicionan el statu quo de las instituciones sanitarias. ¿Qué sucede entonces con la gestión de la sanidad pública en el País Vasco a partir de la legislatura que se inicia en 2009? ¿De qué tipo(s) de cambio(s) institucional se trata?

El tipo de cambio institucional: múltiple y diverso

Por un lado, determinadas intervenciones impulsan un cambio institucional del tipo *displacement*. Se crean las llamadas organizaciones sanitarias integradas, que pretenden reemplazar determinadas reglas institucionales (fragmentación en la organización de los servicios sanitarios) con nuevas instituciones que agrupen la atención primaria y la especializada (gerencias únicas, microsistemas). La intervención cuenta con un presupuesto específico y el resultado es significativo en determinados casos²⁶. Al mismo tiempo, el proceso es percibido por determinados agentes como limitado al nivel

²⁵ “El año 2009, los profesionales se encontraban en una fase de desorientación, cansancio y pobreza de liderazgo” (Valdes 2013). “En todos los sistemas tiene que haber algo de utopía y la utopía se había acabado, existía hacer lo de siempre, criterios economicistas, de continuidad” (Entrevista a un alto cargo del gobierno vasco)

²⁶ Por ejemplo, con la creación de la Organización Sanitaria Integrada Bidasoa.

macro, donde las organizaciones de atención primaria continúan, según esta perspectiva, en un papel secundario.

Por su parte, un conjunto de intervenciones de base tecnológica también plantean un cambio institucional que remueven reglas existentes. La creación de un Centro de Servicios de Salud Multicanal (OSAREAN), la adopción de la historia clínica compartida o el desarrollo de redes de pacientes promueven cambios en el paradigma asistencial, tanto en la organización del trabajo de los profesionales como en el papel del paciente. Un cambio que también es percibido en determinados casos como parcial y desigual, dada las dificultades de apropiación de la tecnología o los problemas en su aplicación.

Por otro lado, la estrategia de crónicos impulsa cambios institucionales que pueden ser entendidos como del tipo *layering*, es decir, la introducción de nuevas reglas que se adjuntan o superponen a las existentes. Una de ellas es el enfoque de salud poblacional, la estratificación y *targeting* de la población con el fin de prever el comportamiento del paciente y adaptar la prestación asistencial. Pero si este enfoque puede suponer la revisión y enmienda de antiguas instituciones, uno de los instrumentos para implementarlo se basa en el mantenimiento y reinterpretación de una norma ya establecida: el contrato programa. En este sentido, el cambio impulsado es de tipo *revision*, donde los actores explotan ambigüedades de una institución para asignarle nuevos objetivos y funciones. Así, uno de los objetivos de la política de continuidad en la atención es el de adaptar los mecanismos de financiación de los proveedores sanitarios (principalmente el contrato programa) de un esquema de actividad a uno de población ajustada y resultados sanitarios (Gobierno Vasco, 2010: 50).

Otro proyecto a medio camino entre la adición de instituciones (*layering*) y la reinterpretación de antiguas normas (*revision*) es el de desarrollar competencias avanzadas en enfermería, formando personal que pudiera facilitar la atención integrada y continua al paciente. Si bien este cambio implica la creación de un nuevo perfil profesional que se suma a la figura tradicional de la enfermería, el proyecto se desarrolla sin cambio formal de las reglas estructurales de la microgestión sanitaria. El cambio de base cultural que impulsa el gobierno es percibido como limitado por la falta de acción normativa en la política de personal o en las relaciones de fuerza entre grupos y estructuras de poder en el ámbito hospitalario y de atención primaria (Valdes 2013, Uria 2013).

En definitiva, la capacidad de innovación en el sistema sanitario se expresa en diferentes tipos de cambios institucionales, en general respaldados con financiación específica, que tienen impacto desigual en la estructura de la gestión pública. Puede decirse también que la gran mayoría de proyectos introducidos en la legislatura gobernada por el Partido Socialista de Euskadi han tenido continuidad con el cambio de gobierno a manos del Partido Nacionalista Vasco en 2012. ¿Cómo podemos entender esta diversidad en el cambio institucional? ¿Cuáles son los factores clave para explicar el proceso de cambio?

Explicando el cambio institucional: del peso del contexto al rol de los agentes

El proceso de cambio institucional bajo estudio es diverso en su tipología. Incluye cambios asociados tanto al tipo *displacement*, como también a los modos *layering* y *revision*. Esta diversidad es resultado de las diferentes pautas de interacción entre agentes, contexto e instituciones que se suceden a lo largo del período analizado. Pero tanto las estrategias de los actores como las características del contexto político y de las reglas institucionales también son aspectos dinámicos, que no sólo condicionan directamente el tipo de cambio institucional sino que tienen influencia unos sobre otros.

Los agentes impulsores del cambio

Con la llegada del PSE al gobierno en 2009, el Presidente electo Patxi López decide incorporar en su gobierno consejeros con un perfil experto e independiente (sin afiliación partidaria) y convoca a Rafael Bengoa para el departamento de sanidad. Bengoa había ocupado previamente cargos en el ámbito sanitario vasco e impulsado procesos de reformas como Osasuna Zainduz o, a nivel estatal, el Informe Abril. Contaba con un perfil de experto en el ámbito de la cronicidad (incluyendo su tarea en la Organización Mundial de Salud) y había regresado poco antes de 2009 al País Vasco, impulsando la reflexión sobre la atención a los pacientes crónicos²⁷. Así, era un actor que asumía el rol de *insurrectionary*, pero que previamente también había actuado como agente de tipo *subversive* e incluso *opportunist*. Cuando es convocado por el presidente, Bengoa recibe explícitamente el mandato de reforma de la gestión pública en el ámbito

²⁷ En 2008 edita el libro *Curar y cuidar. Innovación en la gestión de enfermedades crónicas: una guía práctica para avanzar* (Bengoa y Nuño 2008).

de la sanidad, aunque es el potencial consejero quien propone la estrategia de la cronicidad, asumida posteriormente (y de forma gradual) por el gobierno²⁸.

El cambio de gobierno viene seguido entonces de la explicitación de diversos problemas de políticas sanitarias que, según el discurso oficial, suponen en su conjunto una presión inédita para el sistema sanitario. El envejecimiento de la población, el crecimiento del número de pacientes con patologías crónicas y el consumismo sanitario se repiten en los documentos oficiales. Si bien este diagnóstico no es completamente nuevo en el sector, su presentación estructurada y su utilización intencionada como plataforma para promover el cambio suponen una estrategia diferencial²⁹.

Así, en la primera etapa de gobierno, los documentos oficiales y las intervenciones del consejero construyen un pronóstico global para el sistema sanitario. Se habla así de 2009 como “el año del cambio de sistema sanitario” y de una “nueva forma de prestar servicios de salud, basada en el cuidado integral de las personas con patologías crónicas” (Osakidetza, 2010: 4).

Colocas un relato motivador en el sector, un “compelling narrative”, basado en una idea fuerza: la atención a enfermos crónicos. Planteas una visión del sector, algo que no existía. La concepción del gasto no es una narrativa, no es un buen relato, ni para el sector público ni para el privado.

Entrevista a un ex alto cargo del gobierno vasco

El discurso se inscribe en la ola de reformas de otros sistemas sanitarios avanzados. Se crea una imagen sugestiva de sistema en movimiento, una representación de una organización moderna, innovadora, eficaz y eficiente (Valdes 2013). La formulación inicial de este discurso se desarrolla en un contexto institucional determinado. Como hemos avanzado, un contexto favorable para el cambio de las instituciones sanitarias: desafección profesional, mejoras salariales recientes, necesidad percibida de cambio.

Así, además del propio consejero, en la estrategia de cambio existen otros actores que inicialmente impulsan el proceso. Por un lado, un reducido equipo directivo, personas que por entonces no integran las instituciones sanitarias del País Vasco y que

²⁸ La estrategia de cronicidad no aparece mencionada en el programa electoral del PSE.

²⁹ “En general en España se acostumbra a presentar soluciones sin haber creado el diagnóstico del problema a resolver, sin razonar la solución en términos de gestión del cambio. Siempre tienes que construir la razón que motiva el cambio, de manera que la gente pueda decir que es necesario hacer algo” (Entrevista a un ex alto cargo del gobierno vasco)

ocuparán cargos claves en el sistema. Esta “organización paralela”³⁰ (potenciales agentes de tipo *insurrectionaries*) se inserta en un contexto institucional de organizaciones jerarquizadas y aprovecha el peso de la cadena de mando para promover el cambio. Ahora bien, por otro lado, el consejero decide mantener en su cargo a un conjunto de directivos con trayectoria previa en el sistema, buscando incluir potenciales agentes del tipo *subversives* o incluso *opportunists*. Se pretende tanto motivar su implicación inicial en la nueva estrategia como, más a largo plazo, asegurar su presencia en el sistema sanitario y evitar los efectos de un nuevo (y posible) cambio de gobierno. En este sentido, el contexto político (con un partido históricamente hegemónico como el PNV) también es factor explicativo del tipo de cambio institucional.

Tras difundir el diagnóstico y visión del sector, los actores que impulsan el cambio institucional elaboran y hacen público un plan de intervención. En julio de 2010 el gobierno edita el documento *Estrategia para afrontar el reto de la cronicidad en Euskadi*, donde las cinco grandes políticas de la estrategia se vinculan a 14 proyectos. El propio documento refleja la diversidad del cambio institucional que se propone. El núcleo de proyectos es de tipo *top-down*, pero también existe una línea de trabajo específica *bottom-up*, denominada “Innovación desde los profesionales clínicos”. Como avanzamos, los proyectos incluyen tanto cambios de tipo *displacement* como *layering* y *conversion*. Incluso dentro del propio equipo directivo que impulsa la estrategia existen diferencias sobre la conveniencia o la prioridad de las líneas de cambio planteadas. Pero se acuerda desplegar la estrategia en su diversidad previendo que los proyectos puedan tener diferente aceptación. ¿Cómo puede explicarse entonces la diversidad en el tipo de cambio institucional?

Explicando la diversidad en el tipo de cambio institucional

Por un lado, el giro en el cambio en el contexto político (e ideológico) en 2009, con la llegada del PSE al gobierno, facilita la posición de aquellos actores que adoptan el rol de *insurrectionaries* e impulsan un cambio del tipo *displacement*. Este proceso también puede explicarse por la percepción del relativamente bajo nivel de discreción institucional en Osakidetza y el consiguiente poder que concentra la dirección general (e incluso la dirección de asistencia sanitaria) en este organismo. Así, se desarrollan

³⁰ (Entrevista a un ex alto cargo del gobierno vasco)

proyectos de integración asistencial o de cambio en el rol de los profesionales y pacientes basado en la tecnología.

Ahora bien, tanto el contexto político como la propia estrategia de la consejería de sanidad llevan a que remover y reemplazar reglas y normas antiguas (*displacement*) no sea el único ni mayoritario tipo de cambio institucional desplegado. Como hemos avanzado, el Parlamento vasco resulta un significativo espacio de veto, no sólo en términos generales sino en concreto para las decisiones sobre política sanitaria. A partir de 2009, el PSE gobierna en minoría parlamentaria tras un acuerdo con el PP, lo que implica que el PNV no integra el gobierno por primera vez en treinta años. Así, el PNV mantiene significativo poder en el parlamento y ejerce una oposición frontal al gobierno del PSE³¹. En concreto en el ámbito sanitario, se repiten las convocatorias de comparecencias del consejero en el parlamento y se denuncia e investiga (en comisión parlamentaria) la gestión de gobiernos anteriores. El contexto de posibilidades de veto es destacado, en unas políticas que de por sí cuentan con una imagen (*policy image*) basada en instituciones internalizadas en la sociedad. Todo ello se produce, además, en el momento en que la crisis económica y fiscal en España tiene gran impacto.

Si el contexto político es un factor explicativo clave, también lo es la percepción de los agentes sobre cierto margen de discreción en las instituciones objeto de cambio. El consejero y parte de su equipo asumen que los proyectos de carácter top-down no son suficientes ni siempre es posible (y deseable) un cambio rápido y visiblemente dirigido. Además, se percibe que la estrategia de crónicos se inserta en el marco de la construcción continuada (y en parte consensuado) de un sistema sanitario durante más de veinte años desde la transferencia definitiva de competencias.

Por todo ello, el gobierno no implementa determinadas alternativas de políticas formuladas en la dirección de un cambio del tipo *displacement*. Se opta por proyectos que suman reglas institucionales a las existentes, que adjuntan normas no totalmente nuevas pero que sí implican enmiendas o modificaciones parciales (*layering*). Como hemos explicado, se trata en este caso de proyectos vinculados a la adaptación de la prestación asistencial, las características del paciente y su rol. Buena parte de estas iniciativas se despliegan fomentando la participación de determinados profesionales, cuyo perfil es el de agentes del tipo *subversives*. Personas que buscan el cambio

³¹ En las elecciones de 2009 el PNV obtiene el primer lugar en votos (38,5%) y escaños (30), seguido del PSE (30,7% y 25 escaños) y el PP (14,1% y 13 escaños). Ante el pacto de investidura entre PSE y PP, se produce una situación de tensión política, que implica el cuestionamiento de la legitimidad del gobierno del PSE. A su vez, el PNV interpretó que volvería a gobernar en la siguiente legislatura.

institucional pero que no operan contra las reglas establecidas. De hecho, trabajan en el sistema y esperan el cambio de statu quo. Mientras los hacen, promueven normas parcialmente novedosas.

En el caso del País Vasco, estos profesionales son aquellos de rango intermedio del ámbito de la atención primaria (de trabajo cotidiano con el paciente crónico y perfil transversal) o jefes de servicio de hospitales. Para involucrarlos, el gobierno utiliza instrumentos como convocatorias de proyectos de investigación-acción y pruebas piloto de prototipos de organización asistencial³². A su vez, la estrategia de cronicidad se alimenta del conocimiento de un conjunto de profesionales del ámbito de la gestión, que trabajan en las instituciones sanitarias y que asumen nuevas responsabilidades. Cabe considerar que muchos de ellos habían sido formados en salud pública en el exterior a través de programas impulsados por el gobierno en décadas anteriores.

En definitiva, el cambio se despliega en buena medida a través de este conjunto de actores, en este caso una estructura capilar y no la de mandos tradicionales de Osakidetza. Muchos de estos profesionales compartían un contexto institucional de desafección, algunos habían estado involucrados en reformas en la década de 1990 (como Osasuna Zainduz) y la mayoría compartían la percepción de necesidad de los cambios institucionales. Incluso, algunos de los proyectos impulsados por el nuevo gobierno ya tenían un cierto recorrido en estas estructuras. Clave es que el gobierno empodera (al menos en parte) este tipo de agentes y modifica así el contexto político e institucional.

La percepción compartida es que la estrategia de cronicidad concitó interés y permitió la movilización de grupos profesionales que, aunque no fueron mayoritarios, sí un número notable, principalmente en el ámbito de la atención primaria y también (aunque en menor medida) en el hospitalario (Valdés 2013). Este proceso se da en un período (a partir de 2010) en el cual se congela el presupuesto del Departamento de Sanidad (Vilalta y De Gispert 2014). Pero también el gobierno reduce significativamente el gasto sanitario en concierto con el sector privado³³. Todo ello está vinculado con el crecimiento en el nivel de productividad del sector público durante este período, al tiempo que las listas de espera se mantienen en niveles similares a años

³² A través de instituciones de investigación y soporte en el despliegue como el Instituto Vasco de Innovación Sanitaria.

³³Esto no implica conflicto con el sector privado ya que éste no posee significativo poder de veto, pero además porque el gobierno busca “evitar la desaparición de empresas, que por su parte quitan algo presión al sistema y son fuente de ocupación” (Entrevista a un ex alto cargo del gobierno vasco).

previos. La redistribución del gasto facilita el despliegue de la estrategia de cronicidad. Así, la mayoría de personas entrevistadas coinciden en afirmar que existe, al menos durante un período, un fenómeno de hacer más con la misma (o menor) cantidad de recursos.

La decisión de reducir la concertación con el sector privado se presenta por parte de los responsables políticos como una opción no condicionada por la ideología. Sin embargo, sí que la estrategia de crónicos (y el ahorro que de ella puede derivarse) se enseña como una alternativa diferencial a la política del gobierno central (a cargo del PP) o de otras comunidades autónomas³⁴. Así, dicha estrategia se asocia al cambio en la organización asistencial, pero también particularmente a la sostenibilidad del sistema sanitario, la mejora de la productividad y el ahorro. Su legitimidad deriva entonces de estos elementos y de su carácter singular en el contexto político territorial del Estado.

Por último, como hemos avanzado, el tipo de cambio institucional que se deriva de la estrategia de cronicidad no sólo es de tipo *displacement* y *layering*. También presenta elementos propios del modo *conversion*. Las antiguas instituciones no experimentan cambios formales, pero sí que sus reglas se interpretan e implantan de una nueva manera. Este proceso se aprecia en la voluntad manifiesta de los responsables políticos de no legislar o cambiar de manera formal el marco normativo. Se decide no desarrollar una ley de crónicos, porque “el cambio que promovemos no es legal, sino cultural. En España hay tendencia a la hiperregulación.”³⁵

Un cambio de tipo cultural como el que incorpora la estrategia de crónicos se basa en la explotación activa de la ambigüedad de determinadas instituciones. Como por ejemplo en el ámbito de la microgestión, se busca convertir determinadas reglas, otorgándole nuevos objetivos y funciones. Se insiste en el desarrollo de proyectos *bottom-up* que puedan facilitar la implicación de nuevos agentes. Un tipo de agente (*opportunists*) que tiene preferencias ambiguas sobre el cambio institucional, que no busca activamente preservar las instituciones, pero que tampoco se opone frontalmente al *statu quo*.

³⁴ “Por primera vez se suman dos cosas que parecían incompatibles: mejora de la atención y ahorro. Vamos hacia un modelo propio.”(Entrevista a un ex alto cargo del gobierno vasco)

“En algunos temas hemos sido más nacionalistas que el PNV. Hemos desarrollado una política sanitaria diferente, hemos promocionado la marca Euskadi. Nos cerramos al copago y al decreto del gobierno central sobre la atención a los inmigrantes. Hemos conseguido ahorro por la estrategia cronicidad.”(Entrevista a un ex alto cargo del gobierno vasco).

³⁵ Entrevista a un ex alto cargo del gobierno vasco.

Ahora bien, un tipo de cambio *conversion*, basado en proyectos *bottom-up* que exploten la ambigüedad de las reglas establecidas, requiere de un contexto político e institucional particular, con mínimas posibilidades de veto y amplio margen de discreción en las organizaciones. Es en este sentido que se producen movimientos por parte del gobierno. Ya hemos analizado la construcción de un relato basado en un diagnóstico y pronóstico global y comprensivo de la política sanitaria. Un discurso que reduce el efecto del poder de veto de potenciales agentes del tipo *symbiont*. Tanto la oposición en el parlamento como los sindicatos de profesionales en el ámbito de la dirección de Osakidetza. En particular, se evita entrar en procesos de reforma y negociación directa con los agentes sindicales.

Por su parte, el gobierno busca también crear mayor espacio para la interpretación e implementación de las normas vigentes. La opción es generar contextos e incentivos para que los profesionales interpreten las reglas institucionales de forma diferente y actúen en el sentido del cambio buscado. Cabe destacar, sin embargo, que esta política, contraria a la estrategia de mando y control, en ocasiones es discutida dentro del propio equipo directivo del departamento de sanidad. En cualquier caso, la percepción general es que la estrategia de crónicos también consiguió (al menos en parte) movilizar un conjunto de profesionales que no se oponían visiblemente al statu quo pero sí tenían disposición a desarrollar cambios en su tarea cotidiana.

El caso de la estrategia de cronicidad ilustra también cómo el proceso de cambio institucional de tipo *conversion* permite interpretaciones de las reglas institucionales que pueden ser no sólo diferentes sino en ocasiones contradictorias. El cambio de base cultural que impulsa el gobierno es percibido como limitado por parte de determinados actores. Por un lado, se subraya la falta de acción normativa, en particular en la política de personal y en relación al desequilibrio de fuerzas entre grupos y estructuras de poder en el ámbito hospitalario y la atención primaria (Valdes 2013, Uria 2013). Por otro, se entiende que la política se basa en una propuesta de generalización de la cultura de la innovación en estricta clave de sostenibilidad. El carácter experimental se asocia más a la inclinación a implantar soluciones que a la formulación de preguntas. Todo ello implicaría un exceso de ambigüedad, que ha podido producir cierto desconcierto y distanciamiento por parte de los profesionales (Valdés 2013). Por último, se percibe que el ritmo necesario para producir un cambio institucional se produce de forma desigual en la macro y en la microgestión. Según esta visión, mientras la estrategia de cronicidad

tiene un impacto significativo en la primera (dentro y fuera del País Vasco), puede no vencer resistencias al cambio (de por sí ya existentes) en la segunda.

Conclusiones

Este análisis de la trayectoria de la política de gestión pública en el sector sanitario en dos CCAA españolas muestra cómo, con marcos institucionales similares, los gobiernos pueden buscar opciones de política pública divergentes. Estas divergencias se explican en parte por variables específicas del sector sanitario en cada comunidad, variables que han demostrado ser analíticamente relevantes: el peso relativo de la provisión privada y pública, el número y las características de los grupos de presión, y la relación de estos agentes con la élite política en cada caso. El País Vasco y la Comunidad de Madrid muestran características distintas en todas estas variables y han perseguido diferentes opciones políticas, hecho que reforzaría el argumento de Radaelli *et al.* (2012), en relación a la capacidad explicativa de las características específicas del sector de política pública analizado.

Sin embargo, este dato por sí mismo no significa que las características de la política sectorial sean el nexo causal entre las variables institucionales y las de las políticas públicas. Es importante señalar que las (in)acciones de los sucesivos gobiernos y otros actores han contribuido o bien a modificar gradualmente, o bien a intensificar, las características de algunas de estas variables. Así, el principal factor explicativo del tipo de cambio que se produce en instituciones y en políticas es el tipo de estrategias que los actores persiguen. Este estudio confirma el argumento de Mahoney y Thelen (2010): el tipo de roles que juegan los actores y las estrategias que siguen están condicionadas por las posibilidades de veto contextuales y por el grado de discrecionalidad en la interpretación y aplicación de las regulaciones.

Sin embargo, este análisis muestra que es la percepción que los agentes de cambio tienen de estas dos variables lo que influye realmente en la mayoría de sus estrategias y acciones. Por lo tanto, los roles institucionalmente sesgados no han de darse por sentado. Los actores que ostentan la misma posición institucional pueden seguir diferentes estrategias en función de su percepción de la relevancia de los factores a tener en cuenta. Por ejemplo, un actor puede tratar de debilitar o fortalecer las

posibilidades de veto de otros actores en función de cómo las perciben, o pueden seguir diferentes estrategias de cambio en función de su percepción del grado de discrecionalidad dentro de la institución. Esto puede ser especialmente relevante en los estados descentralizados, como España, donde los actores con poder de veto pueden ser externos al sistema político autonómico inmediato que lidera el proceso de cambio. El gobierno central, por ejemplo, puede no influir en el proceso de cambio autonómico directamente, pero los agentes de cambio autonómico pueden construir sus propios discursos y estrategias en referencias explícitas a la contienda política sobre las características de los sistemas políticos y gubernamentales del país.

Por último, este estudio también muestra que los actores de cambio pueden debilitar o fortalecer (in)intencionadamente las posibilidades de veto de otros actores, y allanar así el camino para desarrollar estrategias de cambio. De esta forma, el modelo teórico de Mahoney y Thelen (2010) mejoraría su argumento causal mediante la integración de un enfoque procesual en el análisis e interpretación de los casos de cambio incremental en las instituciones y en las políticas públicas. Este enfoque ayudaría a entender cómo y por qué los actores interactúan con los factores situacionales relevantes en un modelo dinámico, que puede dirigirse tanto a la continuidad institucional como a promover el cambio. Al mismo tiempo, permitiría endogeneizar la evolución dinámica de características contextuales e institucionales, en lugar de ofrecer una imagen estática no realista.

Referencias bibliográficas

- Abell, P. 2004. "Narrative Explanation: An Alternative to Variable-Centered Explanation?" *Annual Review of Sociology* 30: 287-310.
- BOCM (2009), LEY 6/2009, de 16 de noviembre, de Libertad de Elección en la Sanidad de la Comunidad de Madrid. Disponible en:
http://www.madrid.org/boletin/CM_Orden_BOCM/2009/11/18/2009-11-18_17112009_0102.pdf
- Capano, G. 2003. "Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform during the 1990s", *Public Administration* 81: 781-801.
- Elster, J. 1989. *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Gallego, R. 2003 "Las políticas sanitarias de las Comunidades Autónomas", in Gallego, R.; Gomà, R.; Subirats, J. eds. *Estado de Bienestar y ComunidadesAutónomas*. Madrid, Tecnos-UPF.
- Gallego, R.; Gomà, R.; Subirats, J. 2005. "Spain, from State Welfare to Regional Welfare", McEwen, N. and Moreno, L. eds. *The Territorial Politics of Welfare*. London: Routledge.

- Gallego, R. and Subirats, J. 2011. "Regional welfare regimes and multilevel governance", in Guillén A.M. and M. León, eds. *The Spanish welfare state in the European context*. London: Routledge.
- Gallego, R. y Subirats, J. (eds.) 2011, *Autonomies i Desigualtats a Espanya: Percepcions, evolució social i polítiques de benestar*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.
- Gallego, R. and Subirats, J. 2012 "Spanish Regional and Welfare Systems: Policy Innovation and Multi-level Governance", *Regional and Federal Studies*, 22(3): 269-288.
- García Armesto, S., Abadía Taira, M.B., Durán, A., Hernández Quevedo, C., Bernal Delgado, E. (2011) "España: Análisis del sistema sanitario" *Sistemas sanitarios en transición*, 12(4):1-269.
- Hacker, J.S. 2004 "Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States", *American Political Science Review*, 98(2):243-60.
- Mahoney, J.; Thelen, K. ed. 2010. *Explaining institutional change. Ambiguity, Agency and Power*. New York: Cambridge University Press.
- Martín, J. (2003), *Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias*, Fundación Alternativas, Madrid.
- Martín García, M. (2011), "Las áreas sanitarias como base para una gestión eficiente, racional y equitativa de los recursos sanitarios. En :AAVV, Otragesión sanitaria es posible, Fundación 1 de Mayo (CCOO), Madrid.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, MSSSI (2011). *Recursos Económicos del Sistema Nacional de Salud*, Disponible en: <http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/recursosEconomicos.htm>
- Observatorio del Sistema Nacional de Salud (2011), *Informe anual del Sistema Nacional de Salud 2010-País Vasco*, disponible en: <http://www.msps.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/e01.htm>
- Ongaro, E. 2008, "The Reform of Public Management in France, Greece, Italy, Portugal, and Spain", *International Journal of Public Sector Management*, 21:101-117.
- Ongaro, E. 2010. *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Osakidetza (2010), Memoria Osakidetza 2009. Disponible en: http://www.osakidetza.euskadi.net/r85-pkpubl02/es/contenidos/informacion/osk_publicaciones/es_publici/adjuntos/memorias/memoria2009.pdf
- Palomo, L., Gené-Badía, J. and Rodríguez-Sendín, J. (2012), "La reforma de la atención primaria, entre el refugio del pasado y la aventura de la innovación." *Gaceta Sanitaria*. 2012; 26(S):14-19.
- Radaelli, C.; Dente, B.; Dossi, S. 2012 "Recasting Institutionalism: Institutional Analysis and Public Policy", *European Political Science*, 11:537-550.
- Repullo, J.R. (2009). *El Área Única Sanitaria de Madrid como nuevo paso en la desregulación y fragmentación asistencial*. Disponible en: <http://www.slideshare.net/jrepullo/area-sanitaria-unica-madrid>.
- Streeck, W.; Thelen, K. ed. 2005. *Beyond continuity: Institutional Change in Advanced Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Tendler, J. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore MD, John Hopkins University Press.
- Thelen, K.; Steinmo, S. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics", Steinmo, S.; Thelen, K. and Longstreth, F. eds. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Triadó, X. (2002), "La doble cobertura sanitaria: análisis de las preferencias y oportunidades del mercado", XXII Jornadas de Economía de la Salud, Pamplona, 31 de mayo de 2002.
- Uria, J. (2013), "¿Participar? ¿En qué y para qué?", *Salud 2000*, n. 141, pp. 13-16.
- Valdes, P. (2013), "Estrategia de Cronicidad: innovación y ambigüedad. Una visión desde la Atención Primaria", *Salud 2000*, n. 141, pp. 17-21.

EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: ¿FACTOR DETERMINANTE DE LA POLÍTICA SANITARIA? LOS CASOS DE ANDALUCÍA Y CATALUÑA

Cristina de Gispert y Maite Vilalta

crisdegispert@ub.edu

mvilalta@ub.edu

Panel 2: SANIDAD

Resumen

Uno de los factores que a priori condiciona la capacidad de decisión de los gobiernos autonómicos es la disponibilidad de recursos económicos para poder llevar a cabo sus competencias, entre las que destaca por su importancia presupuestaria, la sanidad. En este sentido, se hace necesario conocer los distintos modelos de financiación autonómica que han funcionado durante nuestro período de análisis (2001-2011), en el contexto de las comunidades autónomas (CCAA) de régimen común. Los recursos obtenidos a partir del modelo de financiación son de dos tipos: los procedentes de la cesta impositiva que disponen las CCAA y las subvenciones de nivelación.

En consecuencia, en este *paper* se analiza la evolución del volumen de recursos obtenidos por parte de las CCAA, así como la evolución de su procedencia durante el período 2001-2011. Se comparará la situación de las 15 CCAA de régimen común, puesto que comparten un mismo modelo de financiación, con especial atención a los casos de Andalucía y de Cataluña. La razón de focalizar el análisis en estas dos comunidades estriba en el hecho que han desarrollado modelos de política sanitaria bien diferenciados. En este sentido, queremos observar si también han obtenido recursos, tanto en disponibilidad como en procedencia, de manera diferente en el período indicado.

El *paper* muestra que hay diferencias significativas en cuanto a ingresos entre CCAA que pueden haber influido en la toma de decisiones en cuanto a políticas públicas y, en particular, en la política de sanidad.

Palabras clave: descentralización, estado autonómico, modelos de financiación, ingresos, disponibilidad y procedencia de los recursos

1. Introducción

Los gobiernos de las dos comunidades autónomas que se someten a consideración en este trabajo, Andalucía y Cataluña, han dispuesto de los recursos procedentes del llamado modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común o modelo LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas). Este modelo es claramente diferente del que tienen las dos comunidades autónomas forales del Estado (País Vasco y Navarra). Las diferencias entre ambos modelos se encuentran tanto en su configuración, como en su funcionamiento y resultados. Dado que la comparación entre ambos modelos no es el objeto de estudio de este trabajo, nos centraremos en la descripción y análisis del modelo de financiación de régimen común.

El actual modelo se ha ido diseñando, a lo largo de los últimos 30 años, fruto de los sucesivos acuerdos que se han producido en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). Estos acuerdos han sido, una vez superada la etapa inicial de financiación transitoria (1980-86), quinquenales. Esto fue así hasta el año 2001, momento en que se dio por cerrado el modelo. No obstante, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado en 2006, comportó una nueva negociación del modelo que se generalizó al conjunto de comunidades autónomas en el acuerdo del CPFF de julio de 2009.

El CPFF está formado por el Ministro de Hacienda y los Consejeros con responsabilidades de hacienda de cada comunidad autónoma. Se trata de un órgano de deliberación, es decir, su función es hacer recomendaciones sobre temas fiscales y financieros, que se hacen llegar, posteriormente, al Gobierno. Para la adopción de estas recomendaciones, los acuerdos se toman por votación. Se necesitan dos tercios en la primera votación y la mayoría en caso de una segunda votación. Cada Consejero tiene un voto y el Ministro tiene el mismo número de votos que tienen las comunidades autónomas que forman parte del Consejo. Así se han aprobado los acuerdos de financiación de los años 1986 (quinquenio 1987-91), 1992 (quinquenio 1992-96), 1996 (quinquenio 1996-2001), 2001 (para los años 2001-2008) y 2009. Este último acuerdo es el vigente actualmente y recupera la revisión quinquenal, que se tendría que haber realizado en 2013, lo cual no se ha cumplido.

Si bien la deliberación en el seno del CPFF es conjunta, la firma de los acuerdos es siempre bilateral. De forma que si hay una comunidad autónoma que ha votado en contra, no se le aplicará el contenido del acuerdo. Los Consejeros que han representado a Cataluña siempre han votado a favor, excepto el año 1992, que se hizo un voto condicionado a que, el año

siguiente, se estudiara y se introdujera en el modelo algún mecanismo que permitiera el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos, lo cual se materializó en un nuevo acuerdo del CPFF en 1993, que supuso la cesión a las comunidades autónomas del 15% territorializado del IRPF. Los Consejeros que han representado a Andalucía también siempre han dado su voto afirmativo, excepto el año 1996, que se votó en contra. Es por ello que los cambios introducidos en el modelo para el quinquenio 1997-2001 no fueron de aplicación en Andalucía.

De forma muy resumida se puede decir que el modelo que se ha ido diseñando hasta llegar al actual, se configura sobre dos grandes fuentes de obtención de ingresos: una cesta tributaria y una subvención incondicionada procedente del gobierno central. Hasta el año 2001 los recursos procedentes de estas dos fuentes deberían haber proporcionado los ingresos suficientes para poder cubrir la prestación de las competencias que se han ido transfiriendo a los gobiernos autonómicos. Todas las competencias excepto una, la sanidad, que se financiaba hasta entonces, a través de una subvención específica del gobierno central. Hay que tener en cuenta que hasta el año 2001 la sanidad sólo estaba transferida a cinco de las quince comunidades de régimen común (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia) y a las dos comunidades forales. Es a partir del acuerdo del 2001, momento en que se transfiere al resto, cuando su financiación se incluye dentro del modelo general y deja de ser una subvención específica.

La cesta tributaria en manos de los gobiernos autonómicos ha sido integrada por los llamados tributos cedidos y se ha ido ampliando a lo largo de los diferentes acuerdos. Es decir, el gobierno central ha ido cediendo desde los años 80, el rendimiento, total o parcial, de ciertas figuras tributarias así como, en algunos casos, la capacidad de gestión. Y a partir del acuerdo del 1996 también ha ido cediendo, aparte del rendimiento, cierta capacidad normativa sobre algunas de estas figuras tributarias, lo cual ha permitido a los gobiernos autonómicos poder tomar decisiones sobre elementos importantes de determinados impuestos. Se podría afirmar que en los sucesivos acuerdos de financiación se ha ido ampliando la autonomía financiera de las comunidades autónomas, en la medida que el volumen de recursos procedentes de figuras tributarias sobre las cuales pueden tomar decisiones, ha ido creciendo, a pesar de que todavía resulte insuficiente.

En cuanto a la subvención incondicionada, teniendo en cuenta los postulados de la teoría del

federalismo fiscal, es la que tendría que haber contribuido a dar cumplimiento a los principios de equidad vertical y equidad horizontal. Es decir, tendría que haber funcionado de mecanismo nivelador de los recursos, tanto entre el gobierno central y el conjunto de comunidades autónomas (nivelación vertical), como entre ellas (nivelación horizontal). En los diferentes acuerdos de financiación, se ha ido modificando, no sólo el nombre de esta subvención (Participación en los Ingresos del Estado hasta el año 2001, Fondo de Suficiencia del 2001 al 2008, y Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales a partir del 2009), sino también la manera de calcularla. Este cálculo siempre se ha basado en la cuantificación de las necesidades de gasto de cada gobierno autonómico, mediante un conjunto de variables socioeconómicas, así como de su capacidad fiscal. Es la manera de calcular estas dos variables (necesidades y capacidad) la que ha hecho, fundamentalmente, que esta subvención no haya acabado de funcionar correctamente como un fondo nivelador de los recursos, tal como se esperaría que lo hiciera siguiendo lo que nos dice la teoría del federalismo fiscal, o tal como lo hacen los mecanismos niveladores que existen en países que constituyen un referente en este sentido (Alemania, Canadá, Suiza, Australia, etc.). Este mal funcionamiento, a pesar de que se ha solucionado en parte a partir del acuerdo del 2009, ha conducido a la existencia de importantes diferencias de recursos por habitante entre los gobiernos autonómicos. Por regla general, comunidades autónomas con una capacidad fiscal inferior a la media (por ejemplo Andalucía), han acabado teniendo más recursos per cápita, una vez recibida la subvención incondicionada, que algunas de las comunidades autónomas que tienen una capacidad fiscal por encima de la media (por ejemplo Cataluña).

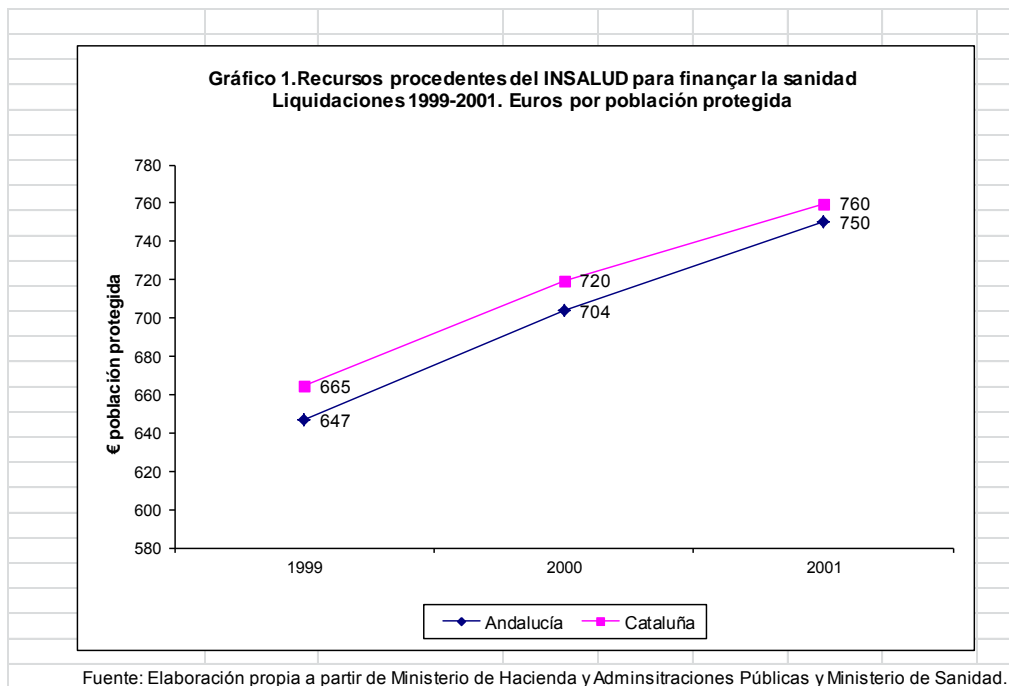
Dado que el objetivo de este estudio es averiguar si la configuración del modelo de financiación ha podido incidir en la toma de decisiones diferentes sobre el modelo sanitario de Cataluña y Andalucía, en el apartado siguiente se describe el funcionamiento y los resultados de los dos modelos de financiación (el modelo acordado en 2001 y el modelo acordado en 2009) vigentes durante el periodo objeto de análisis en este trabajo (2001-2011). En el apartado 3 se comparan específicamente los resultados para Andalucía y Cataluña. El apartado 4 aborda la importancia de otro tipo de ingresos al margen del modelo de financiación autonómica. Finalmente en el apartado 5 se recogen las principales conclusiones.

2. Los acuerdos de financiación autonómica de los años 2001 y 2009

2.1. Una breve referencia a la financiación de la sanidad en el periodo anterior al 2001

La Generalitat de Cataluña asumió la competencia en sanidad en 1981 y la Junta de Andalucía en 1984. Hasta el año 1994 el cálculo de la subvención específica que recibieron para financiar la sanidad se hizo siguiendo criterios bastante heterogéneos y basados en el cálculo del coste efectivo. Es a partir del año 1994 cuando se aprueba una metodología de cálculo de la subvención, vigente hasta el año 1997, que consistió en el reparto de un volumen global de recursos, entre las siete comunidades autónomas que tenían asumida la prestación de la sanidad, según el peso de su población protegida. Este reparto se hizo para el primer año (1994), y la cuantía resultante se fue actualizando usando la tasa de variación del PIB nominal del conjunto del Estado. El año 1998 se volvió a calcular de nuevo la subvención correspondiente a cada comunidad usando el mismo criterio (la población protegida de aquel año), y se fue actualizando hasta el año 2001 utilizando también la tasa de variación del PIB. Es a partir del 1998 cuando se introducen además, tres fondos específicos: un fondo destinado a compensar las comunidades autónomas por la atención de pacientes desplazados a otras comunidades autónomas, un fondo destinado a cubrir los costes de docencia e investigación, y un fondo destinado a garantizar que las posibles pérdidas de población fueran tenidas en cuenta en el reparto de los recursos.

Por lo tanto, hasta el año 2001 Andalucía y Cataluña recibieron, por un lado, un volumen de recursos procedentes del INSALUD destinados a financiar la sanidad y, por otro lado, los recursos procedentes del modelo de financiación vigente. El gráfico 1 muestra el volumen de recursos recibidos por Andalucía y Cataluña a través de la subvención específica destinada a la sanidad, en sus últimos tres años de existencia (1999-2001).



A partir del acuerdo de financiación autonómica del año 2001, momento en que tal como se ha dicho anteriormente, se decide transferir la sanidad a todas las comunidades autónomas, desaparece esta doble vía de obtención de recursos (recursos para financiar la sanidad, por un lado, y recursos para financiar el resto de servicios, por otro lado). Es decir a partir del 2002, primer año de vigencia del modelo acordado el 2001, los recursos que recibirán los gobiernos autonómicos vía modelo, son los que tienen que servir para cubrir la prestación de todos los servicios asumidos, incluidos la sanidad. Es importante remarcar que todos estos recursos serán incondicionados, ninguno tendrá un destino específico, destino por tanto que podrá ser decidido por los gobiernos autonómicos.

2.2. El acuerdo de financiación del 2001

El modelo de financiación de las comunidades autónomas aprobado en 2001 y vigente hasta el 2008, estaba diseñado en torno a dos gran vías de obtención de ingresos, el funcionamiento de las cuales se describe a continuación. Se trata de: a) los tributos cedidos, y b) el fondo de suficiencia.

2.2.1. Los tributos cedidos

A partir del acuerdo del 2001, los tributos en manos de los gobiernos autonómicos fueron los siguientes: el impuesto sobre el patrimonio de las personas físicas, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, el impuesto sobre actos jurídicos documentados, la tasa sobre el juego, el 33% del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), el 35% del impuesto sobre el valor añadido (IVA), el 40% de los impuestos especiales (tabaco, alcohol e hidrocarburos), el impuesto especial sobre determinados medios de transporte, el impuesto especial sobre la electricidad, y el impuesto especial sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos. A los cinco primeros se los conoce con el nombre de *tributos cedidos tradicionales* puesto que formaron parte de la cesta tributaria de los gobiernos autonómicos desde principios de los años 80.

En un primer momento, cuando el Estado cedía tributos a las comunidades autónomas, sólo cedía el rendimiento y, en algunos casos, la gestión. No será hasta el año 1996 y sobre todo a partir del acuerdo del 2001, cuando también empieza a ceder cierta capacidad normativa sobre algunos de ellos. Es por eso que, desde aquel momento, los gobiernos autonómicos han podido tomar decisiones sobre determinados elementos de los siguientes impuestos: los mencionados impuestos tradicionales, el IRPF, el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y el impuesto especial sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos.

Los gobiernos autonómicos han podido gestionar los siguientes tributos: los llamados tributos cedidos tradicionales (en el caso del impuesto sobre el patrimonio de las personas físicas, la gestión ha sido compartida con la agencia estatal), el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y el impuesto especial sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos. En cambio, la gestión del impuesto sobre la electricidad y la de los grandes impuestos sobre los cuales los gobiernos autonómicos participan parcialmente (IRPF, IVA y especiales), ha sido realizada por la agencia estatal de administración tributaria (AEAT).

2.2.2. El fondo de suficiencia

Las comunidades autónomas han recibido una subvención incondicionada que a partir del acuerdo del 2001 se denominó fondo de suficiencia. El volumen de subvención correspondiente a cada comunidad autónoma se calculó de la siguiente manera. En primer lugar, se determinó el volumen global de recursos que tenía que ser distribuido

entre las 15 comunidades autónomas de régimen común. Para hacerlo se consideraron tres bloques de competencias: a) el bloque correspondiente a los servicios comunes; b) el bloque correspondiente a los servicios sanitarios; c) el bloque correspondiente a los servicios sociales y asistenciales. Así pues, lo que se determinó fue el volumen de recursos necesarios para el conjunto de gobiernos autonómicos para poder financiar cada uno de los tres bloques competenciales.

En segundo lugar, se determinó el volumen de recursos correspondiente a cada comunidad autónoma para cada uno de los tres bloques mencionados. Es decir, se cuantificaron las “necesidades de gasto” de cada gobierno autonómico (NDi) para cada uno de los tres bloques competenciales. Las variables utilizadas para este cálculo fueron las siguientes:

a) En relación al bloque de servicios comunes:

- Una cuantía fija de 39,66 millones de euros para cada comunidad autónoma.
- La cuantía principal, resultante de restar del total disponible para este bloque de servicios comunes la cuantía del punto anterior y la de los dos subfondos del punto siguiente, se distribuyó según las variables y ponderaciones siguientes: población (94%), superficie (4,2%), dispersión (1,2%) e insularidad (9,6%).
- Dos subfondos adicionales: un fondo de renta relativa, dotado con 150,25 millones de euros, que se repartió entre las comunidades autónomas que tenían un valor añadido bruto por habitante inferior a la media, y un fondo para paliar la escasa densidad de población, dotado con 48,08 millones de euros, que se repartió entre aquellas comunidades autónomas que tenían una densidad de población inferior a 27 habitantes por kilómetro cuadrado y una extensión inferior a 50.000 kilómetros cuadrados.

El resultado obtenido a partir de estos criterios se corrigió aplicando dos complicadas reglas de modulación que permitían controlar la evolución de los recursos (tanto en intensidad como en dispersión).

b) En relación al bloque de servicios sanitarios:

- Un fondo general que se distribuyó entre las comunidades autónomas según las variables y ponderaciones siguientes: población protegida (75%), población mayor de 65 años (24,5%) e insularidad (0,5%).

- Dos fondos específicos: el fondo programa de ahorro en incapacitado temporal, dotado con 240,40 millones de euros, que se distribuyó en función de la variable población protegida, y el fondo de cohesión sanitaria el objetivo del cual era corregir las desigualdades sanitarias y garantizar la igualdad de acceso a los servicios sanitarios públicos en todo el territorio español, así como atender a los ciudadanos desplazados procedentes de otros países. El reparto de este fondo no quedó especificado en el acuerdo de financiación del año 2001, si no que se remitió a una regulación específica posterior.

c) En relación al bloque de servicios sociales:

- Un fondo que se distribuyó entre las comunidades autónomas según la variable población mayor de 65 años.

Sumando el resultado obtenido en cada uno de estos tres bloques competenciales, se obtiene el total de necesidades de gasto de cada comunidad autónoma (NDi).

En tercer lugar, una vez calculadas las necesidades de gasto de cada gobierno autonómico, se procedió al cálculo del fondo de suficiencia (FSi). Este cálculo era una simple resta entre las necesidades de gasto (NDi) y la cuantía correspondiente a la capacidad fiscal de cada gobierno autonómico (CFi). Esta capacidad se calculó como el volumen de recursos obtenido por cada comunidad autónoma a través de los tributos cedidos mencionados anteriormente. Este cálculo del fondo de suficiencia correspondiente a cada comunidad autónoma se realizó el año del acuerdo (2001) y con datos del 1999. Para los años posteriores, se decidió que se actualizaría la cifra de aquel año base utilizando la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE). Por lo tanto, los recursos procedentes del fondo de suficiencia fueron creciendo a la misma tasa a la que lo hacían los ingresos tributarios del Estado. Formaban parte del cálculo de esta tasa la parte correspondiente al Estado de los impuestos compartidos (IRPF, IVA y especiales) y el impuesto sobre sociedades.

Además, se acordó que durante los años 2002-2004, el Estado garantizaría que la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, evolucionaría en función del PIB nominal a precios de mercado. Posteriormente, y en la Conferencia de Presidentes del año 2005 se acordó que esta garantía se prorrogaría hasta que se aprobara un nuevo modelo de financiación.

2.2.3. Resultados

La aplicación de las variables, fondos específicos, reglas de modulación y garantías mencionados, determinó las “necesidades de gasto” de cada comunidad autónoma y por lo tanto, su volumen de recursos a recibir a través del modelo.

Cuadro 1										
Recursos procedentes del modelo de financiación. Liquidación 2002 y 2008										
(primer y último año de aplicación del modelo acordado en el 2001). Millones €										
	2002					2008				
	Tributos cedidos (A)	Fondo de suficiencia (B)	Total recursos (A + B)	€/hab	Índice € hab= 100	Tributos cedidos (C)	Fondo de suficiencia (D)	Total recursos (C + D)	€/hab	Índice € hab= 100
Cataluña	9.316	1.272	10.588	1.627	97	13.089	1.845	14.935	2.028	96
Galicia	2.595	2.500	5.094	1.861	111	3.563	3.207	6.771	2.432	115
Andalucía	6.629	5.925	12.554	1.679	100	9.487	7.809	17.296	2.109	100
Asturias	1.223	784	2.007	1.869	111	1.644	1.009	2.653	2.456	117
Cantabria	625	423	1.048	1.933	115	887	548	1.435	2.465	117
La Rioja	324	237	561	1.991	119	488	300	787	2.479	118
Murcia	1.123	774	1.897	1.546	92	1.673	1.009	2.683	1.881	89
Valencia	4.931	1.730	6.661	1.540	92	6.949	2.321	9.270	1.843	87
Aragón	1.550	767	2.317	1.903	113	2.209	1.017	3.225	2.431	115
Castilla-La Mancha	1.591	1.671	3.262	1.830	109	2.416	2.144	4.560	2.232	106
Canarias	917	2.122	3.039	1.648	98	1.361	2.739	4.100	1.975	94
Extremadura	803	1.382	2.185	2.036	121	1.134	1.746	2.880	2.624	124
Baleares	1.495	-178	1.317	1.436	86	1.932	-182	1.750	1.631	77
Madrid	9.000	-840	8.160	1.476	88	13.197	-887	12.310	1.963	93
Castilla y León	2.631	2.192	4.824	1.945	116	3.661	2.801	6.462	2.527	120
Total	44.754	20.761	65.515	1.679	100	63.690	27.428	91.118	2.108	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas, Ministerio Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y INE.

El cuadro 1 muestra el resultado de aplicar el acuerdo del 2001 en su primer y último año de vigencia. Tal como se puede ver, los tributos cedidos aportaron a la Generalitat de Cataluña 9.316 millones de euros y el fondo de suficiencia 1.272 millones de euros, en 2002. En total dispuso de 1.627 euros por habitante, un 3% por debajo la media. En cambio, la Junta de Andalucía obtuvo 6.629 millones de euros procedentes de los tributos cedidos, y 5.925 millones de euros procedentes del fondo de suficiencia, en total 1.679 euros por habitante, justo a la media. El modelo de financiación aportó, pues, 51 euros por habitante más en Andalucía que en Cataluña, y mientras Cataluña los obtenía, fundamentalmente, a través de sus tributos cedidos, un 88,0%, en Andalucía este porcentaje era tan sólo del 52,8%. Dicho de otro modo, el gobierno andaluz dependía más de la subvención procedente del fondo de suficiencia que el gobierno catalán. Mientras que en el primer caso, este fondo aportaba el 47,2% de los recursos de la Junta, este porcentaje era sólo del 22% en el caso de la Generalitat.

La dinámica del modelo todavía fue acentuando más las diferencias. El año 2008, Cataluña dispuso de 2.028 euros por habitante, 81 euros menos que los que obtuvo Andalucía (2.109 euros per cápita). La comunidad autónoma con más recursos por habitante fue Extremadura (un 21% y un 24% por encima de la media, en 2002 y en 2008, respectivamente), y la que menos recursos tuvo fue Baleares (un 14% y un 23% por debajo de la media, en 2002 y en 2008, respectivamente).

2.3. El acuerdo de financiación del 2009

2.3.1. Algunas notas sobre el proceso de negociación

Tal como se ha dicho anteriormente, el acuerdo del 2001 acabó con las revisiones quinquenales del modelo de financiación, que se habían ido sucediendo hasta entonces (quinquenio 1987-91, quinquenio 1992-96 y quinquenio 1997-2001). Se cerró el modelo, y ni siquiera se diseñaron mecanismos para revisarlo y actualizarlo. Pero los acontecimientos que se produjeron en Cataluña a partir de las elecciones al Parlamento el noviembre del 2003, desembocaron en una nueva negociación del modelo. Los resultados obtenidos en aquellas elecciones hicieron posible el primer gobierno de coalición con el PSC, ERC e ICV. Las bases del acuerdo de Gobierno entre estas formaciones políticas se plasmaron en un documento conocido como el Pacto del Tinell, donde se comprometían a impulsar una reforma estatutaria que, entre otros objetivos, tendría que permitir un cambio del modelo de financiación de la Generalitat, del cual se detallaba, en 10 puntos, los principios básicos que lo tenían que inspirar. Durante el año 2004 y 2005 se fueron elaborando los textos que, primero desde la Comisión Asesora para la Reforma del Autogobierno, en el seno del Instituto de Estudios Autonómicos, y después en sede parlamentaria, fueron configurando el redactado del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Concretamente, en abril del 2005, el Gobierno de la Generalitat hizo pública la propuesta que contendría este nuevo Estatuto en materia de financiación. El 30 de septiembre de aquel mismo año el Parlamento aprobaba el nuevo texto estatutario con 120 votos a favor (46 del CiU, 42 del PSC, 23 de ERC y 9 de IC-Verdes) y 15 en contra (del PP). A partir de entonces se iniciaba el proceso de tramitación a las Cortes Generales con la creación de una Comisión Constitucional donde se discutía y se pactaban cambios sobre el texto aprobado por el Parlamento catalán. El día 21 de enero del 2006 el Presidente del Gobierno español (Sr. J.L. Rodríguez Zapatero) y el líder de la oposición en el Parlamento de Cataluña (Sr. Artur Mas) pactaron el texto definitivo, que fue sometido a votación en las Cortes Generales el día 31 de marzo de aquel mismo año. Fue

aprobado por 189 votos a favor, 154 en contra y 2 abstenciones. Aquel texto fue sometido, posteriormente, a referéndum al pueblo de Cataluña el día 18 de junio, los resultados del cual fueron los siguientes: 73,9% de votos a favor, 20,8% de votos en contra, 5,3% de votos en blanco y nulos, y una participación del 49,42%.

El título VI de este nuevo Estatuto hace referencia al modelo de financiación de la Generalitat y prevé que este nuevo modelo esté en funcionamiento antes del plazo de 2 años desde la entrada en vigor del nuevo texto, cosa que se cumplía el día 9 de agosto del 2008. Esto no fue así, si no que se tuvo que esperar hasta julio del 2009. Durante todo aquel tiempo las negociaciones sobre la configuración del nuevo modelo fueron estrictamente bilaterales entre el Gobierno Central y el Gobierno de la Generalitat (entonces el segundo Gobierno de coalición formado por las mismas formaciones políticas que el primero y surgido de las elecciones del 1 de noviembre del 2006). El día 15 de julio del 2009 el nuevo modelo acordado previamente entre los dos Gobiernos, se sometía a discusión y aprobación en el seno del CPFF. Fue aprobado con el voto favorable del resto de comunidades autónomas, excepto 6, que se abstuvieron (Galicia, La Rioja, Murcia, Valencia, Madrid y Castilla León). De este modo se generalizaba un modelo surgido de la propuesta estatutaria hecha desde Cataluña.

Durante aquellos años también hubo 5 comunidades autónomas que reformaron sus respectivos Estatutos, entre ellas Andalucía, el contenido del cual es, en lo referente al modelo de financiación de la Junta, muy similar al que prevé el Estatuto catalán. El Estatuto andaluz fue aprobado por su Parlamento el día 2 de mayo del 2006. En aquel caso se emitieron 108 votos, 67 a favor (PSOE) y 41 en contra (PP y Partido Andalucista). Posteriormente, fue aprobado por las Cortes Generales, el día 2 de noviembre de 2006, con 306 votos a favor, 2 abstenciones (EA y BNG) y ningún voto en contra. Fue ratificado en el referéndum celebrado el día 20 de marzo del 2007, con una participación del 36,28%, con el 87,45% de votos a favor, el 9,48% en contra y el 3,07% de votos en blanco y nulos.

A continuación se describirá el funcionamiento del modelo acordado por el CPFF aquel 15 de julio de 2009 y aprobado, posteriormente, por la ley 22/2009, de 18 de diciembre.

2.3.2. Descripción y principales resultados del modelo

El modelo acordado en 2009 contempla los siguientes aspectos: a) el volumen global de

recursos a disposición del conjunto de comunidades autónomas de régimen común; b) la cesta tributaria; c) el mecanismo de nivelación: el fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales; d) los fondos de ajuste: fondo de suficiencia y fondos de convergencia; e) los mecanismos de seguimiento del sistema.

a) El volumen global de recursos

Uno de los aspectos que recoge el acuerdo, es la necesidad de aumentar el volumen global de recursos a disposición del conjunto de gobiernos autonómicos, para reforzar el estado del bienestar. Concretamente, el Gobierno Central se comprometió a aportar al conjunto del sistema 11.173 millones de euros adicionales, cosa que hizo gradualmente durante los años 2009 y 2010. Este incremento global se distribuyó entre las diferentes comunidades autónomas de acuerdo con las siguientes variables: la población ajustada (concepto que será explicado más adelante), el incremento de la población ajustada entre los años 1999-2009, la población potencialmente dependiente, la población reconocida como dependiente, y el número de entidades singulares. Las variables que tienen una ponderación más elevada son la de la población ajustada y la del incremento de población ajustada.

Tal como muestra el cuadro 2, la utilización de estas variables y estas ponderaciones fue especialmente favorable para comunidades como Cataluña donde hubo, durante aquel periodo, un importante incremento de la población debido, fundamentalmente, a la inmigración, y donde la población dependiente ya reconocida, era también una magnitud importante. Esto explica que de los 11.173 millones de recursos adicionales, un 20,7% correspondió a Cataluña (2.310 millones de euros). Los correspondientes a Andalucía fueron 1.706 millones de euros (un 15,3% del total).

Con esta aportación adicional de recursos por parte del Gobierno Central, no sólo se aseguraba que ninguna comunidad autónoma perdiera recursos con el cambio de modelo, si no que todas ganaran, y además se pactaba de entrada, cuántos tenían que ganar.

Cuadro 2		
Distribución de la aportación adicional de recursos del Gobierno central al conjunto de CCAA.		
Acuerdo 2009		
	Millones €	%
Cataluña	2.310	20,7
Galicia	605	5,4
Andalucía	1.706	15,3
Asturias	210	1,9
Cantabria	110	1,0
La Rioja	70	0,6
Murcia	441	3,9
Valencia	1.564	14,0
Aragón	266	2,4
Castilla La Mancha	480	4,3
Canarias	395	3,5
Extremadura	232	2,1
Baleares	372	3,3
Madrid	1.885	16,9
Casilla y León	527	4,7
TOTAL	11.173	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de CPFF, 2009.

b) La cesta tributaria

A partir del acuerdo del 2009 la cesta tributaria de los gobiernos autonómicos queda configurada de la manera siguiente:

Por un lado las comunidades autónomas tienen cedido el 100% del rendimiento de los siguientes tributos: impuesto sobre el patrimonio; impuesto sobre sucesiones y donaciones; impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; tributos sobre los juegos; impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos; impuesto especial sobre determinados medios de transporte; e impuesto sobre la electricidad.

Los gobiernos autonómicos tienen cierta capacidad normativa sobre la totalidad de estos tributos, excepto sobre el impuesto especial sobre la electricidad; y su gestión recae en las propias comunidades autónomas, excepto, en este caso, la del impuesto sobre medios de transporte, la del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos y la del impuesto especial sobre la electricidad. En Cataluña todos estos impuestos son gestionados por la Agencia Tributaria de Cataluña tal como prevé su Estatuto.

Por otro lado, los gobiernos autonómicos participan parcialmente del rendimiento de las

principales figuras del sistema fiscal español. Concretamente, participan del 50% del IRPF, del 50% del IVA y del 58% de los impuestos especiales en fase de fabricación sobre alcoholes, tabaco e hidrocarburos. Estos porcentajes son los que establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Las comunidades autónomas tienen capacidad normativa para decidir sobre algunos elementos del tramo cedido del IRPF, pero no tienen nada sobre el IVA y sobre los impuestos especiales sobre el consumo. Todos estos impuestos son gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la cual transfiere a las comunidades autónomas la parte del rendimiento del impuesto que les corresponde.

En cuanto a Cataluña, el Estatuto prevé (arte. 204) que la gestión de estos impuestos se haga de forma consorciada entre la Agencia Tributaria de Cataluña y la Agencia Estatal. Este consorcio, a día de hoy, no existe, a pesar de que el Estatuto prevé su entrada en funcionamiento transcurridos 2 años de vigencia del nuevo texto estatutario. A partir del acuerdo del 2009, lo que sí se crea, es el Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, presidido por el presidente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria e integrado por representantes del Estado y de todas las comunidades autónomas. El objetivo que se persigue con la creación de este órgano es ampliar el grado de corresponsabilidad en la gestión de los tributos y lograr una mayor coordinación en la gestión tributaria.

c) El mecanismo de nivelación: el fondo de garantía de los servicios público fundamentales

Para dar cumplimiento al principio de equidad, el nuevo modelo instrumenta una subvención niveladora, denominada “fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales”. El objetivo de este fondo es asegurar que cada comunidad autónoma reciba los mismos recursos por habitante (ajustado) para financiar los servicios esenciales del Estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), haciendo el mismo esfuerzo fiscal. Tal como funciona este fondo, se puede hablar de la existencia de un fondo horizontal de suma cero y de un fondo vertical, dado que su dotación procede de dos vías: por un lado, el fondo se dota del 75% de los recursos tributarios correspondientes a cada comunidad autónoma (fondo horizontal) y, por otro lado, el Gobierno central aporta, cada año, un volumen de recursos (fondo vertical).

La subvención que corresponderá a cada comunidad autónoma procedente de la parte horizontal de este fondo (FGi^t), será el resultado de restar de sus necesidades de gasto (NDi^t), el 75% de su capacidad fiscal ($75\%CFi^t$), tal como se describe en la expresión (1). El resultado de este cálculo puede ser positivo, lo cual querría decir que se trata de una comunidad autónoma que tiene más necesidades que capacidad, o negativo, en caso de que las necesidades sean inferiores a la capacidad. Por lo tanto, unas comunidades autónomas serán receptoras del fondo horizontal y otras serán aportadoras.

$$FGi^t = NDi^t - 75\% CFi^t \quad (1)$$

Esta formulación exige cuantificar las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de las diferentes comunidades autónomas. Como indicador de necesidades de gasto, NDi , se utiliza la población ajustada, que se define a partir de un conjunto de variables y ponderaciones, que son las siguientes: la población de derecho (con un peso del 30%), la población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad (con un peso del 38%), la población mayor de 65 años (con un peso de un 8,5%) y la población entre 0 y 16 años, (con un peso de un 20,5%). La suma de las ponderaciones de estas variables poblacionales es de un 97%. El 3% restante corresponde a la superficie (1,8%), la dispersión (0,6%) y la insularidad (0,6%). Y como indicador de capacidad fiscal, se utiliza el concepto de recursos tributarios normativos, es decir, se utilizan indicadores de la capacidad potencial de cada una de las figuras tributarias que integran la cesta impositiva autonómica.

La parte de la subvención que corresponderá a cada comunidad autónoma procedente del fondo vertical, se calcula distribuyendo el volumen de recursos que el Gobierno Central aporta al fondo, utilizando el indicador de necesidades que acabamos de describir, es decir, usando la población ajustada.

El cuadro 3 muestra el resultado del funcionamiento del fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales (FGSPF), para el año 2011. Cataluña aportó al fondo horizontal 2.213 millones de euros, mientras que Andalucía recibió 2.238. El Gobierno central aportó al fondo vertical un total de 7.053 millones de euros, de los cuales 1.193 correspondieron en Cataluña y 1.317 en Andalucía. Esto hace que en total, Cataluña aportara al FGSPF 1.020 millones de euros ($=1.193-2.213$) y Andalucía recibiera 3.556 ($=1.317+1.193$).

Resulta interesante remarcar que una vez cada comunidad autónoma ha recibido y aportado los recursos correspondientes al FGSPF, el resultado final es que todas ellas acaban

disponiendo del mismo volumen de recursos por población ajustada. Es decir, tal como se ha diseñado el funcionamiento de este mecanismo, se asegura que todos los gobiernos autonómicos dispongan de 1.627 euros por habitante (ajustado) para prestar los servicios de educación, sanidad y servicios sociales.

Cuadro 3							
Resultado del funcionamiento del fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales (FGSPF)							
Liquidación 2011. Millones €							
	fondo horizontal			fondo vertical	Total FGSPF	Total recursos nivelados	
	capacidad fiscal	necesidades gasto	total f.horizontal			Millones €	€ pob. ajustada
	(A)	(B)	(C)= (B - A)	(D)	(E)=(C)+(D)	(F)=(A) + (E)	(F)/pob.ajustada
Cataluña	13.184	10.971	-2.213	1.193	-1.020	12.164	1.627
Galicia	3.741	4.353	614	473	1.087	4.828	1.627
Andalucía	9.880	12.119	2.238	1.317	3.556	13.435	1.627
Asturias	1.693	1.648	-45	179	134	1.827	1.627
Cantabria	996	869	-127	95	-33	963	1.627
La Rioja	489	480	-7	52	46	535	1.627
Murcia	1.802	2.109	308	229	537	2.340	1.627
Valencia	7.040	7.383	345	803	1.147	8.187	1.627
Aragón	2.265	2.076	-185	226	40	2.305	1.627
Castilla La Mancha	2.653	3.257	604	354	958	3.611	1.627
Canarias	1.318	3.231	1.913	351	2.264	3.582	1.627
Extremadura	1.240	1.713	471	186	657	1.897	1.627
Baleares	1.988	1.635	-356	178	-179	1.809	1.627
Madrid	12.781	9.005	-3.773	979	-2.794	9.987	1.627
Castilla y León	3.810	4.023	214	437	651	4.461	1.627
Total	64.880	64.873	0	7.053	7.053	71.932	1.627

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas.

d) Los fondos de ajuste del modelo: fondo de suficiencia y fondo de convergencia

El modelo de financiación autonómica surgido del acuerdo del 2009, contiene tres fondos más. Se trata del fondo de suficiencia y de dos fondos de convergencia, que son el fondo de competitividad y el fondo de cooperación.

El **fondo de suficiencia** está dotado por el Gobierno central con el objetivo de asegurar, para cada comunidad autónoma, el aumento de recursos adicional que le proporciona el nuevo modelo de financiación. Es por lo tanto, el instrumento que asegura que ningún gobierno autonómico pierda recursos, en términos absolutos, en relación al modelo anterior, y no sólo esto, si no que gane, y que además, la ganancia sea lo que se ha descrito anteriormente en el punto a) de este epígrafe.

El volumen de recursos correspondiente a cada comunidad autónoma procedente de este fondo de suficiencia, se calculó sólo en el año base del acuerdo y se ha ido actualizando, anualmente, según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE). La primera columna del cuadro 4, muestra el volumen de recursos que cada gobierno autonómico

recibió de este fondo en 2011. Cataluña recibió 1.682 millones de euros (un 25,7% del total) y Andalucía 1.461 (un 22,4% del total).

Cuadro 4					
Recursos procedentes del fondo de suficiencia y de los fondos de convergencia.					
Liquidación 2011. Millones €					
	fondo de suficiencia	fondo competitividad	fondo cooperación	Total fondos ajuste	Total fondos ajuste € habitante
Cataluña	1.682	836	0	1.682	223,1
Galicia	855	0	337	1.192	426,5
Andalucía	1.461	0	463	1.924	228,4
Asturias	292	0	129	421	389,2
Cantabria	457	0	25	482	813,5
La Rioja	194	0	35	229	710,3
Murcia	23	68	75	98	66,3
Valencia	-503	1.063	0	-503	-98,3
Aragón	404	0	146	550	408,5
Castilla-la Mancha	341	0	112	453	214,1
Canarias	288	61	105	393	184,7
Extremadura	498	0	66	563	507,7
Baleares	-398	558	0	-398	-357,8
Madrid	240	407	0	240	37,0
Castilla-León	696	0	299	996	389,2
Total	6.530	2.992	1.792	8.322	188,3

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas.

El **fondo de competitividad** también está dotado por el Gobierno central, y en este caso el objetivo es reforzar la equidad entre las comunidades autónomas y reducir las diferencias en su financiación per cápita, incentivando su autonomía y su capacidad fiscal. La dotación inicial de este fondo para el año 2009 fue de 2.573 millones de euros, cifra que se ha ido incrementando anualmente según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE).

Sólo reciben recursos de este fondo aquellas comunidades autónomas donde se cumpla algunas de las dos circunstancias siguientes: 1) que tienen una financiación per cápita ajustada inferior a la media, o 2) que su índice de financiación per cápita es inferior a su índice de capacidad fiscal per cápita. Una vez identificadas las comunidades autónomas beneficiarias del fondo se reparte entre ellas según su población ajustada.

Hay un límite en el volumen de recursos que cada gobierno autonómico puede recibir de este fondo. Para aquellas comunidades autónomas que son beneficiarias del fondo porque su financiación per cápita se sitúa por debajo de la media, el límite se establece en la cuantía que les permite lograr la media, y para aquellas que son beneficiarias del fondo porque su

financiación está por debajo de su índice de capacidad fiscal, el límite se establece, para los años 2009 y 2010, en la cuantía que los permite estar un 5% por encima de la media. A partir del 2011 este porcentaje se establece en un 6%.

La segunda columna del cuadro 4 muestra que el volumen global de este fondo fue, en 2011, de 2.992 millones de euros y que fueron beneficiarias 6 comunidades autónomas, entre ellas Cataluña, que recibió 836 millones de euros (un 27,9% del total). Andalucía no es beneficiaria de este fondo.

El **fondo de cooperación**, también dotado por el Gobierno central, tiene por objetivo el desarrollo regional. Este fondo fue dotado en el año base (2009) con 1.200 millones de euros, importe que se ha ido actualizando en función de la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE). En este caso, las comunidades beneficiarias del fondo son las que cumplen alguna de las siguientes condiciones: 1) que en la media de los últimos tres años hayan tenido un PIB per cápita inferior al 90% de la media de las comunidades autónomas de régimen común; 2) que tengan una densidad de población inferior al 50% de la media de las comunidades autónomas de régimen común; 3) que en los tres últimos años hayan tenido un crecimiento de población inferior al 90% de la media de las comunidades autónomas de régimen común y una densidad de población inferior a la media de las comunidades autónomas multiplicada por 1,25. Una vez detectadas las comunidades autónomas beneficiarias se reparte entre ellas de la siguiente manera: 2/3 partes del fondo según la población ponderada por la distancia entre el PIB per cápita de la comunidad autónoma y la media; y 1/3 parte se reparte entre aquellas comunidades que, de entre las que son beneficiarias, tienen un crecimiento de la población inferior al 50% de la media, y se distribuye según la población.

La tercera columna del cuadro 4 muestra que en 2011, el volumen global del fondo de cooperación fue de 1.792 millones de euros. Sólo cuatro comunidades autónomas no fueron beneficiarias (Cataluña, Valencia, Baleares y Madrid). En este caso Andalucía recibió 463 millones de euros (el 25,9% del total).

Finalmente, la última columna del cuadro 4 permite ver que, en euros por habitante, Andalucía acaba recibiendo, del total de estos tres fondos de ajuste, más recursos que Cataluña. El año 2011 Andalucía recibe 228,4 euros per cápita y Cataluña recibe 223,1.

e) Mecanismos de seguimiento y actualización.

El acuerdo 2009 recupera la revisión quinquenal del modelo. Revisión no quiere decir cambio de modelo, si no que se considera que hay algunos elementos que definen la estructura del modelo que requieren ser revisados, para que pueda continuar funcionando en los términos en que se ha pactado en el momento del acuerdo. Algunos de estos aspectos estructurales son, por ejemplo: el porcentaje de los recursos tributarios que las comunidades autónomas aportan al fondo de garantía de servicios públicos fundamentales, fijado ahora en un 75%; las variables y ponderaciones utilizadas para el cálculo del indicador de necesidades y de capacidad fiscal; el alcance de la capacidad normativa de los gobiernos autonómicos sobre los tributos cedidos; el índice de actualización anual (ITE). Esta revisión quinquenal se tenía que haber hecho, tal como se ha indicado anteriormente, en 2013.

Por otro lado, el acuerdo del 2009 también previó de qué manera se irían actualizando las diferentes piezas del modelo dentro del quinquenio (2009-13). Los cálculos se hicieron para el año base, por lo tanto, había que prever su dinámica a lo largo de los 5 años. Concretamente, las reglas de actualización anuales pactadas fueron las siguientes:

-En cuanto al fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales (FGSPF), el volumen correspondiente a la aportación del Estado al fondo se actualiza año a año, aplicando la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado; las variables que fueron utilizadas, en el año base, para cuantificar el indicador de necesidades y el de capacidad fiscal que intervienen en la fórmula de cálculo del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales, se actualizan cada año, por lo tanto, el cálculo del FGSPF correspondiente a cada comunidad autónoma se hace anualmente.

- En cuanto al fondo de suficiencia correspondiente a cada comunidad autónoma se actualiza aplicando la tasa de crecimiento del ITE.

-En cuanto a los fondos de convergencia (fondo de competitividad y fondo de cooperación), su volumen global se actualiza aplicando la tasa de crecimiento del ITE, y las variables que son utilizadas para determinar cuáles son las comunidades autónomas beneficiarias de los fondos, así como las utilizadas para la distribución de los fondos entre ellas, se tienen que actualizar cada año.

El cuadro 5 muestra el resultado completo de la aplicación del modelo de financiación que acabamos de describir con datos del 2011. Las cifras están en índice por habitante (ajustado),

lo cual nos permite comparar la posición relativa de cada comunidad autónoma. La primera columna, indica que el conjunto de tributos que integran la cesta de impuestos autonómicos, permitió al Gobierno de la Generalitat disponer de un volumen de euros por habitante de un 20% por sobre la media. Una vez que contribuyó al fondo de nivelación, al FGSPF, sus ingresos pasaron a estar sólo un 5% sobre la media, tal como muestra la segunda columna del cuadro 5. Y finalmente, una vez hubieron actuado los fondos de ajuste del modelo (fondo de suficiencia y de convergencia) los recursos por habitante de la Generalitat quedaron justo a la media.

La situación de la Junta de Andalucía es diferente. Su volumen de ingresos tributarios por habitante es de un 18% por debajo de la media. Cuando recibe los recursos procedentes de la nivelación (FGSPF), su situación relativa mejora, sus recursos por habitante pasan a estar un 4% por debajo de la media. Y tras recibir los recursos procedentes del fondo de suficiencia y del fondo de cooperación, se mantiene en la misma posición relativa (un 4% por debajo la media).

Así pues, Cataluña con una capacidad fiscal de 120 (en índice de euros por habitante ajustado), pasa a tener un volumen de recursos de 100, una vez han actuado todos los fondos del sistema. Y Andalucía con una capacidad fiscal de 82, pasa a tener un volumen de recursos de 96. Los fondos han recortado, considerablemente, la distancia en la capacidad fiscal inicial de ambas comunidades autónomas.

Cuadro 5				
Recursos modelo de financiación autonómica. Liquidación 2011				
Índice euros población ajustada.				
	Recursos Tributarios	Recursos tributarios+ FGSPF	Total recursos modelo*	
Cataluña	120	105	100	
Galicia	86	97	105	
Andalucía	82	96	96	
Asturias	103	101	108	
Cantabria	115	103	125	
La Rioja	101	100	119	
Murcia	85	97	95	
Valencia	95	99	95	
Aragón	109	102	111	
Castilla-la Mancha	81	96	99	
Canarias	41	86	85	
Extremadura	72	94	109	
Baleares	122	105	101	
Madrid	142	110	101	
Castilla-León	95	99	109	
Total	100	100	100	

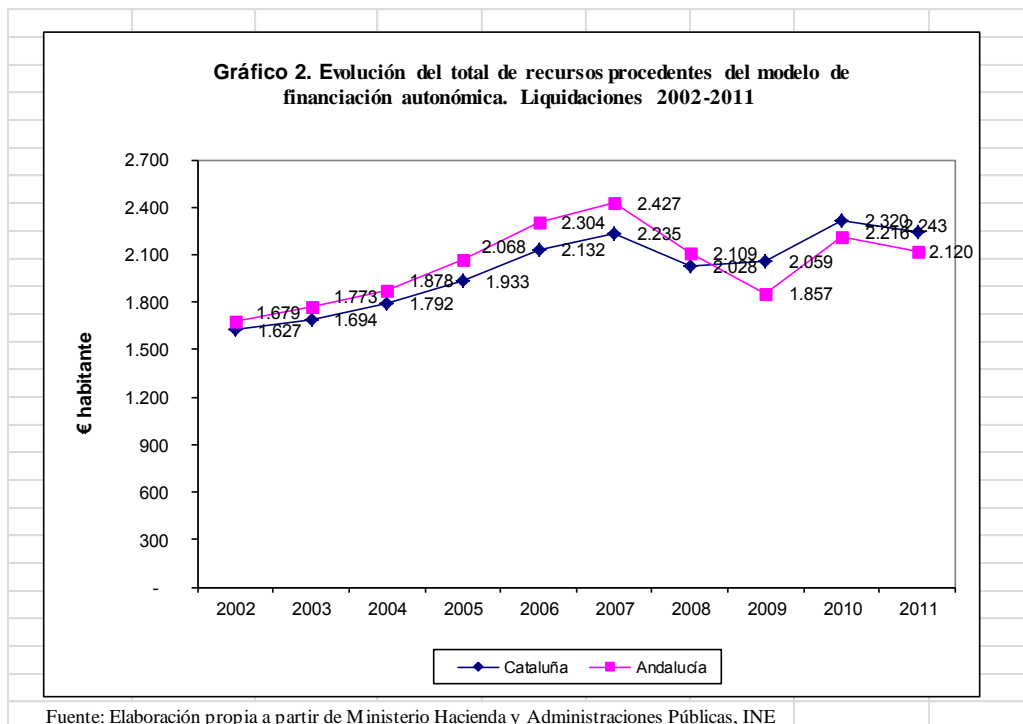
* Incluye los recursos tributarios, el FGSPF, el fondo de suficiencia, el fondo de competitividad y el fondo de cooperación.
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas.

3. Evolución de los recursos procedentes del modelo de financiación autonómica: comparación entre Andalucía y Cataluña

El gráfico 2 muestra que el modelo de financiación autonómica acordado en 2001 ha aportado más recursos por habitante a Andalucía que a Cataluña, en cambio a partir del acuerdo de financiación del año 2009, los ingresos por habitante de Andalucía son inferiores a los de Cataluña.

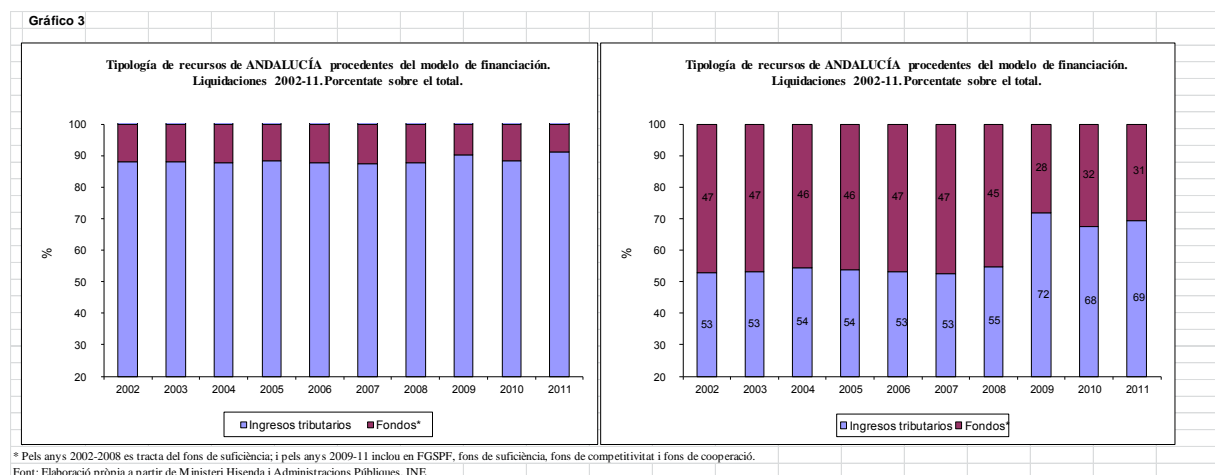
Mientras que Andalucía durante el periodo 2002-2008, obtuvo una media anual de ingresos por habitante de 2.034 euros, Cataluña obtuvo una media anual de 1.920 euros per cápita. Esto quiere decir que Andalucía dispuso, cada año, de una media de 114 euros por habitante más que Cataluña. En cambio, durante los tres años que van del 2009 al 2011, Andalucía recibió una media de 2.064 euros por habitante, mientras que la correspondiente en Cataluña fue de 2.207 euros por habitante. Esto quiere decir que durante estos tres últimos años del periodo, Cataluña ha dispuesto anualmente de una media de 143 euros por habitante más que Andalucía.

Si nos fijamos en la media anual de todo el periodo, 2002-2011, podemos concluir que Andalucía ha dispuesto de una media anual de 37 euros por habitante más que Cataluña.



Las diferencias entre ambas comunidades, no sólo se observan en el volumen global de recursos que obtienen del modelo de financiación, sino también en su procedencia. Tal como muestra el gráfico 3 la Generalitat de Cataluña ha obtenido los recursos sobre todo a través del rendimiento de sus tributos (siempre por encima del 80%), mientras que la Junta de Andalucía obtiene una parte muy importante procedente de las subvenciones incondicionadas recibidas a través de los diferentes fondos, sobre todo durante los años de vigencia del modelo de financiación acordado en 2001. El peso de los tributos es, pues, para Andalucía menos importante (alrededor del 54% durante los años 2002-2008 y alrededor de un 70% a partir del acuerdo del 2009), que el que tienen para Cataluña.

La literatura del federalismo fiscal ofrece varias aportaciones que señalan que los efectos de recibir los recursos de una manera u otra, ya sea a través de tributos sobre los cuales se tiene cierta capacidad de decisión, o ya sea a través de subvenciones procedentes de otros gobiernos, pueden ser muy diferentes, sobre todo en términos de eficiencia y de corresponsabilidad fiscal. Por ejemplo, si los ingresos por subvenciones son relativamente importantes se puede generar la llamada “ilusión fiscal” como consecuencia de la no correspondencia entre los impuestos subcentrales y el coste de los servicios prestados por el gobierno subcentral.



4. Más allá de los recursos procedentes del modelo de financiación: ¿también se observan diferencias?

Está claro que no todos los ingresos de que disponen los gobiernos autonómicos proceden del modelo de financiación. Hay otros, como pueden ser: los tributos propios de creación autonómica; las tasas y los precios públicos que los gobiernos deciden utilizar para financiar determinados servicios; los ingresos procedentes del uso del patrimonio público (ingresos patrimoniales) o los procedentes de la venta del patrimonio (alienación de inversiones reales); los recursos recibidos a través de transferencias como pueden ser las que se reciben de la Unión Europea, o del mismo Gobierno central pero que no forman parte del modelo de financiación (por ejemplo el fondo de compensación interterritorial, o las subvenciones condicionadas destinadas a financiar determinados servicios específicos); los ingresos procedentes de operaciones financieras, ya sea a través de activos financieros, o de pasivos financieros (endeudamiento).

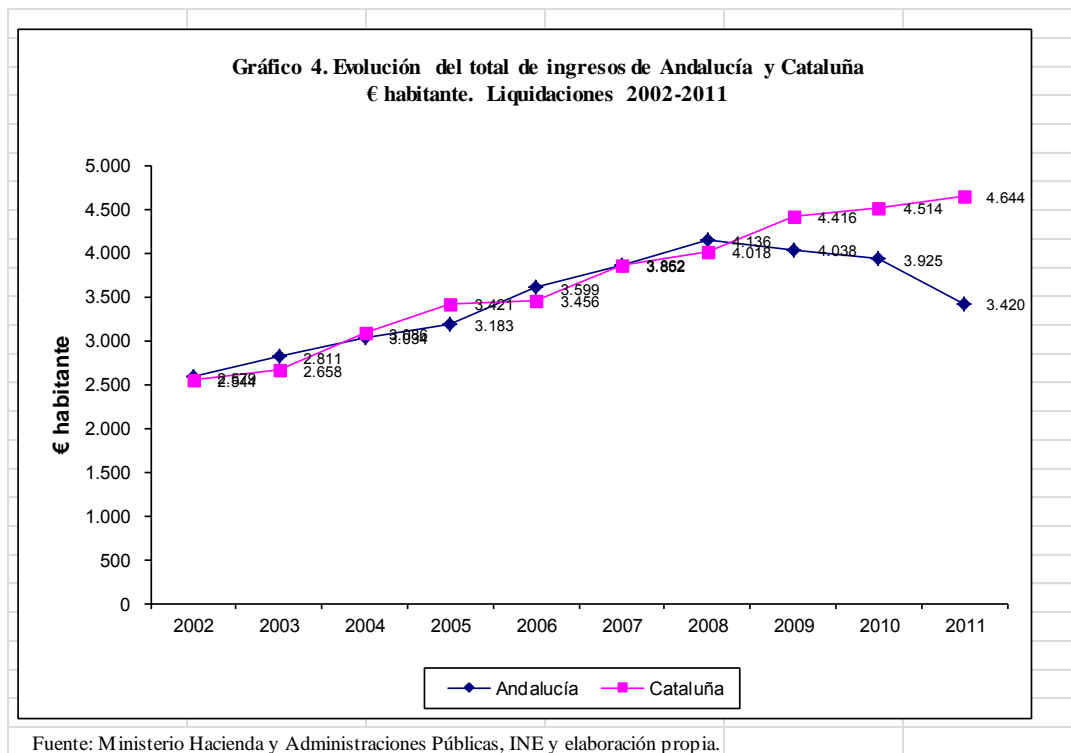
El cuadro 6 permite ver que, en Andalucía, los recursos procedentes del modelo de financiación han supuesto una media del 61,9% de su total de ingresos durante los años 2002-2008 y del 54,8% a partir del acuerdo del 2009. Para Cataluña este porcentaje es más bajo, es de un 58,9% durante los años 2002-2008 y de un 48,8% durante el periodo 2009-11. Esto quiere decir, pues, que Cataluña ha obtenido un peso importante de sus ingresos a través de fuentes, fuera modelo de financiación, como las que acabamos de citar.

Cuadro 6			
Recursos procedentes del modelo de financiación s/total ingresos (%)			
	media 2002-2008	media 2009-11	
Andalucía	61,9	54,8	
Cataluña	58,9	48,8	
Fuente: Ministerio Hacienda y AAPP, INE y elaboración propia.			

Es interesante observar que si bien, tal como se ha puesto de manifiesto anteriormente, los recursos por habitante del modelo de financiación han sido, durante los años 2001-2008, más altos en Andalucía que en Cataluña, al final ambas comunidades autónomas han acabado disponiendo de un volumen de recursos por habitante parecido, tal como muestra el gráfico 4. Es evidente que para conseguirlo Cataluña ha tenido que recurrir a otras vías de financiación fuera modelo.

Para los años 2009-11, hemos visto anteriormente que el modelo aportaba más recursos por habitante en Cataluña que en Andalucía. Ahora el gráfico 4, muestra que la diferencia entre

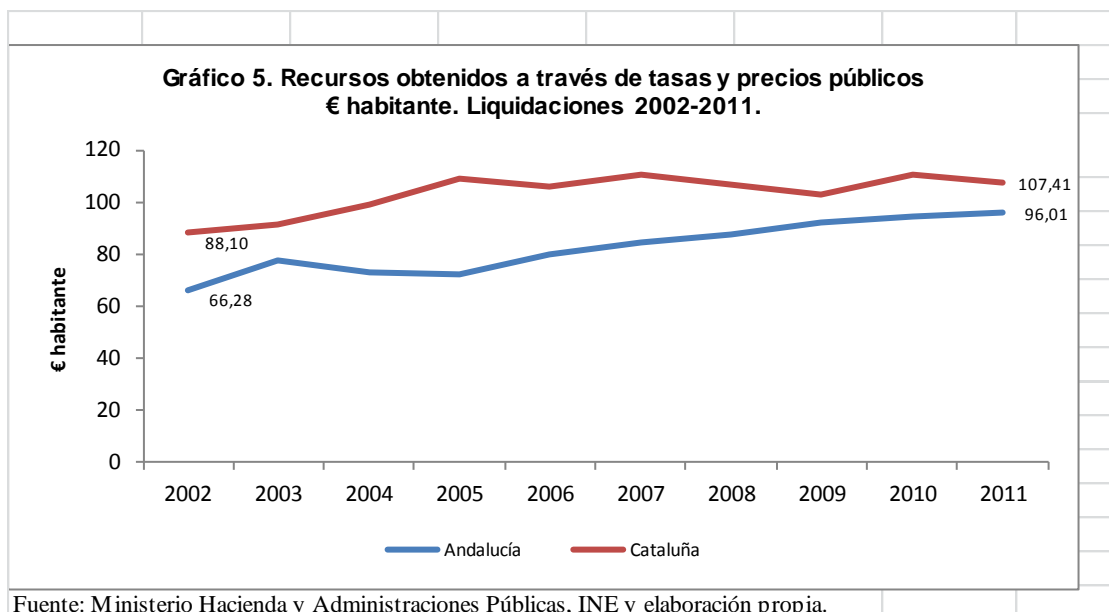
los ingresos totales per cápita de que disponen ambas comunidades se hace más grande y son más altos en Cataluña.



A continuación se describirá el comportamiento de algunas de las fuentes más significativas de ingresos que, fuera del modelo de financiación, también han aportado recursos a los gobiernos de Andalucía y Cataluña.

Tasas y precios públicos

El gráfico 5 muestra que el gobierno de la Generalitat de Cataluña ha obtenido, a lo largo del periodo 2002-2011, más ingresos por habitante procedentes de las tasas y los precios públicos (una media anual de 103,00 euros por habitante) que los que ha obtenido el Gobierno de Andalucía (una media anual de 82,28 euros por habitante).



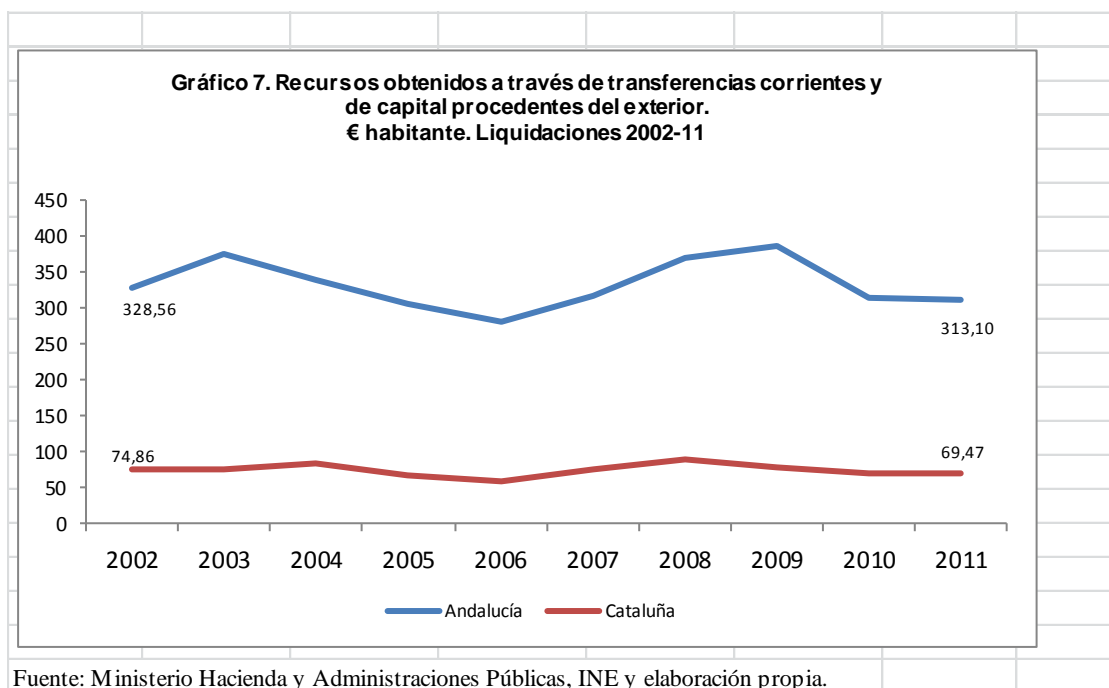
Operaciones financieras

En el gráfico 6, se observa que los ingresos procedentes de operaciones financieras, fundamentalmente del endeudamiento, han sido, en euros por habitante, más altos en Cataluña que en Andalucía, sobre todo en los últimos años de la serie. Mientras que las operaciones financieras han aportado una media anual de 588,79 euros por habitante al Gobierno de la Generalitat, han aportado 232,93 a la Junta de Andalucía.



Transferencias corrientes y de capital procedentes del exterior

Los Gobiernos de Andalucía y de Cataluña han recibido transferencias del exterior, concretamente y casi exclusivamente, de la Unión Europea. Estas se han canalizado a través del fondo social europeo, del FEDER, del FEOGA, de los fondos de la PAC y del fondo de Cohesión. El gráfico 7 muestra que estos fondos han suministrado muchos más recursos por habitante en Andalucía (una media anual de 333,66 euros per cápita) que en Cataluña (una media anual de 74,44 euros per cápita). La diferencia es de 259,23 euros por habitante cada año.



5. Conclusiones

En este papel se han puesto de manifiesto las diferencias de recursos que el modelo de financiación ha aportado a los Gobiernos de Andalucía y de Cataluña. Durante los años 2002-2008, cuando estaba vigente el modelo acordado en 2001, los recursos por habitante de Andalucía han sido más elevados que los de Cataluña. En cambio de 2009-2011, con el nuevo acuerdo del 2009, los recursos por habitante de Cataluña pasan a ser más elevados que los de Andalucía.

Las diferencias no solo se observan en el volumen global de recursos, sino también en su procedencia. Si bien en Cataluña se obtienen, fundamentalmente, a través de los impuestos que integran la cesta tributaria del modelo, en Andalucía el peso de los ingresos recibidos vía los fondos diseñados por el modelo (subvenciones incondicionadas) es más importante. Además, parece existir evidencia de que Cataluña ha compensado la obtención de menos recursos por habitante, procedentes del modelo de financiación a través, fundamentalmente, de dos vías: el endeudamiento y las tasas y precios públicos.

Referencias

Bosch, N.; Vilalta, M. (2011) “Efectes de la Sentència del Tribunal Constitucional sobre el model de finançament de la Generalitat de Catalunya”, a Especial Sentència 31/2010 del TC sobre l’Estatut d’Autonomia de Catalunya 2006, *Revista Catalana de Dret Públic*, Barcelona.

Bassols, M.; Bosch, N.; Vilalta, M. (2010), El model de finançament autonòmic de 2009: funcionament i valoració. *Monografies 13 Generalitat de Catalunya*.

Castells, A. (1991) “Unas notas sobre la reforma del FCI”, *Hacienda Pública Española* 117.

Esteller A. (2006). “La Administración tributaria en un contexto federal con especial referencia al caso español”. Working paper of CENTRA, Sevilla.

Vilalta, M. (2008) Los problemas actuales de la financiación autonómica. En Lago, S. (dir.) *La Financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Vilalta, M. (2013) “Análisis del modelo de financiación autonómica del 2009: revisión o final de ciclo” a Propuestas para la Reforma de la Financiación Autonómica, *Revista del Instituto de Estudios Económicos* núm. 1 y 2., Madrid.

SANIDAD PÚBLICA, SERVICIO PÚBLICO SANITARIO Y BENEFICENCIA

Autores: Miguel Ángel Pacheco Rodríguez / Francisco Sánchez Rodríguez

Contacto: Miguel.Pacheco@uclm.es Universidad de Castilla-La Mancha. Facultad de Ciencias Sociales. Real Fábrica de Sedas s/n 45600 Talavera de la Reina (Toledo)

PANEL 2. AUSTERIDAD, POLÍTICA SANITARIA Y DESIGUALDADES EN SALUD EN CONTEXTO DE CRISIS

Abstract/resumen

En nuestro paper analizamos la situación de la sanidad en la actualidad en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Es indiscutible que la sanidad es uno de los principales servicios públicos que debe ser prestado por los poderes públicos y pilar fundamental sobre el que se edifica el estado social. Sin embargo, una de las más devastadoras consecuencias de la crisis económica es el retroceso que la sanidad pública sufre en los últimos años. El caso de Castilla-La Mancha es un ejemplo claro del llamado *austericidio*, pues a los recortes hay que sumar que las infraestructuras sanitarias eran insuficientes cuando fueron transferidas a la Comunidad Autónoma. Hay que tener en cuenta que la red asistencial sanitaria todavía no está asentada en el territorio y no podrá asentarse al faltar recursos para hacer nuevas infraestructuras y contratar al personal sanitario necesario. Esto supone que no se puedan garantizar todos los servicios sanitarios y se deban prestar en Comunidades Autónomas limítrofes, lo que conlleva costes que no siempre están dispuestos a afrontar los responsables de los complejos hospitalarios, alargándose los tiempos de demora para transferir enfermos a esas Comunidades Autónomas, especialmente a Madrid.

Palabras clave: Castilla-La Mancha, sanidad, crisis, reestructuración, beneficencia.

1. Introducción

El origen de la reivindicación de la protección de la salud de los ciudadanos a cargo del Estado puede situarse en la Inglaterra del siglo XIX, y de forma personal en la figura de Edwin Chadwick como impulsor de la *Public Health Act* de 1848 (Toebes, 2001).

En España, la “deslaboralización” de la asistencia sanitaria, y por tanto la “universalización” no se producirá hasta la aprobación de la Constitución de 1978, concretamente su art. 43 y la posterior legislación de desarrollo establecida principalmente por la Ley 14/1986, de 25 de abril General de Sanidad (art. 3.2), por el Real Decreto 1088/1989 de 8 de septiembre y por el Real Decreto 63/1995 de 20 de enero de Ordenación de prestaciones sanitarias del sistema nacional de salud (de Lora, 2004).

La sanidad es un servicio público y como determina la Constitución democrática de 1978 se debe garantizar su existencia por parte de los poderes públicos. En el citado artículo 43 se establece que “compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios”. El problema es el mínimo de calidad asistencial que se garantiza y la carta de servicios que se preste. La crisis económica que ha azotado la economía española, y que todavía sufrimos, ha conllevado una reinterpretación del servicio público sanitario que, en la actualidad, se encuentra marcado principalmente por tres aspectos: (1) por políticas de ajuste de los presupuestos, ya nacional o autonómicos, que lo financian; (2) la racionalización en su gestión incrementándose la opción de la gestión privada y el copago no justificándose estos siempre con rigor y, finalmente (3) por un control exhaustivo del gasto sanitario minimizando la carta de servicios sanitarios a través de la disminución de prestaciones garantizadas. La suma de estos tres aspectos ha conllevado que cada vez se perciba por parte de la ciudadanía que la sanidad pública está empeorando en su ámbito local de referencia. E, igualmente, a la par, la ciudadanía siente que existe una desigualdad entre los servicios sanitarios garantizados en el territorio de su propia Comunidad Autónoma y en el resto del territorio estatal. Una desigualdad que trae su origen en el sistema de salud centralizado iniciado en los años sesenta que el sistema autonómico ha sido incapaz de modificar suficientemente a través de la creación de nuevos centros de referencia de salud.

Hoy en día ese mínimo asistencial de prestaciones y servicios sanitarios cambia respecto de unas Comunidades Autónomas a otras produciendo, por un lado, sentimientos

contradictorios entre los diversos servicios sanitarios, ya que se establecen comparativas entre ambos, y , por otro lado, genera sentimientos de repulsa o resignación en la ciudadanía. El análisis comparativo entre los diversos sistemas sanitarios es positivo y revelador, pues permite conocer el importe total de la inversión en sanidad y su eficiente o ineficiente aprovechamiento.

A partir de 2006 se inicia un proceso de reforma de los Estatutos de las comunidades autónomas. Con más o menos intensidad, la mayoría de estas reformas estatutarias incorporan, a excepción de Valencia, nuevos derechos relativos a la protección de la salud, cuyos titulares son esencialmente los ciudadanos autonómicos (así ocurre en las reformas estatutarias de Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Extremadura). Sin entrar en el contenido detallado de estas reformas, básicamente establecen: el derecho a un sistema sanitario público de carácter universal, al que se accede en condiciones de igualdad y gratuidad, el derecho a la libre elección de facultativo para los usuarios de la sanidad pública y la concreción del derecho al consentimiento informado derivado de la Ley 41/2002. Además merece ser resaltado que los Estatutos de las Islas Baleares, de Andalucía y de Castilla y León, introducen la garantía de un plazo máximo para el acceso de los servicios y tratamientos. Y, aún más, la reforma del Estatuto andaluz, incorpora prestaciones básicas que elevan los mínimos estatales, e institucionaliza los avances normativos autonómicos en los que esta Comunidad Autónoma ha ido a la vanguardia como el derecho a una segunda opinión facultativa o el derecho a actuaciones y programas sanitarios preferentes y especiales para determinados grupos con patologías o necesidades especiales (enfermos mentales, crónicos, asistencia geriátrica especializada o enfermedades de riesgo); incluso, el nuevo Estatuto andaluz convierte en derechos prestaciones características de la medicina predictiva, o especialmente relacionada con la bioética y la biomedicina, como el consejo genético o la confidencialidad de los datos relativos a las características genéticas (Garrido Cuenca, 2013).

Llama poderosamente la atención que en el párrafo tercero de la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 16/2012 de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad de SNS y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, se afirme que: “El Sistema Nacional de Salud viene sufriendo situaciones de descoordinación entre los servicios de salud autonómicos, lo que se traduce en la aparición de considerables diferencias en las prestaciones y en los servicios a los que acceden los pacientes en las distintas comunidades autónomas. La cohesión y la equidad se han visto puestas en cuestión con determinadas medidas adoptadas durante estos últimos años”. Parece olvidar el legislador que las comunidades autónomas, una vez garantizado el mínimo básico estatal, están constitucionalmente legitimadas para el desarrollo

legislativo en su ámbito competencial. Es este el principal objetivo de la descentralización, pues lo contrario carecería de sentido. Si el Estado rebaja el listón de mínimos no puede obligar a las administraciones autonómicas, sin vulnerar el marco constitucional, a que se “coordinen” con sus criterios impidiendo que vayan más allá. Si nos tomamos el estado autonómico en serio, las desigualdades que se puedan producir más allá del denominador común estatal, forman parte de la estrategia ideológica o política (incluidas las delimitaciones del mínimo denominador común estatal).

Por otra parte, parece claro que los objetivos del Decreto-Ley 16/2012 no son precisamente garantizar un mínimo razonable estatal en prestaciones sanitarias, sino que más bien ha sido la herramienta legislativa (formalmente muy poco apropiada, por cierto) por la que se han operado grandes recortes en el sistema público de salud, y mediante la cual parece que se emprende “un viaje hacia el pasado, con la recuperación de conceptos más propios de la época de los seguros sociales, la exclusión del sistema de los más desfavorecidos, la resurrección del debate sobre la asistencia pública y los seguros privados, la cofinanciación de prestaciones médicas y farmacéuticas” (Garrido Cuenca, 2013).

Sin embargo, el debate no se sitúa únicamente en los contornos político-legislativos, sino que también afecta al modelo de gestión. Buena parte de este debate está relacionado con la introducción de mecanismos e instrumentos de la denominada “Nueva Gestión Pública” (NGP), que ha propiciado la creación de “cuasi mercados” en diversos ámbitos sanitarios, el desarrollo de una cultura de externalización y el establecimiento de nuevos organismos de gestión y control equipados con una mayor autonomía (Moreno, 2009).

En nuestra comunidad autónoma, Castilla-La Mancha, un ejemplo de lo anterior, entre otros muchos, puede ser el Hospital Nacional de Parapléjicos de Toledo. Este hospital ha sido, en buena medida aún lo es, el centro de referencia estatal para las lesiones medulares. Lo cierto es que en los últimos años ha descendido considerablemente el número de ingresos debido a que en otras comunidades autónomas se han implantado servicios de tratamiento para este tipo de lesiones. Evidentemente de esta situación no es responsable la administración castellano-manchega, pero no se entiende bien que al tiempo se estén transfiriendo desde Castilla-La Mancha a otras comunidades servicios que podrán prestarse en el propio territorio si se incrementara el personal sanitario, o se reforzara y si se aprovecharan las sinergias existentes. Por ejemplo, existen operaciones de prótesis de rodilla que son transferidas a centros privados (principalmente Madrid) en tanto existen quirófanos cerrados en los hospitales del SESCAM.

Si se incrementará el personal, o incluso se contratara a un equipo quirúrgico volante, sería económicamente más rentable que el pago del servicio y la hospitalización externa. Es más, lo deseable sería, siguiendo con el ejemplo, aprovechar las dos plantas del Hospital Nacional de Parapléjicos, actualmente cerradas, de modo que los operados pudieran seguir la rehabilitación postoperatoria en dicho centro, no como ocurre con los transferidos, que no cuentan con la rehabilitación en el hospital en el que han sido intervenidos, por lo que debe realizarse por el sistema regional de salud, que por culpa de los recortes está citando a los pacientes después de cinco meses de haber sido operados.

La confusión de los términos austeridad, eficiencia y recortes está produciendo efectos devastadores en el sistema público de sanidad. Por ejemplo, el cierre de plantas completas en hospitales, eufemísticamente denominado como “reubicación de camas”, ha supuesto que haya tres, y hasta cuatro, enfermos por habitación en muchos casos. Además, el sistema, más o menos explícito, de “incentivos al ahorro hospitalario” ha repercutido seriamente en la calidad de los servicios prestados. Los profesionales sanitarios, por otra parte, advierten que este pretendido ahorro solo se produce a corto plazo, pues a la larga, muchas de las medidas tomadas supondrán un mayor gasto. Un caso paradigmático de esto último es lo ocurrido en el Hospital Virgen del Prado de Talavera de la Reina, donde el plan de ahorro propuesto por los profesionales sanitarios fue absolutamente desatendido por la gerencia de dicho hospital.

El resultado final de la situación, brevísimamente descrita, es desalentadora, y lo es para la ciudadanía que percibe y sufre el mal funcionamiento del sistema público de salud, pero también para los profesionales sanitarios, que ven con impotencia cómo no pueden realizar adecuadamente su trabajo. Incluso, el desaliento llega a los propios gestores de los hospitales, por ello no es de extrañar que en un plazo muy corto de tiempo el complejo hospitalario de Albacete haya contado con tres gerentes, y hasta cuatro en el complejo hospitalario de Toledo.

2. La situación del sistema sanitario en Castilla-La Mancha

A inicios de la VIII legislatura, la actual que finalizará en mayo de 2015, en la sanidad castellano manchega había más 1.200 millones de euros de deuda (un déficit de 550 millones de euros y una deuda acumulada de más 606 millones de euros) con más de 158.000 facturas sin pagar. El servicio de salud de Castilla-La Mancha contaba en 2008 con 5.897 centros,

servicios y establecimientos sanitarios y en la actualidad ya contamos con quince hospitales. Estos son datos económicos pero si nos preguntamos sobre los servicios concretos prestados, el actual consejero de Sanidad y Asuntos Sociales, en su comparecencia de 12 de marzo de 2014 en la Comisión de Sanidad de las Cortes de Castilla-La Mancha, informaba que

“en 2013, el SESCAM llevó a cabo en Castilla-La Mancha 27 millones de actos médicos en atención primaria, casi 3,5 millones de consultas hospitalarias y casi 130.000 intervenciones quirúrgicas. Se atendieron más de 830.000 urgencias a nuestros ciudadanos, se realizaron 15.900 partos y cerca de 200.000 ecografías. Además se realizaron cerca de 60.000 mamografías, más de 80.000 resonancias nucleares magnéticas, más de 150.000 TAC (Tomografías Axiales Computerizadas), más de 5.000 estudios genéticos y más de 10.000 tratamientos, por ejemplo, con oxigenoterapia en pacientes”.

De estas cifras puede extraerse, como primera conclusión, que el sistema sanitario castellano manchego lleva a cabo una actividad notable. Sin embargo, en el lado oscuro de esta realidad nos encontramos que el sistema sanitario de Castilla-La Mancha ha perdido cerca de un tercio de sus trabajadores. Antes de iniciar la política de recortes había más de 28.000 trabajadores, en la actualidad, hay 8.000 menos (2.000 de ellos por jubilaciones cuyas plazas no han sido cubiertas). En este mismo mes de enero de 2015, el sindicato de enfermería SATSE Castilla-La Mancha ha rechazado el concurso de traslados del SESCAM al considerarlo “insuficiente y alejado de la realidad”, puesto que solo incluye 461 plazas en Enfermería, 40 para matronas, 59 para fisioterapeutas y 5 para subinspector de Enfermería, cuando hay 1.400 vacantes de Enfermería en todo el SESCAM.

Además, a la continua disminución del personal sanitario hay que añadir una importantísima reducción presupuestaria, cifrada en 600 millones de euros menos en lo que va de legislatura. La justificación política disfraza estos recortes bajo el manto sacrosanto de la eficiencia, pero quienes viven cotidianamente con la realidad sociosanitaria castellano manchega saben que las prestaciones de servicios se han devaluado en la mayoría de los casos, y en otros, incluso, han prácticamente desaparecido. Un ejemplo muy reciente de esta situación se ha vivido durante las últimas fiestas navideñas en las que se han cerrado 305 camas en el conjunto de todos los hospitales de la comunidad, lo que se ha sumado al cierre de otras 445 camas, de forma permanente, tras el verano de 2014. Esta situación, que perjudica al conjunto de la población, lesiona especialmente a los sectores más débiles, como las personas ancianas. Es doloroso decirlo pero, de forma más o menos encubierta, la gestión sanitaria guiada

básicamente por criterios de eficiencia económica nos conduce directamente al utilitarismo en el ámbito de la salud. Como es sabido uno de los intentos utilitaristas más exitoso es la propuesta del QALY (*Quality Adjusted Life Year*), en castellano AVAC (Años de vida Ajustados por Calidad). Esta propuesta significa que si una acción sanitaria consigue aumentar en un año la expectativa de vida, contaría como 1 QALY; pero si esta expectativa va acompañada de un estado de salud pobre, entonces contaría como menos de 1 QALY. Lo justo pues, para el razonamiento utilitarista, será maximizar el número de QALYs cuando haya que distribuir los recursos sanitarios (Puyol, 1999). Otra medida similar, pero que analiza la dimensión negativa del tratamiento, es decir, los años de vida saludables perdidos por la enfermedad y el no tratamientos es el DALY (*Disability-Adjusted Life Years*) (Murray & Arnab K., 1997), en castellano AVAD (Años de Vida Ajustados por Discapacidad).

No procede ahora un pormenorizado análisis de estos criterios, pero sí quisiéramos resaltar una idea que compartimos con el profesor de Lora: “Los AVACs son ciegos a la *necesidad* del tratamiento sanitario, y en ese sentido no persiguen procurar que los peor situados en la sociedad, aquellos que parten con una condición más desfavorable por causas ajenas a su voluntad, se vean prioritariamente atendidos” (de Lora, 2004).

En la investigación que hemos realizado para este trabajo, “a pie de hospital”, tristemente hemos podido constatar que las personas mayores de 80 años, residentes la mayoría en núcleos rurales muy dispersos, no son atendidas con criterios propiamente médicos. Es habitual, por ejemplo, que a estas personas mayores se les disuada de ser operadas de una fractura de cadera, en contra del criterio del responsable de traumatología; o que no se les implante una prótesis de rodilla, sustituyendo esa operación por otros tratamientos. Este tipo de conductas, que tienen su origen en un afán de ahorro por las gerencias de los hospitales, producen, paradójicamente, consecuencias perversas. Por un lado, está creciendo exponencialmente el número de demandas (y condenas) al Servicio Sanitario de Castilla-La Mancha por “mala praxis”, con el consiguiente gasto; por otro lado, la no debida atención de estos pacientes provoca que en muchos casos se hagan crónicos, o que tengan que permanecer en el hospital mucho más tiempo que el que habrían estado si hubieran sido convenientemente tratados. En definitiva, el pretendido ahorro en quirófano se pierde con los largos ingresos en planta y las recaídas subsiguientes que deberán ser tratadas por médicos de familia y especialistas.

Otro grupo de pacientes sobre los que queremos poner el acento es el de los enfermos mentales. Las infraestructuras para la atención de estas personas son realmente insuficientes. En la actualidad Castilla-La Mancha solo cuenta con: 20 pisos tutelados con cuatro plazas cada uno; dos residencias, una en Albacete y otra en Toledo, con 45 plazas cada una; y una residencia privada en Argamasilla de Alba. Esto hace que solamente se cuenten con 215 plazas de larga duración. Según la Federación de asociaciones de familiares y personas con enfermedad mental de Castilla-La Mancha (Feafes), en nuestra región hay unas 14.500 personas con trastornos mentales graves, de los cuales unos 2.000 son atendidos por esta institución. Pese al esfuerzo que realiza Feafes su situación financiera es muy complicada. En tanto, dos ejemplos de recorte de servicios: por un lado, la unidad de Hospitalización breve de Salud Mental del Hospital General “La Mancha Centro” de Alcázar de San Juan permanece cerrada, y gracias a la movilización ciudadana parece que abrirá nuevamente en el mes de marzo de 2015; por otro, el Centro Social Asistido “San José” de Toledo ha dejado de prestar atención a los enfermos mentales.

Pero si los principales afectados por la reducción presupuestaria señalada anteriormente son los usuarios del sistema regional de salud, no podemos olvidar la complicada situación que están padeciendo los profesionales sanitarios. Entre los innumerables ejemplos que servirían para ilustrar lo afirmado hemos seleccionado solo algunos. En primer lugar, hemos constatado que a la jubilación o fallecimiento de un médico, al no cubrirse su plaza, la cartera de servicios que se deben prestar se reparte entre los otros profesionales del centro sanitario, como por ejemplo, ha ocurrido recientemente en el caso del fallecido Gonzalo Lago, anterior Alcalde de Talavera de la Reina. Igualmente hemos comprobado que las bajas por enfermedad y por vacaciones no se cubren con suplencias, como por ejemplo, así ha ocurrido con el único neurofisiólogo del Hospital Virgen de la Luz de Cuenca, que tomó vacaciones en junio de 2014 y no se cubrió su puesto de trabajo. Recientemente, en diciembre de 2014, la Federación de Servicios Públicos de UGT Guadalajara comunicó que iba a denunciar al SESCAM ante la Inspección Laboral por incumplimiento de la negociación colectiva de la distribución horaria semanal de la jornada laboral, los periodos vacacionales, y los días en los que se pueden disfrutar los permisos; denuncia que se ha formalizado el pasado 12 de enero, ante la Inspección de Trabajo de Guadalajara para que, con carácter de urgencia, se tomen cuantas medidas sean oportunas para disminuir la carga de trabajo en los profesionales del Sescam. Por su parte, el CSIF, el día 12 de diciembre de 2014, ha presentado una reclamación previa a la vía

jurisdiccional laboral ante el Sescam para que se reconozca el derecho de todos los trabajadores de la sanidad de Castilla-La Mancha a disfrutar del 4º y 5º días de libre disposición (moscosos).

En Castilla-La Mancha, en los dos últimos años, según la Federación de Sanidad y Sectores Sociosanitarios de CCOO, se han perdido 2275 empleos, un 8,13% del total, frente al 3,88% de caída en la media nacional. En total

Pero la escasez de personal sanitario es algo que va más allá de los derechos laborales de este colectivo. Por supuesto, afecta a la calidad de los servicios prestados, pero pueden incluso generar problemas de extrema gravedad. Si por falta de personal ciertas actividades laborales acaban haciéndose por trabajadores no cualificados al efecto se corren altos riesgos. Recordemos que en 2007 en Inglaterra, más de 1.500 pacientes, en tres centros gestionados por “Maidstone & Tunbridge Wells NHS Trust”, resultaron infectados por un brote de “Clostridium difficile” (bacteria que reacciona contra algunos antibióticos usados para combatir otras enfermedades) debido a la falta de higiene; hubo 90 fallecidos. Pese a las responsabilidades que pudieron imputarse al personal de enfermería lo cierto es que previamente se había despedido a buena parte del personal de limpieza.

Castilla-La Mancha desgraciadamente ha sido noticia recientemente por muertes que, presuntamente, están relacionadas con la falta de asistencia médica. El 18 de diciembre de 2013 dos personas fallecieron en los pasillos de las urgencias del Hospital Virgen de la Salud de Toledo (vid. la reproducción de la carta remitida por los facultativos de urgencias del citado hospital dirigida al Presidente del Colegio Oficial de Médicos de Toledo, en el epígrafe 4 de este trabajo). Igualmente hay dudas sobre el tratamiento sanitario prestado a Janeth Beltrán, una joven nicaragüense de 30 años, que falleció el 23 de mayo de 2014 en las urgencias del mismo hospital tras cuatro horas de espera sin ser atendida. También en mayo de 2014, el paciente Faustino Legazpe, fue diagnosticado “grave” por un aneurisma en el centro de Villalba del Rey (Cuenca) y deciden trasladarlo en helicóptero o bien a Albacete o a Toledo, sin embargo, desconocemos las razones, finalmente fue trasladado al hospital de Cuenca, en él pasó 36 horas antes de ser trasladado (en ambulancia) al hospital de Toledo. Una hora y media después de asignarle una habitación (según la denuncia estuvo 7 horas de espera, sin atención, en un pasillo) Faustino falleció de un derrame cerebral.

No quisiéramos dejar de mencionar que también existen problemas que no traen su origen directamente de la crisis económica y del recorte presupuestario. Nos referimos a situaciones, en ocasiones dantescas, que tienen que ver más con la administración de los

recursos existentes y la falta de racionalidad. Solo a modo ilustrativo, y sin querer ser exhaustivos, merecen ser mencionados algunos casos: en el Hospital Universitario de Ciudad Real se hicieron puertas por las que no cabían las camillas; en el Hospital General “La Mancha Centro” de Alcázar de San Juan se tuvo que cambiar la ubicación de la capilla al no haber calculado con anterioridad el peso de los equipos de resonancia situados en la primera planta (estos acabaron en el espacio inicialmente destinado a la capilla); en el Hospital Virgen de la Luz, en Cuenca, los pacientes hematocológicos, como ha sido incluso difundido por medios de comunicación a nivel nacional, tienen que recibir el tratamiento de quimioterapia en pupitres de colegio; en Centro de Especialidades, Diagnóstico y Tratamiento (CEDT) de Tarancón, el TAC ha permanecido averiado durante seis meses.

Finalmente, una breve reflexión sobre las propuestas, cada vez más comunes, de gestionar de forma privada los hospitales públicos, como así parece que pasará con el Hospital General de Toledo. A la ciudadanía le cuesta entender que a la iniciativa privada, que como es lógico tiene afán de lucro, pueda interesarle la gestión de unos hospitales públicos que se consideran económicamente inviables por las administraciones públicas de salud. Y es que solo puede entenderse si la prestación de servicios se ve reducida en calidad. Por otra parte se plantean muchas dudas: si la estimación de los costes no es acertada y la empresa privada quiebra, la administración deberá acudir al auxilio ¿quién será el responsable?; ¿realmente este modelo de gestión es viable económicamente visto lo ocurrido en el Hospital de Alzira?; ¿qué criterios se han utilizado en la valoración de los costes de gestión?; ¿dónde tributarán las empresas adjudicatarias?; ¿se prohibirá por el ley el traspaso de la gestión a terceros?; etc...

2. ¿La caridad como única posibilidad asistencial?

Es cierto que la asistencia social tiene su origen en la caridad o beneficencia. En realidad, la caridad privada, en el siglo XIX, dio paso a la beneficencia pública. Pero este modelo, vinculado al carácter graciable de las prestaciones, se mostró absolutamente ineficaz, por lo que en siglo XX se irá construyendo paulatinamente un sistema de previsión social, que hasta hace unos años, en los países de nuestro entorno, había ido ampliando su cobertura hasta lograr su carácter universal.

El término “beneficencia” estaba incluido en el texto del proyecto de la Constitución española de 1978, pero en un Estado calificado como “social” por la propia Constitución no tenía cabida ese concepto, y por ese motivo la expresión “beneficencia” fue finalmente suprimida y se mantuvo exclusivamente la referencia a la “asistencia social” (Martín-Retortillo, 1984).

El paso de los años nos ha demostrado algo que ya intuíamos: ni las leyes, ni siquiera las constituciones, tienen poderes o efectos taumatúrgicos. Pese a la proclama constitucional que afirma que España es un Estado Social y Democrático de Derecho, lo cierto es que en nuestro entorno vemos cada vez con más frecuencia la miseria, el hambre y la exclusión social. Y es allí, en esas zonas umbrías a las que el calor del Estado no llega, donde ha recobrado un nuevo protagonismo la caridad y la beneficencia. Basta con que recordemos las campañas de recogida de alimentos del pasado mes de diciembre, o que simplemente nos fijemos hoy, en las personas que acudirán a alimentarse a un comedor social, o que leamos las escalofriantes cifras que últimamente se han publicado sobre la pobreza infantil en nuestro país.

Seguramente muchos, intuimos que cada vez menos, sostendrán que el sistema sanitario es una de esas líneas rojas infranqueables y que por tanto no hay espacio en este ámbito para la caridad y la beneficencia. La realidad, sin embargo, nos da razones para una justificada preocupación. Con estupor hemos comprobado en estos días como en Grecia, país de la Unión Europea, están proliferando las denominadas “clínicas/farmacias sociales” (*Kifas*), en la región de Ática, la más poblada de Grecia, existen 18. Estos locales son verdaderos “bancos de medicamentos” destinados a quienes han quedado fuera de la cobertura del sistema sanitario. Son incluso los médicos del sistema público de salud griego los que prescriben las recetas para que los enfermos los adquieran en las “farmacias sociales”, y de ese modo no superar el presupuesto cerrado al que deben atenerse.

No estamos realizando un análisis catastrofista, somos conscientes de las diferencias, hasta ahora, existentes entre la situación griega y la española, pero lamentablemente hace poco más de cuatro años, cuando Portugal por voz de su Primer Ministro anunció su plan de ajuste, muchos dijeron que eso no ocurriría en España, y sin embargo, un año después muchas de aquellas medidas fueron tomadas por el gobierno español (subida de impuestos, copago sanitario, eliminación de paga extra de los funcionarios...). Recordemos que con las últimas reformas en el sistema de la Seguridad Social una buena parte de la población inmigrante ha quedado sin protección.

Por tanto, ya hemos empezado a cruzar las líneas que se pensaban infranqueables, y tras el abismo en el que caen cada día más personas la única esperanza es la red familiar, o la caridad. Pensemos en la situación de los enfermos crónicos y ancianos que reciben el alta hospitalaria. Lo lógico sería que pudieran acceder a residencias públicas, sin embargo no es posible en la mayoría de los casos por estar estas residencias con plena ocupación. Para estas personas, en muchas ocasiones, la única salida es el acogimiento que le ofrecen las residencias religiosas: caridad. Por ejemplo, en Toledo la residencia de ancianos San José, cuyo titular es la Diputación, no admite más ancianos; la residencia conocida como del “Tránsito” fue cerrada; la residencia del Hospitalito del Rey, con todo el equipamiento a estrenar, permanece después de tres años aún sin abrir, y por si fuera poco, en la residencia Barber se han eliminado plazas para ubicar una unidad de enfermos terminales.

La realidad demográfica de Castilla-La Mancha se impone sobre los criterios economicistas. O bien atendemos a una planificación adecuada del tratamiento de las enfermedades crónicas que vienen asociadas al envejecimiento demográfico y a las personas dependientes, o bien, tendremos que adoptar políticas asociadas a Qalys y Dalys, y asumir los problemas judiciales que deberán afrontar los gestores de atención primaria o de las unidades hospitalarias.

4. El futuro: desastre o planificación.

Hasta el momento las medidas adoptadas no han logrado agilizar las listas de espera que, incluso, se han ido incrementado. Pese al incommensurable esfuerzo de los equipos sanitarios, la escasez de personal y de medios, y la limitación de las *lolis* (horas extraordinarias), no se han mejorado los índices de productividad. Una prueba más es que no todos los quirófanos existentes en los hospitales castellano manchegos (143) funcionan a pleno rendimiento, mañana y tarde, lo que supone una pérdida de optimización de los recursos.

Para ahorrar el pago de las horas extraordinarias se han compensado por horas de descanso que deben ser tomadas antes de que finalice el año lo cual conlleva que los compañeros que permanezcan deban hacer el trabajo de los otros compañeros, con los perjuicios de toda índole que conlleva ese sobreesfuerzo.

Es verdad que por parte de algunas gerencias hospitalarias se ha contratado más personal, pero la irracionalidad ha impedido que tales contrataciones fueran eficaces. Hay un ejemplo concreto, en un hospital de la provincia de Ciudad Real, cuyo nombre no podemos ahora recordar (en este año conmemorativo de la primera edición de la Segunda Parte del Quijote), como plan de choque frente las listas de espera se contrataron cirujanos, pero de nada sirvió pues no había suficientes enfermeras de quirófano, enfermeras que, por cierto, habían sido despedidas con anterioridad, y en definitiva, hasta que no contrataron nuevas enfermeras no se pudieron iniciar las intervenciones quirúrgicas. Algo similar va a suceder con el séptimo quirófano que va a ser inaugurado en 2015 en el hospital Virgen de la Luz de Cuenca, que carece de personal suficiente, como lo evidencia que el servicio de traumatología esté derivando pacientes a otros centros.

Para comprender, aún mejor, el sentir de los profesionales sanitarios ante la situación descrita creemos interesante reproducir un fragmento de la carta firmada por el responsable de neurología del Complejo Hospitalario de Albacete, Don Vicente Calatayud Pérez de 12/02/2014, dirigida al Consejero de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Sr. José Ignacio Echániz:

“Nuestra lista de espera en consultas externas es superior a los 6 meses, nuestra lista de espera quirúrgica programada (en procesos sin focalidad motora) es superior al año. Nuestros pacientes, que por estos motivos se acogen a la famosa Ley de Garantías, que no se cumple, según las instrucciones recibidas desde el SESCAM, son remitidos de nuevo a los Servicios Quirúrgicos de los que proceden, con una nota de las Gerencias respectivas para que de alguna forma reciban un tratamiento de favor en lugar de cumplirse la Ley, ninguno de ellos es derivado a estas famosas Clínicas Privadas de Madrid, donde todo son bondades y bien hacer. De nuevo son remitidos a los servicios donde recibimos instrucciones de la gerencia para que se intervengan en un tiempo no superior a quince días. La Ley no dice eso, pero ya se sabe: quién hizo la ley hizo la trampa. El paciente, que prefiere esperar a ser intervenido por los facultativos que lo han diagnosticado y tratado desde el inicio de su problema, es excluido de las listas de espera alegando que ha renunciado libremente a una posibilidad que el sistema le ofrece. Ya no puede quejarse, reclamar, se le brindó la posibilidad de las bondades de Madrid y las rechazó; esto no es nuevo el régimen anterior también lo hacía, pero el paciente sigue con su problema sin resolver, por eso nos llama telefónicamente y nos viene a visitar reclamando a los médicos de su hospital soluciones que en muchas ocasiones inventamos en jornada de guardia o haciendo malabarismo con nuestras horas libres (...) Los precios que presento están publicados en el DOCM (Resolución 06/08/2013, de la Dirección Gerencia, sobre las condiciones económicas aplicables en el año 2013 a la prestación de determinados servicios de asistencia sanitaria a través de medios ajenos, en el ámbito de gestión del SESCAM [2013/9906], pero que hay que saber cómo se interpretan. Quiero limitarme al código 80.51 procedimiento “Escisión de disco vertebral 222.000 €”. Si seguimos con la lectura del documento al llegar al final, (les recomiendo su lectura ya que me extendería demasiado). “En el precio que se establece por cada uno de los procedimientos del apartado 3 se consideran: las pruebas diagnósticas y terapéuticas rutinarias o especiales que sea preciso realizar al paciente

con anterioridad al procedimiento a que vaya a ser sometido incluido, en su caso, el estudio preoperatorio...” El SESCAM según nuestras fuentes quiere sacar en este semestre 100 procesos con código 80,51 Escisión de disco intervertebral, lo que supone un coste según estos datos de 220.000€, pero claro estos pacientes ya están diagnosticado en nuestro Servicio, Hospital. Si fuéramos realmente sinceros tendríamos que aplicar, RMN magnética general cerrada 90€ (Pág.22445 DOCM 9 de agosto de 2013) Consulta de Neurocirugía Raquialgia 138,37€, (Pág. 22448 DOCM 9 de agosto 2013), y supongamos que precisara RHB postcirugía Raquialgia 138,37 (Pág. 22446 DOCM 9 de agosto de 2013). En total habría que sumar realmente 220.000 + 13.837 + 13.837 + 9.000 =256.674€. Estos mismos pacientes, en nuestro Hospital, en nuestro Servicio, por contabilidad analítica actualmente supondrían 246.900€, sin tener que desplazarse de su región, con la continuidad del tratamiento, asumiendo las posibles complicaciones por los cirujanos que los han intervenido y que seguirán su evolución. Señores gestores creo que la diferencia juega a nuestro favor, no sometamos a los pacientes a traslados y riesgos más allá de los propios de la cirugía de forma innecesaria. Desde aquí invito a los distintos Jefes de Servicio a que hagan este ejercicio, los datos están ahí, no debemos consentir EN BIEN DE NUESTRA SANIDAD QUE NOS TOMEN EL PELO. Quién, cómo y cuándo realiza los controles de los paciente intervenidos en las clínicas privadas, por cuanto tiempo es el seguimiento?”.

Igualmente, es de sumo interés, la carta remitida por los facultativos de urgencias del Hospital Virgen de la Salud de Toledo de 20/12/2013, dirigida al Presidente del Colegio Oficial de Médicos de Toledo:

“Por la presente queremos poner en conocimiento de Usted la situación caótica que sufre el Servicio de Urgencias del Hospital Virgen de la Salud de Toledo con sobresaturación de pacientes pendientes de ingreso en planta, como media 20 pacientes al día, que compromete la adecuada asistencia a los mismos, habiendo llegado a un punto insostenible, con el fallecimiento en el pasillo de dos pacientes en esta última semana, incorrecciones e incluso imposibilidad de administrar los tratamientos prescritos, falta de dignidad de los pacientes, importantísimas demoras en la valoración de pacientes graves (síndromes coronarios, sépticos, etc.) por la no disponibilidad de espacio, múltiples faltas en la seguridad del paciente, etc. La Dirección del Centro, a la que se ha comunicado en diversas ocasiones tanto de forma oral como escrita la situación, hasta la fecha no ha dado solución a este problema. Lo comunicamos a Usted a los efectos oportunos y adjuntamos hoja de firmas de los médicos adjuntos del servicio que ejercen labor asistencial el día de hoy.”

Ganas, entusiasmo, espíritu de servicio público y una adecuada gerencia a nivel regional y hospitalaria harán salir de su brecha a la sanidad castellano manchega. Junto con ello hay que lograr profesionales adecuadamente valorados a los que se les provea con medios suficientes o, al menos, si únicamente se cuentan con recursos escasos, dejar que sean ellos quienes los gestionen con criterios profesionales. Si no se actúa adecuadamente lo que llegará será una quiebra sin retorno de la sanidad pública. Frente al austericidio los familiares de los enfermos lucharán judicialmente, como sucede con los enfermos de hepatitis C, que han elaborado un

protocolo para iniciar un proceso contencioso administrativo si un especialista no receta el Sofosbuvir (Sovaldi). Ante esta situación los hepatólogos que estén a favor de las medidas austericidas serán los que respondan en los juzgados, pues quienes no han prescrito ese tratamiento son ellos, y no el ministro de Sanidad y Servicios Sociales, y tendrán que motivar su decisión ante el juez, con la posibilidad de ser inhabilitados para ejercer su profesión.

Respecto los profesionales si no cambia la gestión sanitaria, una situación como la actual conducirá al escapismo profesional, a la falta de ilusión colectiva, que cada vez más se traduce en una sanidad defensiva, con una alta tasa de cronificación. Y, por parte de la ciudadanía, crecerá el desapego hacia los gestores sanitarios, que serán contemplados como los adalides de los médicos de los ricos platónicos.

La solución ante la situación existente, entre otras, consiste en invertir en nuevos modelos de gestión que aprovechen las economías de escala de los medios disponibles y, sobre todo, ilusionar a los trabajadores y a la sociedad con el modelo médico asistencial existente que puede ser mejorado gracias a unos y a otros. Junto con ello las gerencias deben responder de las decisiones económicas adoptadas, la gestión de las listas de espera, el coste medio de los servicios ofertados y otear en el futuro para prever nuevos servicios o afianzar aquellos que serán más necesarios para promover la salud. Igualmente hay que establecer un mapa regional de especialidades y centros de referencia que se adecúen a la realidad territorial existente, evitando derivaciones, como por ejemplo, las que se producen en casos de oncología infantil a Valencia y Madrid.

Lo mostrado en estas páginas en buena parte reflejan un trabajo de campo antropológico (ambos autores estudiaron Antropología Social y Cultural aunque sean profesores de Derecho) en diferentes hospitales en los que hemos paseado por sus pasillos y conversado con muchos profesionales que nos han demostrado una profesionalidad y entrega, que va mucho más allá de los límites laborales o contractuales exigibles, poniendo su humanidad al servicio de todos. La convivencia durante este tiempo con ellos nos ha hecho recordar y tener muy presente a Edmund Pellegrino, quien hace años ya fuera nuestro profesor de Ética Médica, cuando afirmaba que un sistema sanitario que no tenga como guía el bienestar del paciente fracasará a los ojos de la sociedad, pues habrá perdido su identidad incumpliendo el juramento hipocrático prestado por todo profesional que trabaja en aras de la salud en un centro sanitario.

Bibliografía

- de Lora, P. (2004). El derecho a la protección de la salud. En J. Betegón, F. J. Laporta, J. R. de Páramo, & L. (. Prieto Sanchís, *Constitución y derechos fundamentales* (págs. 875-910). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Garrido Cuenca, N. M. (2013). La igualdad y cohesión del sistema nacional de salud. La protección de la salud en el modelo autonómico. En D. Larios Risco, L. González García, & F. (. de Montalvo Jääskeläinen, *Tratado de Derecho Sanitario (Vol. I)* (págs. 103-138). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Martín-Retortillo, L. (1984). *Materiales para una Constitución*. Madrid: Akal.
- Moreno, F. J. (2009). Del sistema sanitario de la Seguridad Social al Sistema Nacional de Salud descentralizado. En L. (. Moreno, *Reformas de las políticas de bienestar en España* (págs. 101-136). Madrid: Siglo XXI.
- Murray, C. J., & Arnab K., A. (1997). Understanding DALYs. *Journal of Health Economics*, 703-730.
- Puyol, Á. (1999). Ética, derechos y racionamiento sanitario. *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 581-606.
- Toebes, B. (2001). The Rights to Health. En A. Eide, C. Krause, & A. (. Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights* (págs. 169-190). La Haya: Kluwer.

¿GARANTIZA LA REGULACIÓN ACTUAL UN ACCESO EQUITATIVO A LA ATENCIÓN FARMACÉUTICA? UNA EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN EN GALICIA

Melchor Fernández, Luis Franco y Dolores Riveiro

Datos contacto:

Melchor Fernández

Grupo de Análisis e Modelización Económica (GAME)

Instituto Universitario de Estudios e Desenvolvemento de Galicia (IDEGA)

Avda. das Ciencias. Chalet Nº1. Campus Vida. 15782 Santiago de Compostela

Teléfono: 881814339/ 881814441/ 881811551. Fax: 881814383

Correo electrónico: melchor.fernandez@usc.es

Panel: 2 SANIDAD: AUSTERIDAD, POLÍTICA SANITARIA Y DESIGUALDADES EN SALUD EN CONTEXTO DE CRISIS

Resumen:

Objetivo: estudiar la distribución de las oficinas de farmacia en la geografía gallega, para determinar el nivel de accesibilidad física de la población a la atención farmacéutica.

Métodos: Estimamos la accesibilidad mediante la mínima distancia a recorrer por los usuarios desde su lugar de residencia hasta la farmacia más cercana, teniendo en cuenta el transporte privado por carretera. Los cálculos se han llevado a cabo utilizando un Sistema de Información Geográfica que combina diferentes técnicas de análisis espacial para el cálculo de *rutas óptimas*, a partir de información sobre las vías de comunicación existentes, la velocidad media en cada uno de sus tramos, las restricciones de acceso, los sentidos de circulación y la información sobre la ubicación de las entidades singulares de población y las oficinas de farmacia.

Resultados: si abandonamos como unidad territorial de análisis el municipio (y el supuesto implícito de que toda la población del municipio reside en su capital) y consideramos unidades menores, como las entidades colectivas o singulares de población, la accesibilidad física a la atención farmacéutica en Galicia dista de ser tan elevada como oficialmente se anuncia, presentando importantes desequilibrios territoriales.

Conclusiones: Es necesario un cambio en la regulación actual para considerar la dispersión de la población y no sólo su densidad y volumen. Modificar la unidad territorial de referencia en la regulación sobre localización de oficinas de farmacia podría mejorar sensiblemente la accesibilidad real de la población gallega a la atención farmacéutica.

Palabras clave: Farmacia comunitaria; Regulación; Equidad en acceso; Dispersión; Galicia

Introducción

El derecho a la salud es reconocido como un derecho fundamental en la constitución de muchos países y en un gran número tratados regionales e internacionales (CESCR, 2000).¹ Para la Organización Mundial de la Salud (OMS), este derecho incluye el acceso a una atención sanitaria oportuna, aceptable, asequible y de calidad satisfactoria (OMS 2012). En muchas constituciones nacionales, al referirse al derecho a la salud, se menciona expresamente el derecho de acceso (a las instalaciones, bienes y servicios), la equidad y la no discriminación (Perehudoff et al, 2010, OMS, 2013).

La asistencia sanitaria ha sido uno de los pilares fundamentales del Estado de Bienestar en España. Su universalidad, calidad y equidad en la cobertura han aportado enormes beneficios al conjunto de la Sociedad. Dentro del Sistema Nacional de Salud, la farmacia es parte fundamental, al garantizar el uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, además de promover la protección de la salud y la prevención de enfermedades. Por su labor y funciones, las farmacias son consideradas por las administraciones sanitarias como establecimientos sanitarios privados de interés público (Ley 16/1997 de regulación de las oficinas de farmacia). Este carácter público, como parte de la asistencia sanitaria, ha justificado la intervención de la administración en la apertura, venta o traspaso de las oficinas de farmacias. El objetivo final es garantizar una correcta distribución del medicamento y asegurar la continuidad del servicio farmacéutico en las mejores condiciones de calidad y seguridad en todo el territorio.

Con el mismo objetivo de asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos (equidad horizontal), en Europa se han desarrollado diferentes modelos de distribución farmacéutica. El modelo mediterráneo, en el que se incluye el caso español, regula por ley los criterios de apertura para asegurar una cobertura homogénea en el territorio y el fácil acceso de la población a la farmacia, basándose en criterios demográficos y/o geográficos. Estos criterios son asumidos por un amplio conjunto de países europeos y constituyen la base de los modelos con fuerte base reguladora. En otros países, cuyo modelo tiene una base no intervencionista, no se imponen restricciones de apertura, basándose en la presunción de que la libre competencia mejorará la cobertura y calidad de los servicios farmacéuticos a la población. En la práctica, en Europa no existen modelos puros en ninguno de los extremos, reconociéndose en la literatura especializada además del modelo mediterráneo el

¹ Observación General sobre el derecho a la salud. *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (CESCR) de las Naciones Unidas.

modelo anglosajón, representado por el Reino Unido y Holanda, de corte más liberal; el modelo continental, con dos alternativas opuestas (por un lado, Alemania y Luxemburgo, reticentes a imponer condicionantes a la apertura de farmacias y, por otro, Francia, Bélgica y Austria, con módulos de población como requisito); y el modelo nórdico que, si bien no impone legalmente restricciones, en la práctica es el Estado o las propias asociaciones farmacéuticas (caso de Suecia) las que marcan limitaciones en cuanto a número y localización. Además de estas limitaciones, el otro gran condicionante en la legislación europea sobre establecimientos de farmacias lo conforman los requisitos de titularidad y gestión. En Europa, la casuística en este caso es también muy amplia. Desde países donde existe libertad absoluta, en los que cualquier persona o empresa puede ser titular de una o varias farmacias, hasta aquellos en donde se exige estar en posesión de un título académico concreto o se imponen restricciones en el número de farmacias que una persona o empresa puede regentar.

En España, son las Comunidades Autónomas las encargadas de la planificación y autorización de oficinas de farmacia siguiendo los principios básicos (módulos de población y distancias) fijados en la legislación (art. 2, Ley 16/1997). El módulo de población debe contemplar las características demográficas de la zona: densidad y dispersión. La legislación establece el módulo de población en función de la concentración de la población, oscilando entre 2.800 y 4.000 habitantes por cada oficina de farmacia. Una vez superada esa proporción, podrá establecerse una nueva oficina de farmacia por fracción superior a 2.000 habitantes.² Junto con el particular criterio de población aplicable a cada una de las zonas farmacéuticas, existe otra limitación a la radicación: las distancias entre oficinas de farmacia (art. 2.4. Ley 16/1997). El criterio general cifra esa distancia en 250 metros, con dos excepciones, que pueden fijar las Comunidades Autónomas: en función de la densidad de población y ante la proximidad de centros sanitarios.

Desde la Administración y los organismos relacionados con la distribución farmacéutica, como el Consejo General de Colegios Farmacéuticos (CGCF), se ha defendido que el marco legal español ha asegurado una distribución eficiente de la red de oficinas de farmacia en todo el territorio. En el reciente informe “La distribución de la Farmacia en España”, (CGCF, 2014) se afirma que el 99% de la población española dispone de oficina de farmacia en el propio municipio. Esta población se encuentra

² En zonas rurales, turísticas o de montaña, las Comunidades Autónomas pueden establecer módulos inferiores si se constata que el criterio general no garantiza la atención.

distribuida en 5.292 municipios, el 65% de los municipios españoles. La población residente en los 2.824 municipios sin oficina de farmacia representa tan solo el 1% del total de la población española. En este sentido, el modelo español de farmacia podría ser considerado como uno de los mejores del mundo si atendemos al ratio de oficinas de farmacia por unidad administrativa y población. No obstante, la existencia de una oficina de farmacia en el municipio puede no asegurar la accesibilidad espacial del conjunto de la población del municipio a la misma, sobre todo si se trata de un municipio de gran extensión en el que existe un gran número de entidades de población, algunas de ellas muy distantes del núcleo principal. El principal resultado de este trabajo confirma las importantes dificultades de acceso físico de gran parte de la población rural gallega a los servicios proporcionados por las oficinas de farmacia. Este resultado avala la modificación del modelo de regulación actual o, al menos, un cambio en los criterios sociodemográficos utilizados.

En este contexto, el principal objetivo de este artículo es estudiar la distribución de las oficinas de farmacia en la geografía gallega, para determinar el nivel de accesibilidad espacial potencial de la población a la farmacia. A partir de esta introducción, el artículo se estructura como sigue. En el apartado dos se discute la medición de la accesibilidad espacial, describiendo la metodología de análisis empleada en el trabajo. En el apartado tres se muestran los resultados del análisis, esto es, la situación actual de la distribución de oficinas de farmacia en Galicia y, por último, el apartado cuatro resume las principales conclusiones.

Método

Concepto de accesibilidad

El derecho a la salud abarca cuatro elementos interrelacionados entre sí: disponibilidad, accesibilidad (con cuatro dimensiones, a saber, no discriminación, accesibilidad física, accesibilidad económica o asequibilidad y acceso a la información), aceptabilidad y calidad (CESCR, 2000). En el caso de concreto de los medicamentos, como resultado de una reunión consultiva organizada conjuntamente por la OMS y la Management Sciences for Health, se identificó una definición operacional de acceso a los medicamentos fundamentales y se propusieron indicadores para medirla (Center for Pharmaceutical Management, 2003), basados en cuatro de las dimensiones de acceso a los sistemas de salud descritas por Pechansky y Thomas (1981): disponibilidad, accesibilidad geográfica, asequibilidad y aceptabilidad. La disponibilidad y la

accesibilidad geográfica constituyen conjuntamente lo que se denomina “accesibilidad espacial”, mientras que las restantes serían de tipo no-espacial o social.

En términos generales, la accesibilidad de los servicios se puede entender como el grado con el que pueden ser usados (o accedidos) por los usuarios, por lo que puede ser medida por las dificultades, del tipo que sean, que implica su uso. Estas dificultades pueden variar, estando relacionadas, principalmente, con las características socioeconómicas de los usuarios y con las barreras geográficas o espaciales derivadas de la distribución de los servicios y de los usuarios en el territorio. Evidentemente, las dificultades de acceso también dependen del tipo de servicio.

En el caso de los servicios farmacéuticos en España, las principales barreras de acceso son las espaciales, y es a este ámbito de la accesibilidad al que nos referimos. Además, para el caso de cualquier país desarrollado, accesibilidad geográfica y accesibilidad espacial son equivalentes, al ser la disponibilidad un aspecto subyacente a la propia existencia de farmacia (asumiendo que las farmacias españolas, salvando desabastecimientos puntuales, disponen de stock y variedad suficiente de medicamentos, Granda, 2004).

En lo que se refiere a la accesibilidad de servicios de salud, la literatura presenta diferentes definiciones y medidas de la accesibilidad espacial, (véase, entre otros, Talen, 2003; Gulliford y Morgan, 2003; Guagliardo, 2004; Higs, 2004; Bosque y Moreno, 2012). En este estudio, siguiendo las directrices de la OMS para medir la accesibilidad geográfica, utilizamos un indicador de accesibilidad basado en la distancia. La distancia se mide entre dos puntos, origen (población) y destino (farmacia), optando por un modelo de espacio geográfico discreto, donde los desplazamientos entre dichos puntos sólo se pueden realizar a través de determinadas vías de transporte o comunicación. La OMS (Center for Pharmaceutical Management, 2003) determina la accesibilidad por el porcentaje de hogares ubicados a más de 5 km (ó 1 hora de viaje) de una oficina de farmacia que tenga siempre disponibles los medicamentos claves, lo que, adaptado a la realidad española, quedaría como “porcentaje de habitantes ubicados a más de 5 kms de una farmacia”.

Por otra parte, abordamos la accesibilidad en base a los datos sobre la localización de los usuarios “potenciales” (los habitantes de una entidad singular de población), sin incorporar datos sobre la demanda, como la frecuencia de uso, lo cual se haría necesario para estimar la accesibilidad “revelada” o “real”. Tampoco se tiene en cuenta que puedan existir factores de atracción de las farmacias, que podrían derivarse,

por ejemplo, de una oferta de servicios diferente o de diferente calidad, o de la relación del usuario con el farmacéutico. Así, aunque el usuario tiene libre elección de la farmacia, si obtiene el mismo nivel de servicio en todas, es razonable asumir en el cálculo que cada nodo de origen sólo tiene un posible destino y evaluar la accesibilidad en base a la distancia al destino (la oficina) más cercano.

Una vez descrito el concepto de accesibilidad espacial, debemos plasmarlo en una formulación que permita el diseño y cálculo de indicadores, para valorar la accesibilidad de la población a las oficinas de farmacia. Para ello, se calcula el volumen de población que, siguiendo su “ruta óptima”³, no tiene la posibilidad de acceder a una oficina de farmacia en vehículo propio en una distancia determinada (2,5; 5; 7,5 o 10km), lo que nos indica distintas categorías o niveles de accesibilidad.⁴

Cálculo

El cálculo se realiza en dos etapas: en primer lugar se identifica la ruta óptima entre cada nodo de origen y su correspondiente nodo de destino y, en segundo lugar, se mide la distancia en kilómetros de las rutas óptimas. Para ello se ha empleado un conjunto de Sistemas de Información Geográfica, bases de datos espaciales y lenguajes de programación estadísticos, para combinar diferentes técnicas de análisis espacial que permitan la determinación de “rutas óptimas” a partir de la información sobre los atributos concretos de las vías de comunicación existentes (tipo de vía, velocidad media de cada uno de sus tramos, restricciones de acceso, de giro, los sentidos de circulación, ...) y de la información sobre las ubicaciones de las entidades singulares de población y de las farmacias que operan en Galicia.

Estructuralmente, el sistema utilizado está compuesto por varios servidores de bases de datos PostgreSQL (The PostgreSQL Global Development Group, 2013), dotados con la extensión espacial Postgis (Refractions Research Inc, 2013) y el módulo de cálculo de rutas pgRouting (pgRouting Community, 2013), a los que se ha añadido el lenguaje procedural pl/R (Conway, 2013), para poder escribir en PostgreSQL funciones y disparadores del lenguaje de programación estadístico R (R Core Team, 2013). Como

³ Dado que normalmente existe más de una alternativa de acceso entre dos puntos en cada territorio, es preciso elegir la variable que queremos optimizar. En este estudio, la *ruta óptima* es la que minimiza el tiempo de desplazamiento. Esta misma consideración se hace en distintos estudios sobre el acceso a centros sanitarios en España, entre otros, Prat et al (2008) o Rodríguez Díaz (2010).

⁴ La distancia física mínima a recorrer en transporte público difiere significativamente de la distancia obtenida en este trabajo. Dada la elevada dispersión y reducido nivel de demanda, la red de transporte público en las áreas rurales gallegas es muy deficiente o incluso inexistente. En efecto, como Jordan et al (2004) muestran, los indicadores de accesibilidad en entornos rurales pueden infra estimar las dificultades de acceso a los servicios ante la falta de vehículo propio y la disparidad en el acceso al transporte público.

SIG de escritorio, para la visualización y creación de mapas se empleó QGIS (QGIS Development Team, 2013). La identificación de rutas óptimas y el cálculo de accesibilidad se realizan mediante el algoritmo de Dijkstra (Dijkstra, 1959), también llamado de caminos mínimos. Todo el software utilizado en el desarrollo es libre.

Datos y fuentes

Los cálculos requieren disponer de un conjunto de información muy amplio sobre tres tipos de datos: los nodos de origen y destino (localización exacta de las *entidades de población* y de las *farmacias* de Galicia) y las *redes de transporte* que los conectan.

Galicia presenta una elevada dispersión de su población, que se reparte en 30.100 entidades singulares de población, lo que supone el 48.9% de las existentes en el total del Estado, pese a tener sólo el 5.9% de la población (INE, 2010; CNIG, 2011).⁵ La elección de las entidades singulares de población, que obedece a la lógica de encontrar el mejor modelo de representación de la realidad en entornos dispersos (García Sanz, 1994), conlleva problemas específicos. De hecho, la inexistencia de una cartografía oficial actualizada de las entidades es un *hándicap* conocido (Toribio, 2004), por lo que se realizó un trabajo específico de revisión, comparación, actualización y ampliación de datos a partir de distintos orígenes de información espacial y estadística,⁶ que concluyó con la obtención de una cartografía propia de *Entidades Singulares de Población* para identificar los *nodos de origen* (Cuadro 1).

Cuadro 1: Cobertura de la cartografía de entidades singulares de población

	Población oficial	Población cartografía	Cobertura población (%)	Cifra oficial entidades	Entidades cartografía	Cobertura entidades (%)
A Coruña	1.146.458	1.144.591	99.84	10.393	10.256	98.68
Lugo	353.504	353.247	99.93	9.775	9.677	99.00
Ourense	335.219	335.032	99.94	3.685	3.670	99.59
Pontevedra	962.742	959.544	99.67	6.247	6.131	98.14
Total Galicia	2.797.923	2.792.414	99.80	30.100	29.734	98.78

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de población a nivel provincial (INE, 2010; CNIG, 2011)

Por su parte, la localización de los *nodos de destino* se obtiene mediante geocodificación por dirección postal de todas las *oficinas de farmacia* (1.338), obtenida a partir de la información disponible en la página web del SERGAS, en el *Mapa dos*

⁵ Expresado de otra manera: dada su superficie, Galicia cuenta con una entidad singular de población por kilómetro cuadrado, 50 veces más que la media del estado español, que es de 0.02 entidades singulares por Km²

⁶ El trabajo consistió principalmente en eliminar discrepancias entre las fuentes de datos. Las dos principales, IDEG (2010) y CNIG (2011) difieren en la posición de algunas entidades. Por ejemplo, en más de 650 casos la diferencia entre ambas fuentes excedía los 1.5 Kms.

Servizos Sanitarios de Galicia (SERGAS, 2013), y mediante listados proporcionados por los colegios profesionales de farmacia de la comunidad gallega. Por último, toda la información relativa a la red de carreteras de Galicia es la proporcionada por la empresa Navteq (Navteq, 2012) y utilizada por varias compañías telefónicas para sus productos GPS y móviles de última generación. El efecto acumulado de cruzar las 1.338 farmacias con las posiciones de las 30.100 entidades y los más de 750.000 tramos de carreteras generó tablas que, en algunos casos, llegaron a disponer de más de 425 millones de registros.

Resultados

Valoración de la situación actual

Según los datos ofrecidos por el CGCF (2014), el modelo español de ordenación farmacéutica tiene como resultado que el 99% de la población española disponga de oficina de farmacia en el propio municipio, lo que se considera como suficiente garantía para que el medicamento llegue en condiciones de igualdad al ciudadano tanto en el medio urbano como en el medio rural. Este resultado está en línea con las estimaciones realizadas con anterioridad por Antares Consulting (2011) estima con referencia al año 2007 que el 87% de la población española tiene una Oficina de Farmacia a menos de 250 metros de su domicilio y el 97,3% a una distancia igual o menor a 5 Km, empleando para desplazarse hasta ella entre 2,5 y 6 minutos. Estos datos, situaría la cobertura en España en una situación cercana a la óptima y, por supuesto, con una accesibilidad a las farmacias muy superior a la de otros países de nuestro entorno.⁷

Veamos cuál es la situación en Galicia. Al igual que en el conjunto de España, el número de municipios sin farmacia es muy reducido (2 de 315⁸) lo que supone que, según el criterio de contar con una oficina en su municipio de residencia o en los colindantes, el 100% de la población gallega tiene accesibilidad al servicio de farmacia. Consideremos un criterio alternativo, el ratio de habitantes por farmacia. Según los datos del CGCF, a 31 de diciembre de 2013, Galicia contaba con 1.345 farmacias, el 6,2% del total nacional, lo que supone 2.079 habitantes por farmacia, un ratio inferior al calculado para el conjunto de España (2.203). Estos datos permitirían concluir que la

⁷ De acuerdo con una encuesta del Pharmaceutical Group of European Union (PGEU), el 98% de los europeos pueden acudir a una farmacia en menos de 30 minutos, pero sólo el 58% de los entrevistados indicaron que tenían una farmacia a menos de 5 minutos de su domicilio (ver *Sustainable European Community Pharmacies Part of the Solution*).

⁸ A finales de 2013, sólo Navia de Suarna en Lugo y Esgos en Ourense no cuentan con oficina de farmacia, es decir, el 0.63% de los municipios y el 0.05% de la población.

población gallega disfruta de mayor accesibilidad a los servicios farmacéuticos que el conjunto nacional, pero ¿es realmente así?

Los dos indicadores considerados (existencia de una oficina de farmacia en el municipio; o el número de habitantes por farmacia en la CC.AA) son medidas de accesibilidad basadas en la “disponibilidad del servicio en un ámbito territorial”, que Higgs (2004) y Talen (2003) denominan como “de contenedor”. Este tipo de medidas llevan implícito un supuesto muy discutible, a saber, que toda la población del ámbito territorial tiene idéntica accesibilidad. En esencia, implícitamente se está asumiendo que toda la población de un municipio se concentra en su centroide o núcleo principal, y que es ahí también donde se localizan (si existen) las oficinas de farmacia. Con estos indicadores, la accesibilidad de un municipio a los servicios de atención farmacéutica sería independiente de la superficie del mismo, de su distribución en una o varias entidades de población y de las distancias existentes entre ellas, así como de la localización de las oficinas de farmacia en el municipio. Por lo tanto, esas medidas no permiten identificar la verdadera dificultad de acceso espacial al servicio por parte de los habitantes de núcleos que, perteneciendo a un mismo municipio, pueden apartarse de la farmacia grandes distancias, sobre todo en los municipios de mayor dimensión territorial.

En el cuadro 2, utilizando el indicador de accesibilidad propuesto por la CGFC, se muestra la población que a finales del año 2013 tenía dificultades de acceso a la oficina de farmacia (no cuentan con oficina en su municipio de residencia) en Galicia y las dos CCAA limítrofes. Esta sería del 0,40% en Asturias, con un tamaño medio municipal de 13.812 habitantes, del 0,12% en Galicia, con un tamaño medio municipal de 8.874 habitantes y del 7,7% en Castilla-León, con un tamaño medio muy inferior, de sólo 1.133 habitantes. Según estos datos, la situación en Castilla-León es muy desfavorable frente a la de Asturias y Galicia.

Cuadro 2: Comparación distribución oficinas de farmacia por CC.AA, 2013

	NÚMERO MUNICIPIOS	POBLACIÓN MUNICIPIOS SIN OFICINA	TAMAÑO MEDIO MUNICIPAL (POBLACIÓN)	POBLACIÓN POR OFICINA EN LA CC. AA.
CASTILLA-LEON	2.248	7,70%	1.133	1.557
ASTURIAS	78	0,40%	13.812	2.357
GALICIA	315	0,12%	8.830	2.079

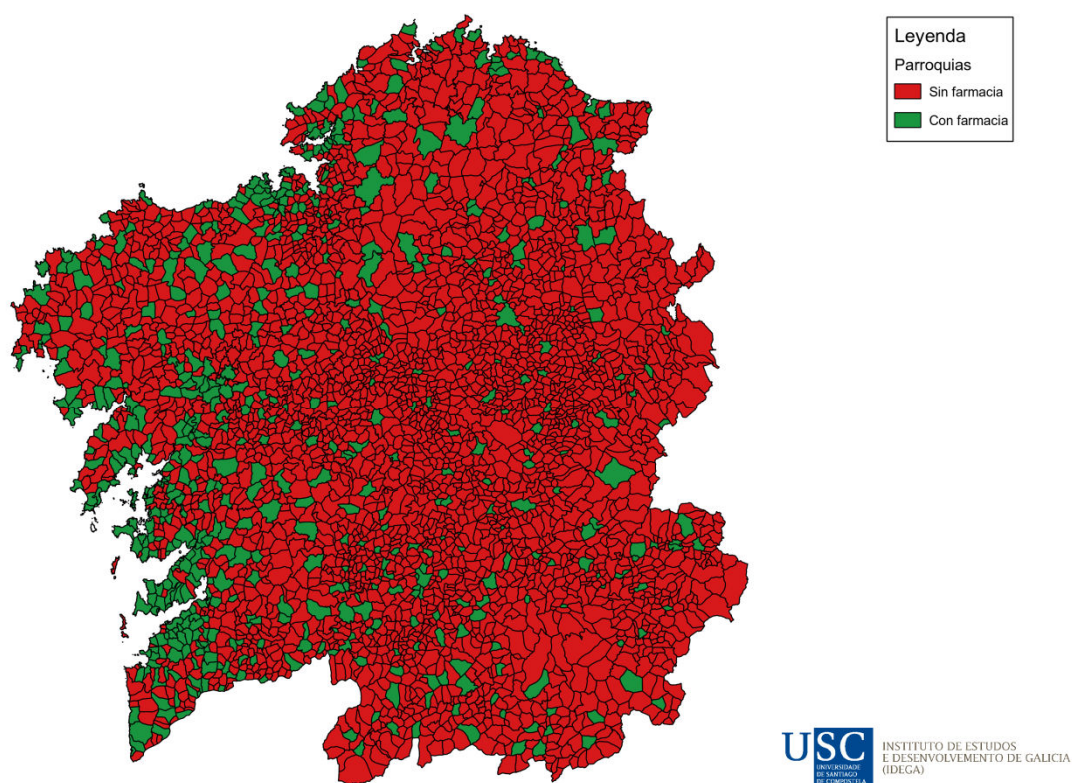
Fuente: Elaboración propia a partir de CGFC (2014) e Instituto Nacional de Estadística.

Las disparidades en la accesibilidad espacial a la farmacia en las distintas CC AA se deriva de la distinta manera en la que los individuos y las oficinas de farmacia están distribuidos en el territorio. De hecho, el cálculo anterior podría ser una buena aproximación si, efectivamente, la población de cada municipio viviera concentrada en el núcleo principal del mismo, lo cual es, en gran medida, la realidad en Castilla-León, donde el 60% de los municipios (1.337) cuentan con una única entidad de población; pero está muy lejos de la realidad en Asturias y Galicia, con solo cuatro y seis municipios, respectivamente, con un único núcleo de población, y donde la superficie municipal media más que duplica la de los municipios castellano-leoneses. Este inconveniente es especialmente grave si, dentro del mismo término municipal existen varias entidades y núcleos de población que, a su vez, pueden estar concentradas o dispersas en dicho espacio geográfico. En realidad, en muchos municipios grandes de Galicia es factible que la distancia entre dos núcleos del mismo término municipal sea muy superior a la distancia entre localidades de dos municipios de reducida dimensión, lo que puede alterar significativamente la estimación de las dificultades de la población para acceder a los servicios farmacéuticos. De hecho, simplemente calculando el número de habitantes por farmacia para las tres comunidades (última columna cuadro 2) comprobamos el sesgo que introduce en el análisis el tamaño municipal. Ahora sería Castilla y León la que ofrecería la mayor accesibilidad, con solo 1.557 habitantes por Farmacia, muy lejos de Asturias y Galicia, con casi un 50% más de residentes por farmacia.

Para ilustrar de forma alternativa el sesgo que introduce el tamaño del municipio y la existencia de múltiples asentamientos, podemos repetir el análisis anterior reduciendo el ámbito territorial de referencia. Si consideramos la parroquia⁹, el mapa de accesibilidad a las oficinas de farmacia se modifica considerablemente, al igual que el volumen de población con problemas de acceso. Ahora, casi el 26% de la población gallega viviría en parroquias donde no existe ninguna farmacia. El máximo porcentaje de población excluida se produciría en Lugo, con casi el 41%, y el menor en Pontevedra, con el 19% de la población viviendo en parroquias sin farmacia (mapa 1).

⁹ La ordenación territorial de Galicia cuenta con las entidades colectivas de población o parroquias. Se trata de agrupamientos de varias entidades singulares de población y que en Galicia, además de una entidad de carácter religioso, es una institución arraigada en la vida rural que ha desempeñado también el papel de unidad social. Galicia cuenta con 3.781 parroquias, un número comparativamente más adecuado que el de ayuntamientos (315) para las comparaciones con comunidades autónomas como la de Castilla-León, que cuenta con 2.248 ayuntamientos.

Mapa 1: Accesibilidad Oficina Farmacia 2012 (unidad territorial de análisis = parroquia)



Fuente: INE (2010), IGE (2010), SERGAS (2013), colegios profesionales de farmacia de Galicia y elaboración propia.

Sin embargo, estimar la accesibilidad tomando como referencia la parroquia puede ser también una medida poco apropiada. Las distancias entre parroquias pueden ser fácilmente salvables y en muchos de los casos los obstáculos para acceder a la oficina de farmacia en las parroquias del entorno son mínimos. No obstante, el cálculo realizado confirma la relación inversa entre tamaño municipal y accesibilidad utilizando el criterio considerado por el CGFC.

Las carencias del análisis expuesto invitan a incorporar nuevos indicadores que faciliten una aproximación más adecuada al problema de la accesibilidad espacial a las farmacias. Basándonos en el indicador elaborado por la OMS y apoyándonos en la literatura sobre indicadores de accesibilidad a servicios (véase por ejemplo, Redondo, 2003; Escalona y Diez 2003; Messina et al., 2006; Prat, 2008; Rodríguez Díaz, 2010; Law et al 2011) calculamos una medida global de accesibilidad a partir de la proximidad de los servicios farmacéuticos (oficina de farmacia) a los usuarios, tal como ha sido descrito en el apartado 2.

Los cálculos (cuadro 3) muestran que casi el 10% de la población gallega tendría dificultades de acceso físico a las farmacias. Un 3,8% tienen la farmacia más próxima a

más de 7,5 km y el 1,3% a más de 10 km. Estos resultados permiten concluir que la accesibilidad a las farmacias es un problema relevante en Galicia, lo cual no puede ser apreciado en su verdadera dimensión cuando el análisis utiliza como unidad de referencia el municipio y como criterio la existencia de farmacia en el propio municipio (solo el 0,12% de la población no tendría acceso a una farmacia en su municipio de residencia). Si no consideramos el hecho diferencial de la población gallega, a saber, la elevadísima dispersión de la población en pequeños núcleos, los problemas de accesibilidad a los servicios públicos y privados no se cuantificarán correctamente, lo que en el caso concreto de las farmacias puede tener repercusiones muy significativas.

Cuadro 3 : Distribución de la Población (%) según distancia a una farmacia, 2013

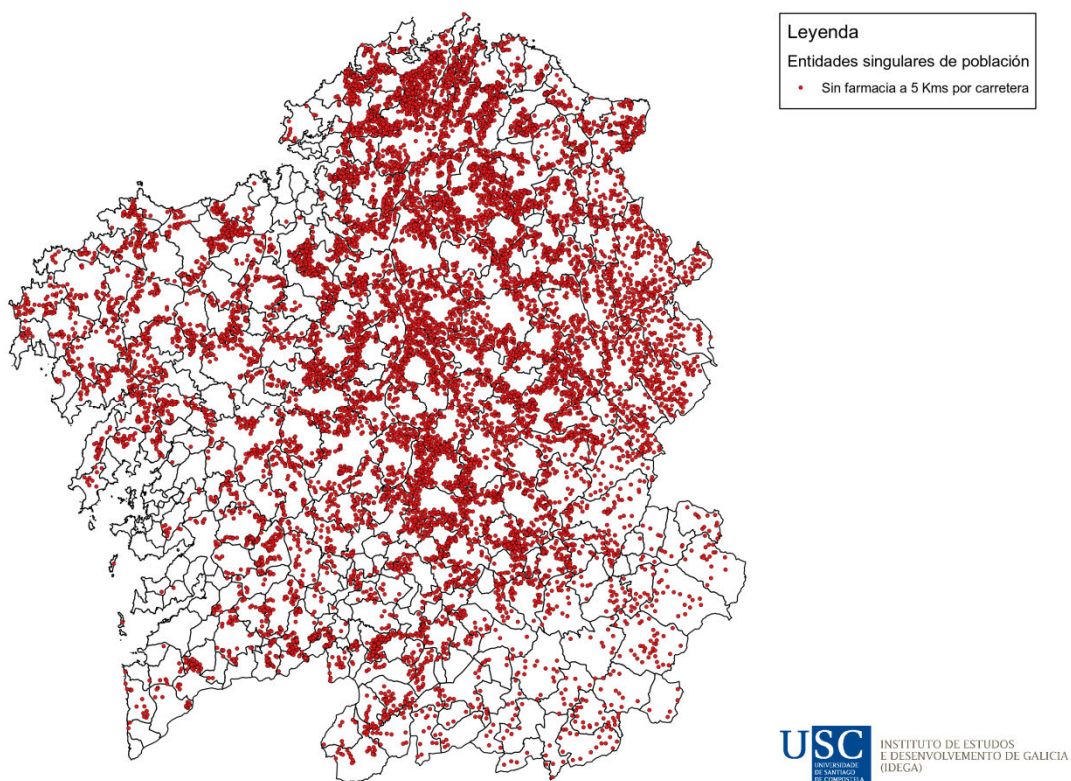
	A más de 2.5km	A más de 5km	A más de 7.5km	A más de 10km
GALICIA	21,38	9,76	3,8	1,29
A CORUÑA	18,52	7,68	2,28	0,5
LUGO	36,22	24,75	13,08	5,81
OURENSE	32,80	16,28	6,28	2,15
PONTEVEDRA	15,35	4,47	1,34	0,28

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE (2010)) e información sobre la localización de las oficinas de farmacia y las entidades singulares de población (Navteq (2012), SERGAS (2013), colegios profesionales de farmacia de Galicia, cartografías de Entidades singulares de población.

Los resultados muestran las enormes diferencias territoriales existentes en la comunidad gallega (mapa 2). En Lugo, el 25% de la población debe desplazarse más de 5 km para acceder a una farmacia, mientras que en Ourense ese porcentaje baja hasta el 16%, siendo en A Coruña y Pontevedra significativamente inferior (7% y 4% respectivamente).¹⁰ Se podría pensar que las estimaciones realizadas sobredimensionan el problema de la accesibilidad, sin embargo los resultados están en línea con los obtenidos por otras fuentes. De hecho, en el módulo especial de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2007, se estima que un porcentaje importante de los hogares gallegos (32,8%) tienen dificultades para acceder a los centros de salud (un 7,1% indican una gran dificultad, doblando el porcentaje de hogares para el conjunto de España), lo que en gran medida es extrapolable a las farmacias.

¹⁰ Dadas las características demográficas de cada provincia, las diferencias se agravarían si, tal como hace Lin (2004), en un trabajo sobre accesibilidad a farmacias en Illinois, se pondera la distancia por el porcentaje de población mayor en cada centroide, tratando de aproximar la accesibilidad “efectiva” o “revelada”.

Mapa 2: Accesibilidad Oficina Farmacia 2012 (núcleos de población a más de 5 kms de una farmacia)



Fuente: Navteq (2012), SERGAS (2013), colegios profesionales de farmacia de Galicia, cartografías de Entidades singulares de población y elaboración propia.

Al comparar la situación de Galicia con la de otros lugares, se observa que, en relación a lo que ocurre para el conjunto de España, donde solo 2.7% de la población se encuentra a una distancia mayor a 5 Kms de la farmacia más próxima (Antares Consulting, 2011), el valor para Galicia es más de 3,5 veces superior, situación aún peor en los casos de las provincias de Ourense (6 veces más) o Lugo (9 veces mayor), caso extremo en donde un cuarto de la población se encontraría en situación de exclusión. Vogler et al. (2012) citan una encuesta realizada a la Irish Pharmacy Union para asegurar que prácticamente toda la población de Irlanda está a menos de 5 Kms de un servicio farmacéutico. Law et al. (2011) señalan que el 91% de la población de Ontario estaría dentro de dicho radio de 5 Kms. La situación difiere en Nueva Escocia, una de las provincias marítimas de Canadá, donde Law et al. (2013) estiman que el porcentaje de población en esa situación es del 78.8%, solo un poco mejor que el de la provincia de Lugo. En Holanda, un 91% de su población vive a 4.5 Kms de la farmacia más próxima (Vogler et al, 2012). En Finlandia, Yliopistonapteekki, (2011) estima que el 86% de la población vive a menos de 5 Kms de la farmacia más cercana. Por lo tanto, las

disparidades en el acceso no son exclusivas de Galicia. El ya citado dato de Law et al. (2013), acerca de que el 78% de la población en Nueva Escocia vive a menos de 5 Kms de una farmacia, adquiere una nueva dimensión si se complementa con que para la misma provincia el porcentaje se dispara al 99.2% en las zonas urbanas y se reduce drásticamente al 53.3% en las áreas rurales.

4. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

Si abandonamos como unidad territorial de análisis el municipio y consideramos unidades menores, como las entidades colectivas o singulares de población, la accesibilidad espacial a la atención farmacéutica en Galicia dista de ser tan elevada como se ha presentado en los informes disponibles (COGF, 2014), mostrando importantes desequilibrios territoriales. Los problemas de accesibilidad afectan especialmente a las áreas rurales interiores de las dos provincias orientales, con una población mayoritariamente anciana. ¿Se podría deducir que este hecho es debido al modelo de regulación farmacéutica existente en España? Como se ha señalado los diferentes modelos de regulación de los servicios farmacéuticos oscilan entre la liberalización total y una fuerte regulación. En todos los casos sus defensores alegan mejoras en la accesibilidad y calidad del servicio para preferir uno sobre otro. Sin embargo, a la luz de los resultados parece que la solución al problema de la accesibilidad farmacéutica excede dicho debate, como expondremos a continuación.

La perspectiva del modelo regulado

Por una parte se puede concluir que la baja accesibilidad en determinadas zonas de Galicia es fruto de la **inadecuación de los indicadores actuales para regular el número y localización de las oficinas de farmacia** para reflejar la complejidad y dispersión del sistema de asentamientos poblacionales de Galicia, pero **no del modelo en sí mismo**. Ese hecho podría justificar un cambio en la regulación actual con el objetivo de considerar, además de la densidad y volumen de la población, su grado de dispersión y, por lo tanto, las verdaderas barreras de acceso de los usuarios al servicio que ofrecen las farmacias.

Modificar la unidad territorial de referencia en la regulación sobre localización de oficinas de farmacia podría mejorar sensiblemente la accesibilidad real de la población gallega a la atención farmacéutica, pero puede poner en peligro la

rentabilidad de las ya existentes en esas áreas rurales. Este ha sido el argumento utilizado hasta ahora que, implícitamente, asumía que todos los individuos de cada área de influencia de la farmacia ya establecida iban a utilizar los servicios de la misma, un hecho que, por las propias dificultades de acceso, puede que no se produzca. La rentabilidad potencial de una farmacia es algo difícil de estimar, ya que depende de múltiples factores, desde la competencia hasta la calidad del servicio, pasando por los márgenes de beneficio, las regulaciones de precios y el número y perfil de los usuarios potenciales en su zona de influencia. La legislación aplicable pretende controlar esos aspectos en aras de mantener el binomio eficiencia–equidad, con la idea de que los modelos regulados provocan desigualdades si no son capaces de garantizar la rentabilidad de las oficinas farmacéuticas. La prueba la tenemos en que existen municipios en los que pudiéndose establecer farmacias, nadie está interesado en hacerlo, y en que la propia regulación española reconoce la posibilidad de adaptar la normativa para evitar situaciones de exclusión farmacéutica, algo que de momento no se está realizando con éxito por los motivos antes expuestos.

La perspectiva liberalizadora

El impacto sobre la población de una liberalización del modelo de servicios farmacéuticos no es algo sencillo de realizar, ya que abarca aspectos muy diversos, como la regulación de los horarios, la venta de fármacos por internet, la titularidad y propiedad de las oficinas farmacéuticas, etc. y no es el propósito de los autores. Se puede, no obstante, extraer algunas conclusiones a la luz de experiencias en otros lugares.

Primero habría que comenzar planteándose la pregunta correcta partiendo de los resultados del trabajo. ¿Podría mejorar un modelo liberal –sea cual sea- la accesibilidad a las oficinas farmacéuticas en aquellas zonas de Galicia **en riesgo de exclusión**? Al igual que sucede con la perspectiva regulada, la respuesta está sujeta a matices. En general, tanto defensores (Volkerink et al, 2007) como detractores (Sandulli, 2013) de la liberalización del sector reconocen la necesidad de establecer medidas añadidas que eviten las dificultades de acceso a los medicamentos en entornos dispersos, rurales y/o remotos. Se trata del mismo supuesto que en los modelos regulados, reconocimiento implícito de que ninguna solución es perfecta.

En Suecia, tras la apertura del sector en el 2009, se produjo una mejora de la accesibilidad global en el país, que sin embargo estuvo focalizada en las zonas con una

ya alta o muy alta accesibilidad, donde abrieron el 98% de las nuevas farmacias, mientras que en las zonas con baja o muy baja accesibilidad el número de farmacias ha permanecido inalterado desde 1990. Sí que se ha producido un descenso en volumen de población con baja o muy baja accesibilidad a servicios farmacéuticos, pero debido a factores demográficos, por la caída de la población en las zonas con baja cobertura (Growth Analysis, 2012).

Vogler et al (2012) reporta situaciones similares de concentración (clustering) en zonas urbanas en Reino Unido y Noruega después de procesos de liberalización. Los legisladores parecen ser conscientes de estas limitaciones. Así, el Reino Unido mantuvo políticas de ayudas a la apertura de farmacias en el rural hasta hace muy poco; Irlanda permite a los médicos dispensar medicamentos si no existe una farmacia en un radio de 5 kms, al igual que Holanda si se da la misma situación en un radio de 4.5 Kms; el gobierno de Noruega llegó a un acuerdo con las cadenas farmacéuticas para que se hicieran cargo de las farmacias en las zonas rurales si se cerraba alguna que estaba abierta antes de que comenzara el proceso de liberalización (2001); Australia (RPMA,2013) mantiene ayudas a la farmacias en entornos remotos y rurales, mientras que el gobierno sueco estableció una regulación específica para obligar a mantener abiertas al menos tres años aquellas farmacias públicas del rural que fueran adquiridas por capital privado.

La opción de eliminar la regulación y liberalizar completamente el servicio no parece una opción que permita mejorar la accesibilidad, al menos en el caso de Galicia, y **al menos sin disposiciones suplementarias compensatorias**. La experiencia vivida en los últimos años con el proceso de ajuste del sector financiero muestra como el abandono de grandes áreas rurales por parte de la banca comercial es una realidad que ha dejado sin servicios financieros en su entorno más próximo (5 km) al 14% de la población gallega, y la situación no parece que se haya estabilizado por el momento (Fernández et al 2013).

REFERENCIAS

Antares Consulting (2011): *Dossier de Valor de la Distribución Farmacéutica en España. Aportación y Costes*, ANTARES Consulting, Madrid.

Bosque, J. y Moreno A. (2012): *SIG y localización de Instalaciones* 2ª edición revisada y ampliada. Editorial RA-MA, Madrid, 2012.

Center for Pharmaceutical Management. (2003): Defining and Measuring Access to Essential Drugs, Vaccines, and Health Commodities: Report of the WHO-MSH Consultative Meeting, Ferney-Voltaire, France, December 11–13, 2000. Prepared for the Strategies for Enhancing Access to Medicines Program. Arlington, VA: Management Sciences for Health.

Centro Nacional de Información Geográfica (2011): Nomenclátor geográfico de municipios y entidades de población.

CESCR-Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000): General Comment 14, The right to the highest attainable standard of health (Twenty-second session, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4. Fecha última revisión online: 6/11/2013. URL: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/E.C.12.2000.4.En](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C.12.2000.4.En).

Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos (2014): *La distribución de la farmacia en España*, CGCF, abril 2014.

Conway J. E. (2013): PL/R .URL: <http://www.joeconway.com/plr/>.

Dijkstra, E. W. (1959): “A note on two problems in connexion with graphs”, *Numerische mathematik*, 1(1), 269-271.

Escalona, A. y C. Díez (2003): “Accesibilidad Geográfica de la población rural a los servicios básicos de salud: estudio en la provincia de Teruel”. *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 3, 111-149.

Fernández, M., L. Franco y A. Meixide (2013): “La reestructuración bancaria en Galicia: impacto sobre la exclusión financiera territorial” [XXXIX Reunión de Estudios Regionales](http://www.reunionesdeestudiosregionales.org/Oviedo2013/), (<http://www.reunionesdeestudiosregionales.org/Oviedo2013/>).

García Sanz, B. (1994): “Alcance y significado de las entidades singulares de población como concepto para cuantificar la población rural”, *Revista de Estudios Agro Sociales* 168, 199-234.

Granda, E. (2004): “Medicamentos esenciales”, *Farmacia Profesional*, 18(08), 6-11.

Growth Analysis (2012): Geographical accessibility to pharmaceutical. An analysis of the deregulation of the pharmacy market - Final Report.

Guagliardo, M. (2004): “Spatial accessibility of primary care: Concepts, methods and

challenges”, *International Journal of Health Geographics*, 3:3.

Gulliford, M. and M. Morgan (2003): *Access to health care*, Routledge, London, 2003.

Higgs, G. (2004): “A Literature Review of the Use of GIS-Based Measures of Access to Health Care Services”, *Health Services & Outcomes Research Methodology* 5: 119–139.

Instituto Nacional de Estadística (2010): Nomenclátor: población del padrón continuo por unidad poblacional. URL: <http://www.ine.es/nomen2/>

Jordan, H., P. Roderick, P., D. Martin and S. Barnett (2004): “Distance, rurality and the need for care: access to health services in South West England”, *International Journal of Health Geographics*, 3:21.

Law, M. R., D. Heard, J. Fisher, J. Douillard, G. Muzika and I. Sketris (2013): “The geographic accessibility of pharmacies in Nova Scotia”. *Canadian Pharmacists Journal/Revue des Pharmaciens du Canada*, 146(1), 39-46.

Law, M, A. Dijkstra, A. Douillard and S. Morgan (2011): “Geographic Accessibility of Community Pharmacies in Ontario”, *Healthcare Policy*, 6(3): 36-45.

Lin, S. J. (2004): “Access to community pharmacies by elderly in Illinois: a Geographic Information Systems analysis”, *Journal of Medical Systems*, Vol. 28, nº3.

Messina, J., A. Shortridge., R. Groop, P. Varnakavida and M. Finn (2006): “Evaluating Michigan’s community hospital access: spatial methods for decision support”, *International Journal of Health Geographics*, 5:42.

Navteq (2012): NAVTEQ’s NAVSTREETS Street Data Reference Manual v4.5, 1 Julio 2012.

Organización Mundial de la salud (2008): The Right to Health Fact Sheet No. 31. Office of the United Nations, High Commissioner for Human Rights.

Organización Mundial de la Salud (2012): Derecho a la salud. Nota descriptiva nº 323. Noviembre de 2012. URL: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/>.

Organización Mundial de la Salud (2013): Informe sobre la salud en el mundo 2013: investigaciones para una cobertura sanitaria universal.

Penchansky R. and J. W. Thomas (1981): “The concept of access: Definition and relationship to consumer satisfaction”, *Medical Care* 19(2): 127-140.

Perehudoff, S. K., R. O. Laing and H. V. Hogerzeil (2010): “Access to essential medicines in national constitutions”, *Bulletin of the World Health Organization*, 88(11), 800-800.

- pgRouting Community (2013)**: pgRouting. URL: <http://pgrouting.org/>.
- Prat, E. (2008)**: “Estudio sobre la accesibilidad de los centros sanitarios públicos de Cataluña”, en Hernández, L. y Parreño, J. (Eds), *Tecnologías de la Información Geográfica para el Desarrollo Territorial*, Servicio de Publicaciones y Difusión Científica de la ULPGC.
- QGIS Development Team (2013)**: QGIS Geographic Information System. Open Source Geospatial Foundation Project. URL: <http://qgis.osgeo.org>.
- R Core Team (2013)**: R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL <http://www.R-project.org/>.
- Redondo, J. C. (2003)**: “Estudio de accesibilidad y cobertura de la red de asistencia sanitaria de la Comunidad de Madrid”, *Geosanidad*, 10, 1-8.
- Refractions Research Inc (2013)**: Postgis. URL: <http://postgis.net>.
- Rodríguez Díaz, V. (2010)**: “Medición de la accesibilidad geográfica de la población a la red de hospitales de alta resolución de Andalucía mediante sistemas de información geográfica”, en Ojeda, J., M. Pita e I. Vallejo (Eds), *Tecnologías de la Información Geográfica: la Información Geográfica al servicio de los ciudadanos*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- RPMA, Rural Pharmacy Maintenance Allowance (2013)**: Department of Human Services. Australian Government. Medicare. URL: <http://www.medicareaustralia.gov.au/provider/pbs/fifth-agreement/rural-pharmacy-maintenance-allowance.jsp>.
- Sandulli F.D. (2013)**: *El impacto del cambio de regulación sobre el acceso a la propiedad de las oficinas de farmacia*. Estudio de la Federación Empresarial de Farmacéuticos Españoles.
- Servizo Galego de Saúde (2013)**: Mapa dos servizos sanitarios de Galicia. URL: http://sergas.es/SIXSAN_WEB/Mapa.aspx?IdPaxina=10019&seccion=0.
- Talen, E. (2003)**: “Neighbourhoods as service providers: A methodology for evaluating pedestrian access”, *Environment and Planning B: Planning and Design* 30, 181–200.
- The PostgreSQL Global Development Group, The Regents of the University of California. (2013)**: Postgresql. URL: <http://www.postgresql.org>.
- Toribio, J. M. F. (2004)**: “Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (38), 85-100.
- Vogle S., D. Arts and K. Sandberger (2012)**: “Impact of pharmacy deregulation and regulation in European countries”, Gesundheit Österreich GmbH

Volkerink, B., P. de Bas, N. van Gorp and N. Philipsen (2007): “Study of regulatory restrictions in the field of pharmacies”, Ecorys Netherlands BV, Rotterdam.

Yliopistonapteekki (2011): Helsinki University Pharmacy. Suomalaisilla on lyhyt matka apteekkiin. URL:

<http://www.yliopistonapteekki.fi/fi/yritystiedot/media/tiedotteetjauutiset/Pages/Suomalaisillaonlyhytmatkaapteekkiin.aspx>.

PANEL 3 — MOVIMIENTOS SOCIALES [ver panel]

LOS IMPACTOS DE LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EN LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

Anna Sanmartín – Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud (FAD).

Rubén Martínez – Universidad Autónoma de Barcelona.

Jordi Bonet i Martí – Universidad Autónoma de Barcelona.



REPS

RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL

BCN2015

C O N G R E S O

PANEL 3 – MOVIMIENTOS SOCIALES

LOS IMPACTOS DE LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EN LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

Anna Sanmartín – Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud (FAD).
asanmartin@fad.es

Rubén Martínez – Universidad Autónoma de Barcelona.
Ruben.Martinez.Moreno@uab.cat

Jordi Bonet i Martí – Universidad Autónoma de Barcelona.
jbonetma@gmail.com

Las mareas ciudadanas, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, las asambleas de barrios o las nuevas candidaturas que buscan incidir sobre la dimensión electoral-representativa, son buen ejemplo del devenir de un nuevo ciclo de movimientos que buscan tener impacto sobre las instituciones democráticas. Un ciclo que, a partir del 15M y sus rumbos previos, actúa sobre la doble dimensión histórica que encierra la democracia: la democracia como promesa y como problema. La democracia como problema, ya que las expresiones que han dado cuerpo al 15M comunicaban que «el sistema no funciona» al no ser capaz de garantizar parcelas de igualdad y de autonomía. La democracia como promesa, ya que si bien se insiste en que esos ideales no están siendo asegurados, lo que se reclama es una mayor profundización del propio sistema democrático. No otro sistema, sino más democracia.

Frente al creciente descrédito social de la acción gubernamental y el aumento en los barómetros de la preocupación por la corrupción o la falta de operatividad del sistema actual de partidos, la demanda de una «Democracia real ya» parece haberse extendido a gran parte de la ciudadanía. Es esa demanda la que conduce a nuevas formas de deliberación, organización y representación que practican o se prefiguran en estos nuevos movimientos.

El presente panel tiene como marco situar el efecto que están teniendo los nuevos movimientos ciudadanos sobre las instituciones democráticas a través de estrategias que combinan prácticas de resistencia, incidencia y disidencia. Ya sea denunciando los efectos sociales de las políticas de austeridad, ensayando nuevas formas de organización para la auto-tutela de derechos o incidiendo sobre las lógicas y formas existentes de representación política, el ciclo 15M parece ensayar diversas vías para una nueva institucionalidad democrática.

¿Cómo y a través de qué principios operan esas nuevas formas organizativas? ¿Cuáles son sus relaciones, tensiones o efectos sobre las actuales instituciones públicas? ¿Qué papel tienen en este proceso la Red y las tecnologías de comunicación distribuidas? ¿Qué casos de cambio institucional acontecidos en otros territorios pueden enriquecer el análisis de dichos procesos? Estas y otras preguntas relacionadas con la emergencia de una nueva institucionalidad democrática son las que conforman los temas que darán cuerpo al panel.

PANEL 3. SERVICIOS SOCIALES

P: Ponencia / C: Comunicación / Post: Póster.

Sesión 1. Fecha: Jueves 5/02/2015 (16 a 18h)

P/C	TÍTULO	AUTORÍA
P	En los tiempos del malestar: Movimientos sociales, Acción colectiva y Participación política	María Rosa Herrera; Inmaculada Expósito Cívico
P	La renta básica universal en la agenda de Podemos: ¿Cuestión de viabilidad política o de viabilidad financiera?	Borja Barragué; César Martínez
P	Power laws on the web a threat for pluralism on political mobilization? The case of the intellectual property and digital contents management in Spain	Mayo Fuster Morell; Jorge L. Salcedo
C	Democracia social frente a la desigualdad	Antonio Antón Morón

Sesión 2. Fecha: Viernes 6/02/2015 (17:15 a 19h)

P/C	TÍTULO	AUTORÍA
P	Activismo transnacional migrante: El papel de la migración paraguaya en España como parte de los marcos de movilización actuales	Esther Cano-Ruiz
P	Familias y escuelas: nuevas reivindicaciones en el contexto de la crisis	Joaquín Giró Miranda; Sergio Andrés Cabello
C	Acción social organizada para la democratización energética: oportunidades técnicas y limitaciones políticas	Esther Raya; Melchor Gómez
P	Movimientos sociales en el área mediterránea: el caso de los movimientos de ocupación en Roma y Nápoles	Chiara Davoli; Gabriella Punziano
C	Evolución de la participación de las familias en el sistema escolar: de la ilusión al desengaño	Anna Mata Romeu
C	La relación entre las calles y la democracia: sistematizaciones analíticas sobre las manifestaciones y protestas en Brasil en el 2013	Ivete Simionatto; Telma Cristina Sasso de Lima

Pósters. Lugar: Distribuidor

POST	TÍTULO	AUTORÍA
Post	“We are fighters. No matter if we die”. An Italian case study on Health activism and embodied movements	Rosalba Altopiedi; Valeria Cappellato

En los Tiempos del Malestar: Movimientos Sociales, Acción Colectiva y Participación Política.

Maria Rosa Herrera
Inmaculada Expósito Cívico
Centro de Sociología y Políticas Locales (UPO)

P3 – Movimientos Sociales: LOS IMPACTOS DE LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EN LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

Resumen: El contexto de *etrenchment* del Estado del Bienestar así como la crisis económica y su impacto en las condiciones de vida de la población viene develando la emergencia de una novedosa configuración de actores sociales que, por un lado, participan en el sistema de bienestar pero también en el desarrollo de la política local. En este sentido, cabe destacar el avance y protagonismo de la sociedad civil y la diversificación de actores colectivos que de ella emanan y que están orientados tanto a la provisión de servicios como a la movilización política. Se trata de una compleja dinámica de desafección (con los patrones tradicionales de la política) y re-afección con discursos y formaciones que vienen reclamando una redemocratización de la vida pública.

Consideramos que la presencia del Movimiento de Indignados, y la densa estructura organizacional que se desarrolla a partir de esta familia de movimientos sociales, tiene un relevante impacto en la dinámica sustantiva y procedimental de la vida pública local. Así pues, la familia del movimiento de indignados, además de las organizaciones con marcada orientación a las autoridades mediante el uso de repertorios contenciosos, ha desarrollado una nutrida red de asociaciones orientadas a la provisión de servicios mediante la lógica de autoayuda o servicios de apoyo, pero también ha provocado ámbitos de debate y organización política partidaria que incide en la dinámica socio-política.

En este estudio pretendemos describir el desarrollo del Movimiento de Indignados y su estructura organizativa así como la evolución que ha tenido en los diferentes

municipios. Pero también pretendemos identificar en qué medida los distintos contextos locales han influido en esa evolución, fundamentalmente identificando los factores políticos, económicos y sociales que han dado lugar a las distintas dinámicas del Movimiento de Indignados.

Con este enfoque se estudiarán las ciudades españolas con más de 50.000 habitantes. Para abordar estos problemas se ha construido una base de datos a partir de datos secundarios ofrecido por diferentes organismos oficiales (que recogen datos del paro, la dinámica política el asociacionismo, ect), que son nuestras variables independiente, así como datos recogidos a través de un trabajo de campo, en la red, que nos ha permitido reconstruir la evolución del Movimiento 15M.

INTRODUCCIÓN:

A mediados de Mayo de 2011 daba la cara un fenómeno de movilización popular que viene ocupando buena parte de la producción que realizan investigadores/as preocupados/as por los problemas de la movilización social, la contienda política, la protesta y la acción colectiva. Sin embargo, aunque la movilización política del Movimiento 15M ha conseguido incorporarse con éxito en la agenda de la investigación académica, y periodística, y por tanto ostenta una especial atención, otras estrategias de intervención en el espacio público están siendo menos atendidas por los estudios especializados.

En este sentido nos referimos a la densa red de organizaciones, asociaciones, plataformas y diversos tipos de acciones colectivas que, bien habiendo surgido bajo el paraguas del 15M, o bien a propósito de los espacios de encuentro que han generado las asambleas 15M, vienen asumiendo, mediante diferentes estrategias, la producción del bienestar para diferentes colectivos (desahuciados, familias en situación de vulnerabilidad social, etc.).

En otras palabras, el fenómeno de movilización social que se revela en las jornadas de mayo de 2011, viene desarrollando estrategias, orientadas a las bases sociales, de protección social y bienestar en esos espacios en los que el achicamiento del

Estado de Bienestar va dejando ‘calvas’. Este aspecto del movimiento está siendo menos atendido.

Con este trabajo pretendemos a) reflexionar acerca de la infraestructura de movimiento social, b) describir la extensión del movimiento 15M en Andalucía e c) indagar en los factores que pudieran estar relacionados con el desarrollo del 15M a nivel local.

UNA NUEVA FAMILIA DE MOVIMIENTO SOCIAL: ‘DE LA INDIGNACION’.

Las jornadas de Mayo de 2011, por un lado, pusieron en evidencia la gestación de una nueva familia de movimientos sociales, la de los/as indignados/as, y, por otro, constituyeron un elemento de incentivo y promoción de la diversificación organizacional de esa nueva infraestructura de MS. En otros términos, aquellos acontecimientos activaron un creciente proceso de ‘correduría’¹ que pudiera ser unos de los mecanismos sociales que ha operado en la activación del Movimiento de la Indignación.

La creciente y vertiginosa densificación de la Infraestructura organizativa del Movimiento de la Indignación es un aspecto de sumo interés, para abordarlo, con el objeto de aclarar su compleja complejidad reticular, conviene retomar la propuesta analítica de Kriesi (1997) que clasifica las organizaciones relacionadas con un movimiento a partir de dos dimensiones, a) la orientación a las bases o a la autoridad y b) la participación de las bases.

Estos criterios clasificadores permiten identificar cuatro espacios de atributos que dan lugar a tipos de organizaciones. En la parte inferior se ubican los tipos de organización cuyo accionar está orientado a influir en las autoridades públicas. En el

¹ Se trata de un concepto acuñado por McAdam, Tarrow y Tilly (2005) que hace referencia al mecanismo, que daría origen al conflicto y la contienda, por el que unos colectivos agraviados conectan con otros y que previamente habían estado distantes.

ala izquierda, de parte inferior, identificamos aquellas organizaciones que persiguen metas políticas relacionadas con la ‘idea-motivo’ del movimiento pero que no recurre a la movilización de sus bases para conseguirlo. Se trata de organizaciones que utilizan canales formalizados de la política y despliegan estrategias de presión y lobby, desarrollando, así, una contienda contenida en términos de McAdam, Tarrow y Tilly (2005). Para el caso que nos preocupa, un ejemplo concreto de este tipo organización podría ser el Partido X, Podemos y otros partidos políticos que apoyen y canalicen, en la arena parlamentaria, la agenda del Movimiento.

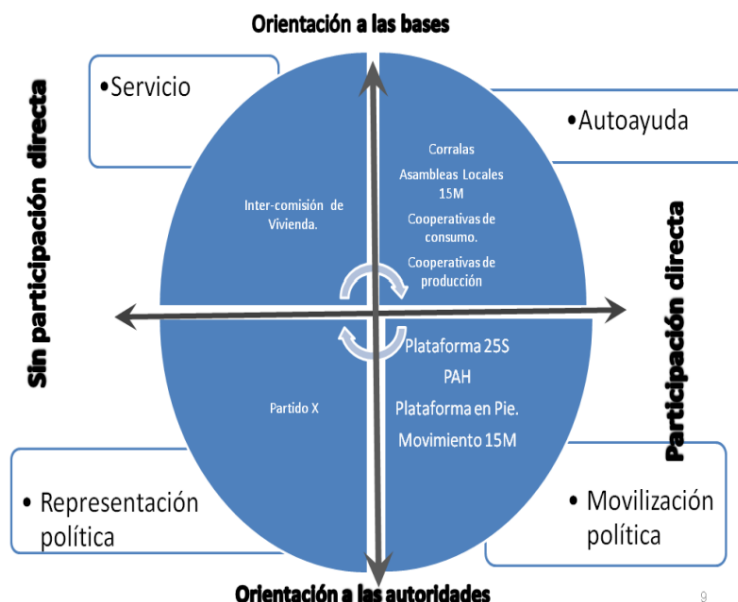
En el ala derecha de la parte inferior se sitúan las *organizaciones de movilización política*; se trata de agrupamientos que persiguen objetivos políticos mediante la movilización de sus miembros y para ello utiliza diferentes repertorios contenciosos, impulsa campañas y además recurre a estrategias contenciosas transgresivas. La literatura especializada las denomina Organización de Movimientos Social. Aquí cabe colocar el movimiento 15M, la Plataforma 25S, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, la Plataforma Stop Desahucios y otras organizaciones de movimiento.

En la misma ala pero en la parte superior, es decir el otro extremo de la orientación pero en el mismo cuadrante de la participación, se identifican aquellas que persiguen la consecución de los ‘ideales-motivo’ del movimiento mediante la autoayuda y el altruismo. Al igual que las anteriores cuentan con la participación de sus bases pero en este caso tiene una orientación más bien clientelar. Este tipo de asociaciones (asociaciones de movimiento o grupos de autoayuda) contribuyen a la generación de consenso o, si se prefiere, la activación de compromiso para la consecución de sus objetivos políticos. Podemos situar algunos casos ejemplares como las asambleas locales del 15M, las corralas, las cooperativas de consumo y de producción, las redes de moneda social, la inter-comisión de vivienda.

Finalmente con la misma orientación hacia las bases pero con menor participación de estas se localizan las organizaciones de servicios. Se trata de organizaciones, más o menos formales, que contribuyen a la causa del movimiento, que sin estar directamente vinculadas al proceso de movilización que canaliza la acción colectiva, proveen al movimiento de recursos que permiten mejorar la organización social de este. Como caso ejemplar podemos hablar de medios de comunicación que

simpatizan y radian la agenda y los marcos interpretativos del movimiento, y otras asociaciones cívicas que apoyan y facilitan recursos diversos.

INFRAESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL MOVIMIENTO DE INDIGNACIÓN.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Tipología de organizaciones de Kriesi (1999: 223)

En esta ocasión nos interesa abordar específicamente las asociaciones de movimiento. La observación, aunque no sistemática, de la creciente configuración de diversos agrupamientos que tienen por objetivo movilizar la acción colectiva hacia la producción de bienestar social (de forma especial para la cobertura de necesidades de vivienda, trabajo y consumo básico), y el éxito que estas tienen en términos de ‘activación de compromiso’ (Gamson, 1975) pone de relieve su importancia en la reconfiguración de los sistemas locales de bienestar.

Está claro que aun cuando se trata de actores sociales que de forma informal asumen funciones otrora exclusivas de los servicios sociales públicos, por ejemplo, modifican las dinámicas socio-políticas que subyacen a los Sistemas Locales de Bienestar. Es en este sentido en el que la creciente diversificación y densificación de la infraestructura organizativa del Movimiento de la Indignación es un aspecto de sumo interés, no sólo para los estudios sobre movimientos sociales sino también para las perspectivas analíticas que atienden a los sistemas de bienestar social.

Antes de abordar la principal cuestión de este trabajo conviene destacar la forma como ha llegado el 15M a Andalucía. No podemos dejar de resaltar el, cuando menos, llamativo fenómeno de contienda política ocurrida en vísperas de las elecciones municipales, nos referimos a las respuestas que se dieron en las ciudades andaluzas a la consigna ‘Toma la Plaza. Esto constituyó el germen del Movimiento 15M y supuso la ocupación de plazas públicas durante el mes de Mayo y hasta Junio en muchos casos, acompañando la intensa actividad de Puerta del Sol.

Así pues, la indignación se ha registrado en la calle mediante las acampadas 15M, marchas y concentraciones, en el ciberespacio, mediante una masiva exposición en redes sociales (Díaz Parra y Candon Mena, 2014, Pérez, 2013) y una creciente presencia en canales utilizados para la información y comunicación masiva, pero también se ha observado en las urnas mediante el aumento del voto blanco o nulo y el crecimiento de votos a partidos no mayoritarios (Llera, 2013). Así pues, cabe reflexionar acerca de los espacios o ámbitos en los que se ha expresado la indignación, por un lado la disputa del territorio mediante la ocupación del espacio público en una clara demostración de resistencia frente a la construcción del territorio realizada desde el Estado y por otro en la arena electoral usando los canales legitimados para la disputa del poder. En todo caso aquellos eventos de Mayo de 2011 fueron el detonante de la intensificación de un ciclo de movilización más amplio y pudieron tener efectos en la contienda que se disputaba en ese momento en la arena más formal del ámbito político.

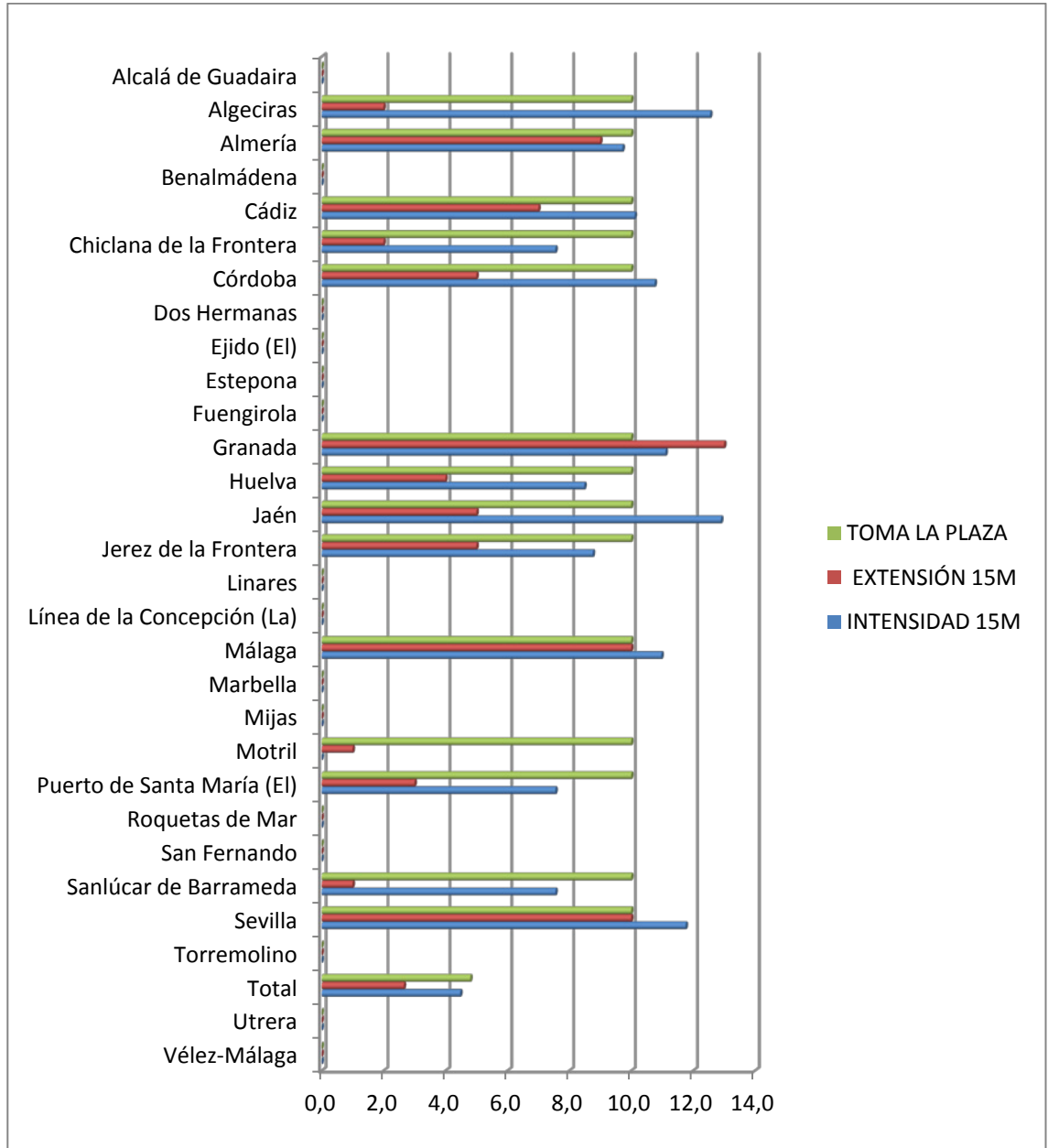
Sin embargo no en todos los municipios de nuestro estudio ‘se tomó la plaza’ aunque en la mayoría de ellos hubo al menos mínima organización 15M a lo largo de 2011. Tampoco en todos los municipios tuvo la misma forma. En algunos la acción colectiva fue más intensa que en otros, provocando mayor incertidumbre y/o perturbación al desarrollo de la vida cotidiana. Así también la frecuencia de las interacciones fue variable.²

En la Gráfica 2 se puede ver que las ciudades que articularon alguna respuesta a la consigna Toma la Plaza fueron: San Lucar de Barrameda, Sevilla, El Puerto de Santa María, Málaga, Jerez de la Frontera, Jaén, Huelva, Granada, Córdoba, Chiclana, Cádiz, Almería, y Algeciras. Como se puede observar se trata de todas las capitales de

² Sobre los conceptos de Intensidad y Frecuencias de la Acción Colectiva puede leerse Herrar, 2010; 2012.

provincias andaluzas y algunas otras ciudades de Cádiz que no pertenecen a la zona metropolitana de su capital.

Grafica 2: Presencia, Frecuencia e Intensidad del 15M en Mayo de 2011.



Ahora bien, la producción de eventos de protesta en ese periodo fue variable destacando Granada, Málaga, Sevilla, Almería y Cádiz que están muy por encima de la media andaluza. Mientras que las en las ciudades que menos eventos se produjeron durante ese caluroso Mayor fueron Puerto de Santa María (El), Algeciras, Chiclana de la Frontera, Motril, Sanlúcar de Barrameda

El otro indicador que hemos medido ha sido la intensidad de esos eventos de protesta, es decir el nivel de incertidumbre y perturbación que pudiera causar la táctica contenciosa que pudieran haber definido. Para su definición se ha seguido el modelo propuesto por Herrera (2010; 2012) basado en Tarrow (1994) y Della Porta y Dinani (1990) rescatando, por un lado las lógicas que subyacen en la definición de la táctica que la agrupación escoge para expresar su demanda y por otro el impacto que esta tenga. En el primer caso se trata bien de la preeminencia bien de una lógica de acción que puede ser basadas en el numero, en la perturbación o bien en el componente simbólico y expresivo de la acción; en el segundo caso nos referimos a los formatos con posibilidades de desarrollo no prevista o mucha capacidad de difusión otros actores colectivos. En definitiva, en las ciudades donde la acción colectiva presentó mayores niveles de intensidad fue en Jaén, Algeciras, Sevilla, Granada, Málaga, Córdoba, Cádiz; mientras que los niveles de intensidad más bajos se observaron en Huelva . Puerto de Santa María (El), Chiclana de la Frontera, Sanlúcar de Barrameda

LAS ASAMBLEAS LOCALES 15M Y SU ENTORNO:

Para abordar las preguntas de investigación que dan lugar a este estudio tenemos especial interés en las asambleas locales del 15M por tres razones 1) constituyen un elemento fundamental del tejido asociativo de la familia del Movimiento de Indignados, asumiendo en ocasiones funciones de movilización política pero también se orientan a la bases sociales con el objetivo de resolver necesidades detectadas, 2) son la célula básica de acción del Movimiento 15M, 3) conecta con y promueven, a nivel local, numerosas asociaciones de movimientos articulando una red de organizaciones que abordan necesidades y producen bienestar colectivo.

Las asociaciones de movimiento como células de la organización del movimiento social.

El movimiento de Indignados presenta varios elementos innovadores, que rompen con la tradición movimientista de las últimas décadas, al menos para el caso europeo y poseen enorme relevancia analítica.

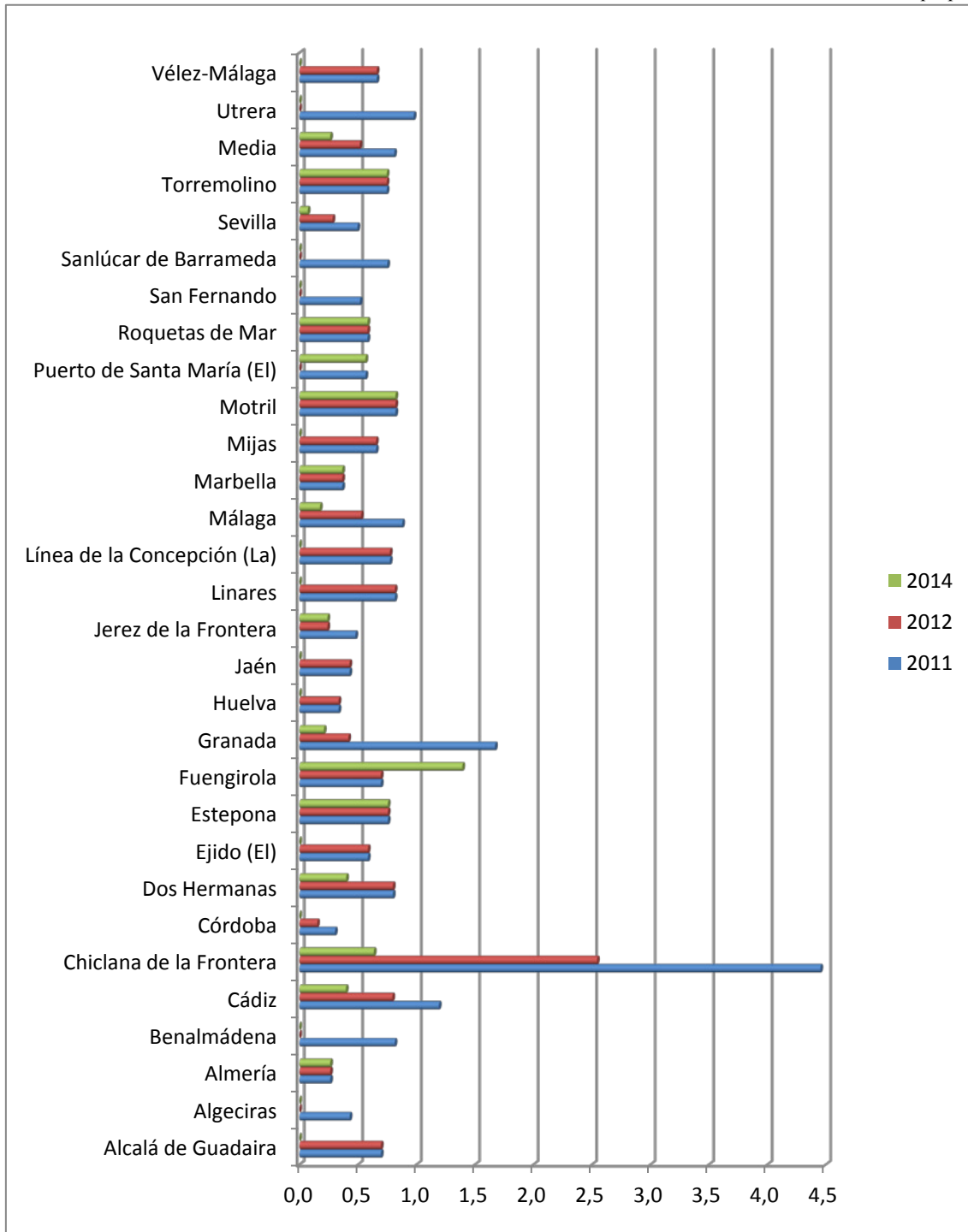
Es heredero de los movimientos contraculturales, por tanto opera a dos niveles, en permanente pugna: la búsqueda del cambio político-institucional y la búsqueda del cambio de conciencia individual

Presenta una rápida difusión y ha desarrollado una compleja infraestructura muy especializada de funciones y orientaciones. De su sugestiva evolución y prodigiosa producción cultural, política y estratégica nos interesa uno de los elementos u organizaciones del movimiento: las asambleas que se han constituido en los barrios.

De modo que, en primer lugar, nos interesa conocer la densidad de estos núcleos del Movimiento 15M en las comunidades locales de Andalucía. Para ello se ha realizado un rastreo en páginas de internet y plataformas del movimiento 15M identificando las asambleas locales de las ciudades andaluzas con más de 50.000 habitantes, así mismo se ha confirmado su vigencia mediante el envío de correos y contactos a través de facebook y twitter.

La ‘densidad’ del 15M a nivel local es la variable dependiente de este estudio, es un indicador que se ha construido como la tasa de asambleas locales cada 50.000 habitantes. Se ha medido la extensión del 15M a nivel local en mayo-junio de 2011 y en junio-julio de 2012.

Grafica 3: Densidad del 15M a nivel Local.



La gráfica precedente muestra que el movimiento 15M se ha desarrollado en el 96% de las ciudades andaluzas con más de 50.000 habitantes. Aunque muestra un proceso de decrecimiento, para el año 2011 la media de la extensión del 15M a nivel local se sitúa en el 0,8 asambleas 15M por cada 50.000 habitantes mientras que para el 2012 la media se sitúa en 0,5 y en 2014 en 0,3. Son Cádiz, Granada y Córdoba las ciudades que, en la primera ‘fotografía’ superan ampliamente dicha media con 4 la

primera y 1,7 la segunda y 1.1 la última. En el otro extremo, aquellas ciudades que presentan los índices más bajos son Almería, Huelva, Marbella, Jaén, Algeciras (las dos primeras con 0.2 asambleas cada 50.000 habitantes y las tres últimas con 0.3). También llama la atención que, cuando se ha realizado el rastreo de asambleas no persistía ninguna asamblea viva en Chiclana.

Como ya se ha señalado, la evolución, de la densidad del 15M a nivel local, en su primer año de funcionamiento, medido como cantidad de asambleas cada 50.000 habitantes, ha sido, en general, decreciente. Aquellas ciudades donde el retraimiento, o reorganización, ha sido más fuerte son Cádiz y Granada.

Ahora bien, interesa conocer qué factores contextuales pudieran dar lugar al surgimiento y desarrollo de la extensión de asambleas 15M en las comunidades locales andaluzas de más de 50.000 habitantes.

El entorno de las asambleas 15M: contextos socio-económico y político

Un marco analítico básico para el estudio de la movilización social asumiría cabe atender a tres grupos de factores que pudieran dar lugar al surgimiento y desarrollo de episodios de contienda política y su consecuente proceso de movilización social, a saber: a) el ambiente políticos, b) disponibilidad de recursos y c) cambios en las condiciones de vida.

La literatura especializada señala que cabe esperar que si la percepción de los activistas, respecto al ambiente político, es de cierre aumentaría la disponibilidad a la movilización social y a la participación en acciones colectivas contenciosas.

Por otro lado, en relación a los recursos de movilización con lo que cuenta un movimiento social destaca la presencia de una nutrida red de micro-movilización, es decir el entramado asociativo. Este operaría como soporte de reclutamiento y movilización y contribuiría a la generación de consenso o, si se prefiere, la activación de compromiso. Así pues, a mayor densidad asociativa mayores posibilidades que prospere un movimiento social.

Finalmente, la corriente más clásica de la literatura de movimientos sociales, pone énfasis en aspectos relativos a las condiciones de vida. Más concretamente la perspectiva de frustración relativa (Gur, 1975) pone atención a las expectativas que pudiera tener la población respecto a sus condiciones de vida, o a algunos aspectos de esta. De modo que, no se trataría sólo del dato objetivo en relación al nivel de bienes o valores disponibles sino también a la percepción, que tenga la población, respecto a cuál debería ser ese volumen de bienes disponibles. De tal modo que el autor elabora 3 modelos de frustración relativa, a) el decremental, donde efectivamente decrece el nivel de bienes que produce una satisfacción social construida; b) el aspiración, donde crece el nivel de las aspiraciones pero se mantiene el nivel de bienes, finalmente c) el aquel en el que se conjugan ambos movimiento, crece el nivel de aspiraciones pero decrece el nivel de fines disponibles.

En definitiva desde esta perspectiva, el deterioro de las condiciones de vida o el crecimiento en las aspiraciones de vida son factores que facilitan la emergencia de un movimiento social.

Sin embargo, otra línea de argumentación expone que las desigualdades y la exclusión social operan como factores inhibitorios de la acción colectiva, en tanto presuponen la desarticulación de vínculos de integración sociales y por tanto la fragilidad de recursos para la acción colectiva. Esto es, que la exclusión social se reproduce en el campo político (Bourdieu, 1979; Castell, 1995).

Por otro lado, la literatura sobre participación cívica entiende que el estilo urbano es un factor que facilita la protesta social, es decir que los municipios de mayor tamaño tiene un efecto positivo sobre la movilización puesto que su potencial de conflicto es mayor (Verba y Nie, 1972).

Finalmente parece interesante prestar atención a la pasiones como elemento incentivador de la movilización social. Alguna literatura de referencia se detiene en identificar, como motivación de la cooperación en acciones colectivas, las pasiones (Elster, 2002; 1999; Rodríguez Hernández, et.al., 2011). En el caso que nos ocupa, parece tener mucho sentido atender a las emociones puesto que la denominación del movimiento es una emoción 'la indignación'.

Gráfica 3: Modelo básico para la comprensión de los procesos de movilización social.

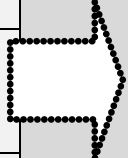


Para realizar la exploración del entorno, o contexto, de las asambleas 15M se han elaborado indicadores que pudieran dar cuenta de estos factores contextuales que la literatura señala como elementos facilitadores o inhibidores de la acción colectiva como producto de los movimientos sociales.

Para dar cuenta del ambiente político se ha recurrido al indicador de Numero Efectivo de Partidos, que da cuenta de las opciones reales de representaciones, que tiene los ciudadanos, en las arenas parlamentarias.

Para dar cuenta del deterioro de las condiciones de vida, se ha elaborado el índice de crecimiento del paro tomando como número índice el año 2007 es decir una fotografía previa a la crisis económica y el último dato, a nivel municipal, provisto por el anuario estadístico de la Caixa el año 2011.

Tabla N° 1: Variables que intervienen, mecanismos y operacinalización.

VARIABLES INDEPENDIENTES			MECANISMOS EXPLICATIVOS		VARIABLE DEPENDIENE			
DIMENSION	INDICADOR	MEDIA	MECANISMO	EFECTO	DIMENSION	INDICADOR	MEDIA	
Deterioro condiciones de vida	Tasa de desempleo	7,5%	A) -Stress, frustración → acción 'no institucional'.	+		Desarrollo de 15M a nivel Lolol	Evolución del N° de asambleas / 50mil hab	0.5
			B) Menos recursos, ruptura de redes de integración.	-				
Redes de Micro-movilización	Índice de asociacionismo (Asociaciones 100/hab)	0.87	Flujo de recursos que inhiben los costes de la coordinación	+				
Ambiente Político.	Número efectivo de partidos (2011)	3.1	Disponibilidad de canales de representación.	-				
Estilo Urbano	Tamaño del municipio	146 mil	Mayor potencial de conflicto.	+				
Efecto toma la plaza	Extensión de las acciones de madrugadores	9.8	Contagio de las pasiones.	+				

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las redes de micro-movilización se ha considerado las asociaciones registradas en el registro autonómico de asociaciones cada 100 por cada 100 habitantes.

El estilo urbano se ha medido como el tamaño del municipio.

Finalmente para dar cuenta de la Indignación, como pasión, se ha recurrido a la extensión de acciones de protesta producidas por los grupos de madrugadores. Más concretamente se han tomado en cuenta las acciones de protesta promovidas por agrupamientos de ciudadanos autoconvocados y a autodenominados 15M o Indignados durante las jornadas históricas de Mayo de 2011. Cabe destacar que en el 55% de los municipios andaluces (mayores de 50.000 hab.) se ha registrado algún tipo de actividad contenciosa desarrollada con esta característica. De media, se han producido 9,8 eventos en el periodo estudiado, quienes han superado ampliamente esa marca es la ciudad de Granada.

Para analizar los efectos que los factores contextuales, de nuestro modelo analítico, tienen sobre el desarrollo del movimiento 15M en las comunidades locales. Este indicador

Tabla 3: Coeficientes de regresión para la Desarrollo del 15M

VARIABLES INDEPENDIENTES	DENSIDAD 15M
Número efectivo de partidos	<i>-0.30</i>
Crecimiento de la tasa de paro	<i>-0.08</i>
Asociación 100/hab	<i>-0.72</i>
Tamaño de municipio	<i>0.19</i>
Efecto 'toma la plaza'	<i>0.01</i>
R2C.	<i>0,21</i>

En cuanto a los factores que pudieran facilitar o inhibir la densidad de las asociaciones 15m en las comunidades locales andaluzas de más de 50.000 habitantes, los resultados de los análisis multivariantes (regresión lineal) es en los municipios con entramados asociativos más densos también se ha registrado mayor densidad del 15M. Lo que permite argumentar, en la línea de McCarthy (1999) que las redes de mircormovilización existentes en las sociedades locales han reducido los costes de la coordinación facilitando la acción colectiva del 15M. Pero también, en términos Granovetter (1978) estas asociaciones facilitarían información sobre las posibles niveles de participación, lo que reduce la incertidumbre del sujeto respecto a si la acción contará con los umbrales de adhesión que se ha marcado como requisito para sumar su esfuerzo y cooperar en la misma.

Los resultados también nos muestran que en cuanto al ambiente político formal, y en la línea de lo que argumenta la corriente de Procesos Políticos, el un mayor número efectivo de partidos ha inhibido la movilización temprana del 15M. Esto es, la posibilidad de 'acceso', de los intereses colectivos, al ámbito parlamentario mediante la representación partidaria, cosa que asumimos en el caso de los municipios con mayor número efectivo de partidos, inhibe otras modalidades de participación cívica.

Por otro lado el crecimiento de la tasa de paro tiene un efecto positivo en el desarrollo de las asambleas locales. Así pues cabe pensar que es en aquellas comunidades más azotadas por la crisis donde las asambleas se han consolidado como recursos y agentes productores de bienestar.

El tamaño del municipio, aunque tiene un efecto positivo no parece ser contundente para explicar el desarrollo del 15M a nivel local.

Finalmente cabe destacar que el resultado más sugerente es el coeficiente de regresión del ‘efecto toma la plaza’. Contrariamente a lo esperado tiene una influencia negativa en el desarrollo de las asambleas locales del 15M, esta relación bien puede deberse al efecto metropolitano de las primeras acciones del 15M, pero también podría entenderse como indicador de la especificidad de las asambleas locales.

Es decir esta señalando la necesidad de tratar a las diferentes organizaciones del movimiento atendiendo a su especificidad, más concretamente, en este caso según sea su orientación a las bases o a las autoridades.

Ahora bien, si el ‘efecto toma la plaza’ ejerce una influencia negativa en el desarrollo de las asambleas locales del 15M cabe cuestionarse acerca de cómo operan los factores contextuales en los dos momentos del desarrollo del 15M.

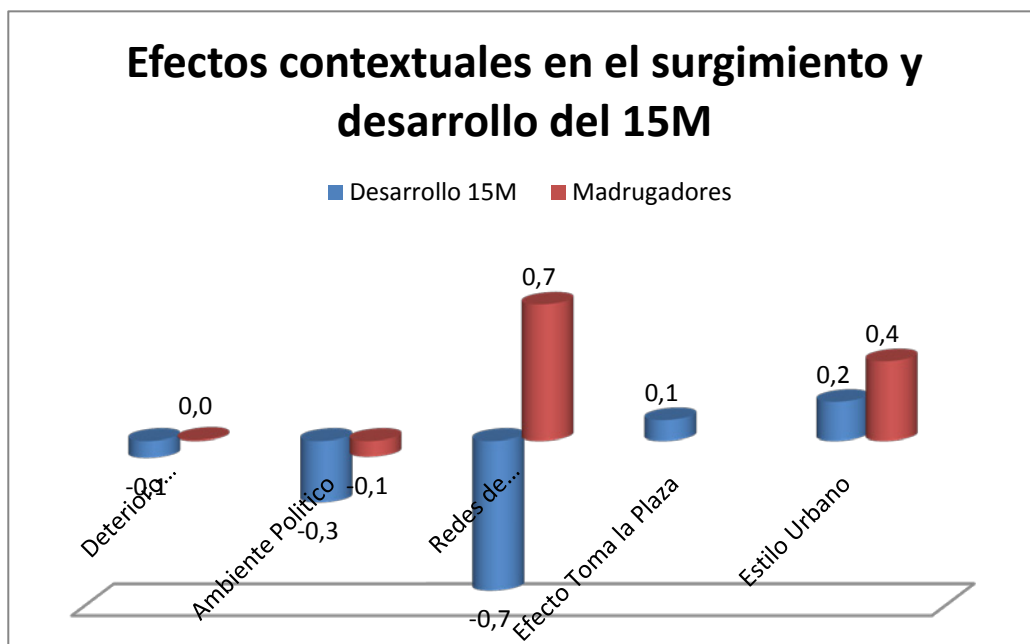
Asambleas locales y madrugadores del 15M:

La acción de los madrugadores, en las históricas jornadas de Mayo de 2011, y el proceso de penetración de las asambleas locales en las comunidades bajo el lema ‘no nos vamos nos diseminamos’ son momentos diferentes del desarrollo del movimiento pero también constituyen fenómenos específicos; es decir por un lado, la acción de los madrugadores, que concretamente se trata de acciones de protesta; y por otro, la proliferación de asambleas locales.

Estos fenómenos dan lugar a dos tipos de organizaciones con características particulares; organización de movilización política y organizaciones con orientación a las bases y voluntad de servicio. En definitiva cabe la pregunta ¿los factores contextuales analizados tienen el mismo efecto en el desarrollo de las distintas organizaciones del 15M?

Para dar respuesta a esta cuestión se han comparado los resultados que aquí hemos mostrados con los resultados arrojados por un estudio previo (Herrera, Navarro, Mateo, 2013) en el que la variable independiente ha sido la extensión de la acción de los madrugadores en las jornadas de Mayo de 2011, y que en este trabajo ha sido considerado variable independiente.

Grafico 6: Efectos sobre el desarrollo del Movimiento de Indignados



Comparar ambos modelos de análisis pone de manifiesto algunas diferencias de relevancia que procederemos a analizar.

El ambiente político parece tener mayor importancia para el desarrollo del 15M a nivel local que para las acciones de los madrugadores, aunque contar con un mayor número de interlocutores (potenciales) que pudieran canalizar las demandas en el ámbito parlamentario tiene un efecto inhibitorio marcadamente mayor para la extensión de las asambleas locales que para la acción de protesta de los madrugadores. También mantiene el sentido del efecto las redes de movilización.

Sin embargo el efecto del deterioro de las condiciones de vida presenta efectos contrarios según qué tipo de organización. Tal como muestran los análisis, aquellos municipios en los que la percepción de deterioro de vida es mayor, o al menos así lo

asumimos puesto que la tasa de desocupación ha crecido, ha sido más probable la presencia temprana del 15M, es decir la 'indagación' en las plazas y el desafío a la autoridad gubernamental mediante la articulación de acciones ilegales. Sin embargo si tiene un efecto negativo en el desarrollo de las organizaciones con orientaciones a las bases mediante servicios.

También, los resultados muestran que el tamaño de municipio es contundente a la hora de entender la acción colectiva, tempranera, del 15M, tal como se observa en la Tabla 3. En este sentido se trataría una ecología local de la participación; así pues, el activismo característico de las urbes responde al modelo movilizador, en contraposición al activismo comunitario propio de pequeñas comunidades locales. Concretamente, las ciudades están caracterizadas por una lógica de la lejanía, en cuanto al tamaño, y de la heterogeneidad social en cuanto a la composición, lo que supone un ambiente propenso para el activismo contencioso y la protesta (Navarro, 2011). Aunque es menos relevante para el desarrollo de las asambleas locales

Finalmente el efecto 'toma la plaza' ha tenido un efecto positivo en el desarrollo de las asambleas locales 15M, podríamos decir que la impronta de aquellas jornadas han sido decisivas y han marcado el porvenir del movimiento.

BIBLIOGRAFIA:

- ALBERICH, T. Movimientos Sociales En España: Antecedentes, aciertos y retos del Movimiento 15M. *Revista Española Del Tercer Sector*, 2012, vol. 22. pp. 59-92.
- ALBET I MAS, A., CLUA, A. and DÍAZ-CORTES, F. Las otras Geografías. J. NOGUÉ and J. ROMERO eds., *Resistencias urbanas y conflicto creativo: lo público como espacio de reconocimiento*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2006 , pp. 405-423.
- AMENTA, E., NEAL, C., CHIARELLO, E. and YANG, S. The Political Consequences of Social Movements. *Annual Review of Sociology*, 2010, vol. 36. pp. 287-307.
- ANDREWS, K.T. The Impacts of Social Movements on the Political Process: The Civil Rights Movement and Black Electoral Politics in Mississippi. *American Sociological Review*, 1997, vol. 62. pp. 800-819.

- Bourdieu, Pierre., (1985): The forms of capital., in RICHARDSON, J., editor, *Handbook of theory and research for the sociology of education*: Nueva York, Greenwood.
- Castel, Robert. (1995) De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso. [Archipiélago: Cuadernos de crítica de la cultura](#). 21, 27-36
- DÍAZ PARRA, I. and CANDÓN MENA, J. Espacio Geográfico y Ciberespacio en el Movimiento 15M. *Scripta Nova REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES*, 2014, vol. XVIII, no. 470.
- Fillieule, O. and Jimenez, Manuel (2003): The methodology of Protest Event Analysis. Media politics of reporting environmental protest event., in Roots, C., editor, *Environmental Protest*: OXFORD. University Press, p. 258-278.
- GÓMEZ-PASTRANA, M.T. 15M: IN-Terés Empírico. In RUIZ AJA, L.; PEREZ F.M. and. GÓMEZ-PASTRANA M.T eds. *El descontento social y la Generación IN. 15M In-conformismo in-ternacionalizado*. Madrid: Ed.Popular, 2013 pp. 191-290.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J.J. Clases, Ciudadanos y Clases de Ciudadanos. El Ciclo Electoral del Pos-Socialismo (1986-94). *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 1996, vol. 74. pp. 45-76.
- Granovetter, Mark (1978). Threshold models of collective behavior. *American Journal of Sociology*, 83, 1420-1443.
- Gurr, Ted (1970), *Why men rebel?*: Princeton, Princeton University Press.
- Herrera M.R., Navarro, C y Mateo C. (2013): *Acción Colectiva y Participación Electoral: la emergencia del Movimiento 15m y su impacto en los comicios municipales andaluces*. Presentado en el Congreso de la FES, Madrid, Julio.
- HERRERA, M.R. Mecanismo de la dramatización de la protesta: táctica y estrategia. Un análisis desde Argentina. *Cuadernos de Trabajo Social*, 2012, vol. 25, no. 2. pp. 413-425.
- HERRERA, M.R. *Dramatización de la Contienda Política: Acción Colectiva y Protesta, Argentina (1998-2005)*. Universidad Pablo de Olavide. Teseo Madrid: 2010.

- HERRERA, M.R. Los sistemas locales de 'malestar': Movimientos Sociales en los tiempos del Retrechement del Estado del Bienestar. AECPA ed. *XI Congreso AECPA Política en Tiempos de Incertidumbre*. Sevilla. 2013.
- HERRERA, M.R., CORTAZO, I. and SCHETTINI, P. Cuando la ciudadanía toma las plazas: aproximación a un análisis comparado, Argentina 2001 y España 2011. In FES. *Actas del XI Congreso de la Federación Española de Sociología: Crisis y Cambios: Propuestas desde la Sociología*. 2013
- Hirschman, Albert (1977). *Salida, Voz y Lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económico.
- McAdam Doug, (2002), Movimientos "iniciadores" y "derivados": procesos de difusión en los ciclos de protesta, in Traugott, M., editor, *Protesta Social*.: Barcelona, Hacer, p. 243-270
- McAdam Doug., (1999): *Political Process and the development of black insurgency, 1930-1970*: Chicago, The University of Chicago Press.
- McCarthy, Jhon. (1999). *Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades*. In McAdam D., J. McCarthy, y M. Zald (Eds.), *Movimientos Sociales: perspectiva comparada*. (pp. 205-220). Madrid: ISTOMO
- Navarro, Clemente (2011) *Comunidades locales y participación política en España*. Madrid. CIS
- SMELSER, N. *Theory of Collective Behavior*. London: Routledge and Kegan Paul, 1962.
- Smelser, Nirl. (1962). *Theory of collective behavior*. London: Routledge and Kegan Paul.
- TAIBO, C. *¡Espabilemos! Argumentos Desde El 15M*. Madrid: Catarata, 2012.
- TAIBO, C. *Nada Será Como Antes*. Madrid: Cataratas, 2011.
- Taibo, Carlos *Nada será como antes*. Madrid. Cataratas
- TARROW, S. Ciclos de acción colectiva: entre los momentos de locura y el repertorio de contestación In TRAUGOTT M.ed. *Protesta Social repertorios y ciclos de la acción colectiva*, Barcelona: Hacer, 2002 , pp. 99-130

- TARROW, S. Movimenti e organizzazioni sociali: che cosa sono, quando hanno successo. *Laboratorio Politico*, 1982, vol. 4. pp. 124-153
- TARROW, S. *Struggling to reform: social movements and policy change during cycles of protest*. Ithaca: Western Societies Program Center for International Studies Cornell University, 1983.
- Tarrow, Sidney (1990), *Democrazia e disordine: Movimenti di protesta e politica in Italia: 1965-1975*: Roma, Libri de tempo La terrazza..
- Tarrow, Sidney (1997), *El Poder en Movimiento: los nuevos movimientos sociales, la acción colectiva y la política.*: Madrid, Alianza Universidad, -369.
- TILLY, C. *Contentious Performances*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008
- Tilly, Charles (1995), *Las Revoluciones europeas 1492-1999*: Barcelona, Crítica, -319.
- TINGSTEN, H. *Political behavior: studies in election statistics*. Londres: P. S. King y Son, 1937.
- TOBIO, O. Entre el Estado y los movimientos sociales: sobre la recreación de lo público en función de la planificación territorial. *Scripta Nova. Revista Electrónica De Geografía y Ciencias Sociales.*, 2010, vol. XIV, no. 331 (43)
- VELASCO, P. *NO nos Representan. El Manifiesto de los Indignados en 25 propuestas*. Madrid: temas de hoy, 2011.
- Verba, Sidney and Nie Norman(1972): *Participation in America*. New York: Harper y Row.

LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL EN LA AGENDA DE PODEMOS:
¿CUESTIÓN DE VIABILIDAD POLÍTICA O DE VIABILIDAD FINANCIERA?*

Borja Barragué y César Martínez Sánchez

Universidad Autónoma de Madrid

borja.barrague@uam.es; cesar.martinez@uam.es

Panel 3: Movimientos sociales

Resumen

El trabajo aborda la reciente irrupción en la agenda política de dos fenómenos: el de los partidos que tienen sus raíces en los Movimientos Sociales y el de la renta básica. En cuanto a lo primero, uno de los eventos políticos que más interés ha suscitado en España –quizá incluso en Europa- a lo largo de 2014 ha sido la irrupción de Podemos. Su resultado en las elecciones europeas de mayo de ese año y su capacidad para transformar el descontento en intención directa de voto y, quizá, en escaños, hacen que ese interés esté justificado. En cuanto a lo segundo, una de las propuestas de política social de las que más se ha venido discutiendo últimamente en España, sobre todo después de que Podemos la incorporara a su programa electoral en las elecciones al Parlamento Europeo, es la renta básica universal. El trabajo se plantea explorar el futuro de esta propuesta de reforma social en la agenda de política económica de Podemos a la luz de las preferencias de sus bases. Para ello el artículo explota los datos de una encuesta estatal sobre la propuesta de una renta básica realizada a través de internet entre el 10 de noviembre y el 15 de diciembre de 2014 por el Círculo Podemos dedicado a la renta básica universal. En este trabajo planteamos dos hipótesis: (1) el hecho de ser de izquierdas cada vez va a ser menos determinante del voto a Podemos y (2), y como consecuencia de lo anterior, Podemos no va a incluir la renta básica universal en su programa definitivo para las próximas elecciones generales.

Palabras clave

Renta básica, Podemos, partidos movimientos, partidos atrapalotodo.

* Primera versión, muy preliminar, del artículo. Se ruega no citar sin el permiso de los autores. La dirección de referencia para todos los comentarios y sugerencias es borja.barrague@uam.es

1. Introducción

En los últimos años muchos ciudadanos europeos han comenzado a votar a partidos políticos que prometen una nueva forma de hacer política, más o menos alejada de los partidos conservadores y socialdemócratas tradicionales: ocurrió en Italia con el Movimiento 5 Estrellas (M5E) de Beppe Grillo; ocurrió en las elecciones europeas de 2014, con partidos euroescépticos y de ultraderecha avanzando en Inglaterra, Países Bajos, Dinamarca, Austria y Francia; y acaba de ocurrir con la Syriza de Alexis Tsipras en las elecciones generales de Grecia y el Podemos de Pablo Iglesias en las españolas. ¿Qué tienen en común todos estos partidos emergentes? Una posible respuesta sería que, de una u otra forma, todos apuestan por una “nueva política” que enfrentan a la “vieja política”. Al igual que el hueco dejado por los partidos tradicionales en el siglo XX lo aprovecharon los partidos *catch-all*, el hueco dejado por los partidos tradicionales a comienzos del siglo XXI estaría siendo ocupado por (i) partidos populistas de extrema derecha y (ii) partidos de izquierda que tienen o al menos reclaman tener sus raíces en las demandas ciudadanas expresadas a través de diferentes movimientos sociales (MMSS).

En España, una de las claves del éxito de Podemos es lo que llaman el cambio de *cleavage*. Los análisis de comportamiento electoral tradicionalmente nos han venido diciendo que el voto está influido por cuestiones como la clase social, el nivel educativo, la religiosidad, etc. Para los líderes políticos de Podemos sin embargo la fractura izquierda/derecha es un *cleavage* que forma parte de la vieja política. El partido de Iglesias habría inaugurado, de acuerdo con esta lectura ya más o menos convencional del fenómeno Podemos, un nuevo *cleavage* en el tablero político español: el cambio frente a la conservación del statu quo; la nueva política frente la vieja política. Ahora bien, la emergencia de nuevos actores en el tablero político no es un fenómeno exclusivo de España: lo mismo o algo muy similar ha ocurrido en Francia con el Frente Nacional en Francia; en Reino Unido con el Partido de la Independencia del Reino Unido (UKIP) de Farage; en Grecia con la Syriza de Tsipras; más aún, dentro de España han surgido otros partidos como Guanyem que, al menos en las encuestas, registra un apoyo electoral notable.

Una idea más o menos extendida entre los comentaristas políticos es que partidos como Podemos, el Movimiento 5 Estrellas y Syriza, que amenazan con transformar el sistema

de partidos de los países deudores de la Eurozona, son la cristalización de institucional de una demanda ciudadana dirigida a los gobiernos nacionales en favor de una democracia real. A continuación, analizaremos como Podemos ha evolucionado de un Movimiento Social a un partido político que aspira a obtener el poder.

2. La evolución de Podemos: de la Puerta del Sol al Palacio de la Moncloa

2.1. Podemos como partido creado a partir de un movimiento social

La idea de los partidos movimiento se la debemos originalmente a Herbert Kitschelt. En dos artículos publicados en la segunda mitad de la década de los 80, Kitschelt (1986; 1988) analiza la transformación de los MMSS en partidos políticos a raíz de los sucesivos movimientos de protesta antinuclear que se generalizaron a partir de la década de los 60. Es precisamente cuando los agentes de un movimiento social dan un paso al frente y saltan a la arena institucional cuando, según Kitschelt, nos encontramos frente a un partido movimiento.

No existe ninguna garantía de que, cuando algunos agentes del movimiento social se deciden a entrar en la arena institucional, estén tomando la decisión correcta a la vista de sus objetivos y de la capacidad que tengan para solventar problemas de acción colectiva. Esto es quizá una de las claves del escaso éxito electoral del ecologismo político en España (EQUO). En lo esencial, la decisión de pasar de movimiento social – MMSS contra la energía nuclear, o a favor de los derechos de los animales o de los derechos del colectivo LGTB- a partido movimiento depende de dos cosas:

- En primer lugar, depende de las barreras a la entrada en la arena institucional creadas, fundamentalmente, aunque no sólo, por la legislación electoral –otras barreras informales son las creadas por la facilidad/dificultad del acceso a la financiación o a los medios de comunicación-. A igualdad de todo lo demás, un movimiento sólo dará el paso para transformarse en partido si las barreras son lo suficientemente laxas como para que los líderes del movimiento crean que existen expectativas de un resultado electoral que les permita obtener representación parlamentaria¹.

¹ Precisamente Podemos se presentó a las elecciones en las que existe una menor barrera de entrada para los partidos políticos, puesto que España es una única circunscripción en las elecciones europeas.

- En segundo lugar, que un movimiento dé el paso para convertirse en partido depende de que los agentes sientan que existe una parte significativa del electorado cuyos intereses no están adecuadamente representados en su sistema de partidos: es decir, una explicación basada en los *cleavages* o fracturas de esa sociedad. Un partido tradicional puede no querer (o atreverse a) representar los intereses de un sector de la población infrarrepresentado –los desempleados, los *outsiders* o los veganos- porque crea que la defensa de ese sector de la población puede entrar en colisión con las preferencias de (buena) parte de su electorado cuya pérdida sería mayor que la ganancia que esperan obtener girando hacia el nuevo electorado.

Aunque sin emplear expresamente esta categoría, los líderes de Podemos han reivindicado con frecuencia su condición de partido movimiento. Por ejemplo en el “Borrador de Principios Políticos” que firman P. Iglesias, I. Errejón, J. C. Monedero, C. Bescansa y L. Alegre se puede leer que “[e]l movimiento 15M contribuyó a articular una parte de las insatisfacciones que hasta ese momento estaban huérfanas o se vivían en forma aislada y despolitizada [...] El 15M avejentó a las élites y a las narrativas oficiales, poniendo en evidencia el agotamiento de sus consensos, de sus certezas, de los marcos con los que se distribuían las posiciones y se explicaba el rol de cada cual en el contrato social o se canalizaban las demandas ciudadanas” (Iglesias *et al.*, 2014, p. 3). Al reivindicar el 15M, Podemos parece estar reivindicando una estructura de poder horizontal y un funcionamiento (cuasi) asambleario. Un modelo de partido abierto y que no suele contar con un mecanismo institucionalizado para la resolución de los problemas de acción colectiva.

Tres características definatorias del partido de Iglesias son que (i) surge en un momento de descontento social y descrédito de los partidos tradicionales –la casta política corrupta- para canalizar a la arena institucional esa indignación ciudadana; (ii) detrás del éxito electoral de Podemos en las elecciones europeas hay un *cleavage* generacional: la gente joven –con estudios, urbana y de clase media/media-alta- es más proclive a votar a Podemos que las generaciones mayores de 30 años; (iii) cierto euroescepticismo, o al menos un discurso muy crítico con el papel que han desempeñado las instituciones de gobierno europeas en la gestión de la crisis.

Si asumimos que Podemos es la plasmación institucional de los MMSS ligados al 15-M, entonces este partido político debería caracterizarse por un discurso netamente de izquierda. En la próxima sección discutimos esta cuestión así como la ubicación ideológica de Podemos dentro del espectro político.

2.2. ¿Un partido de izquierdas asambleario? La evolución de Podemos hacia un *catch-all party*

El concepto de *catch-all party* o partido atrapatodo lo formuló por primera vez O. Kirchheimer (1966). Dicho de forma sintética, la idea es que el crecimiento económico posterior a las dos Guerras Mundiales elevó tanto la calidad de vida de la gente que se difuminaron las barreras de clase: es decir, el crecimiento del producto social creó una gran clase media cuyas preferencias eran más o menos homogéneas, creando las condiciones para la emergencia de un nuevo tipo de partido: el partido *catch-all*.

De acuerdo con Kirchheimer, los rasgos principales que caracterizan a un partido atrapatodo serían tres: (i) el predominio de consideraciones cortoplacistas sobre consideraciones de tipo ideológico; (ii) un liderazgo fuerte o carismático; y (iii) centrarse en políticas tendentes a la satisfacción de los intereses y las preferencias del votante mediano, antes que en las preferencias del obrero industrial o los electores católicos (Kirchheimer, 1966, p. 190). ¿Responde Podemos a estas tres características? La hipótesis que vamos a defender aquí (§3) es que sí, y que lo ocurrido con la propuesta de la renta básica es un ejemplo de ello. En concreto, nuestras hipótesis son las siguientes:

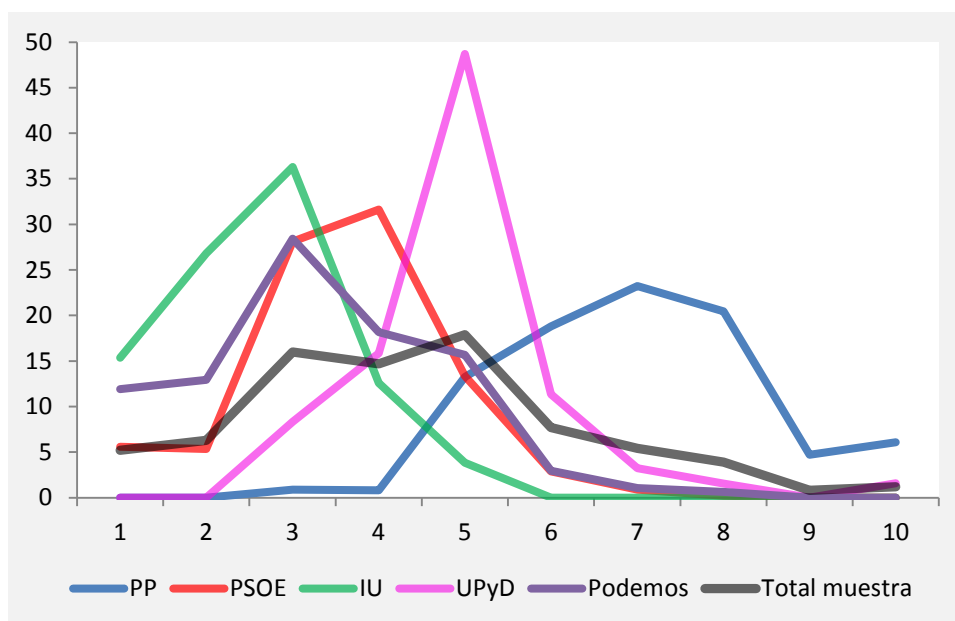
H₁: La orientación ideológica de los electores (autoubicación ideológica) tiene un efecto decreciente en la probabilidad de votar a Podemos a medida que la inversión de recursos en su institucionalización va creciendo. En particular, nuestra hipótesis es que el hecho de ser de izquierdas cada vez va ser menos determinante del voto a Podemos. O, dicho aún de otra forma, que *Podemos cada vez va a ser más transversal entre ideologías*.

H₂: Detrás de la decisión de suprimir la renta básica de la propuesta de programa económico elaborada por el economista J. Torres López y el politólogo V. Navarro (TLyN) está el “giro catch-all” de Podemos. Como consecuencia de H₁ – esto es, como consecuencia de que Podemos cada vez va a ser más transversal

entre ideologías-, nuestra segunda hipótesis es que *Podemos no va a incluir la renta básica en su programa definitivo para las próximas elecciones generales.*

Vayamos primero con H1. Una idea muy repetida por Iglesias es que su formación busca situarse en la “centralidad del tablero político”. En una entrevista publicada recientemente por el diario *El País*, Iglesias insiste en esta idea: “[c]reo que las definiciones ideológicas sirven mal para entender la situación actual [...] Creo que [para hacer un programa electoral] la ideología que puede tener cada uno puede ser un elemento que defina identidades, pero a la hora de hacer un programa de Gobierno hay que ver las condiciones de posibilidad”². Hay muchas formas de interpretar estas respuestas, pero aquí nos limitaremos a dos: la primera sería que, dada la importancia que para los líderes de Podemos tiene tomar el poder, la formación de Iglesias va a ignorar completamente el eje izquierda-derecha, constituyéndose en algo así como un M5E español sin una ideología identificable; la segunda sería que Podemos se va a constituir como un *catch-all* de izquierdas –algo así como un Syriza español-. El siguiente gráfico muestra la distribución del voto por autoubicación ideológica para una selección de partidos de ámbito nacional –PP, PSOE, IU, UPyD y Podemos-.

Gráfico 1. Distribución del voto por autoubicación ideológica



Fuente: CIS (2014a).

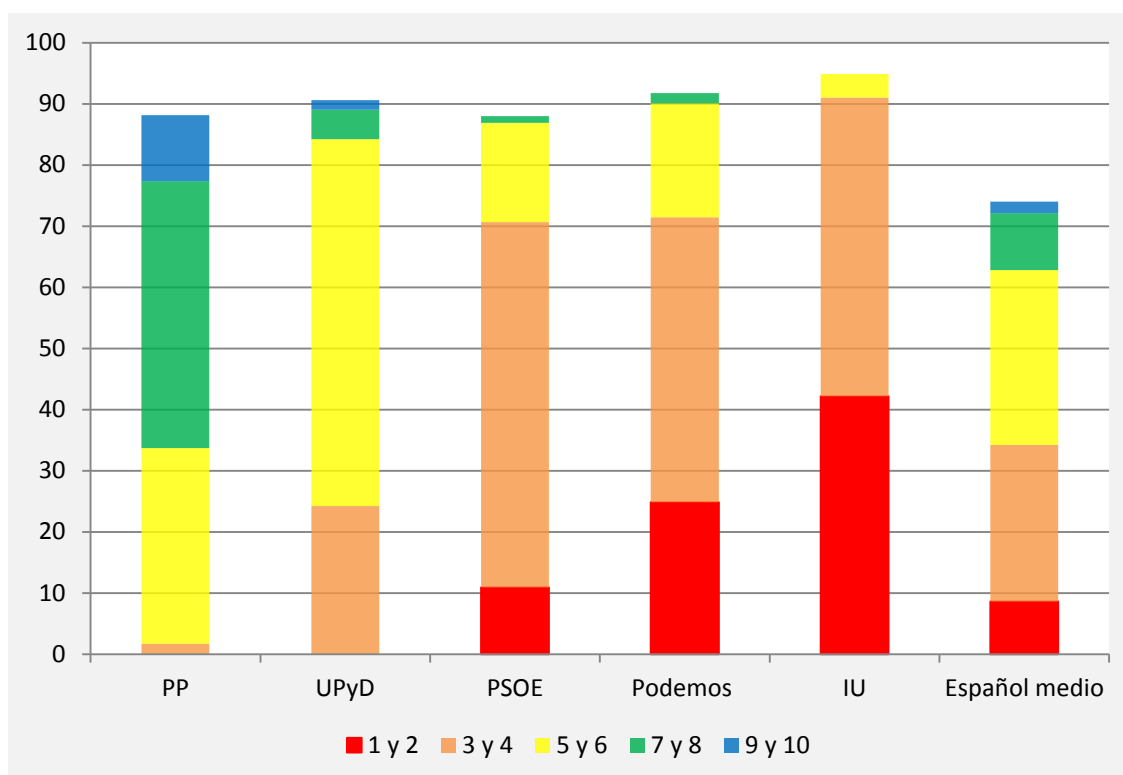
² http://politica.elpais.com/politica/2015/01/17/actualidad/1421526937_154439.html

Como se observa en el gráfico, los simpatizantes del PP se ubican más bien a la derecha del espectro político; los de UPyD más bien en el centro; los del PSOE en el centro moderado y los de IU en la izquierda. En cuanto a Podemos, que es lo que nos interesa aquí, lo que vemos es que es el partido cuyo simpatizante más se aproxima al español medio, representado en el gráfico por la línea negra: un elector de centro-izquierda, un espacio del espectro tradicionalmente dominado por el PSOE.

Pero además de que el perfil ideológico del simpatizante de Podemos es el más parecido al del votante medio, el gráfico nos dice también otra cosa: que más del 30% del electorado se autoubica en el 4 y el 5. O dicho de otra manera: para ganar unas elecciones en España es necesario atraer a (parte de) ese electorado. Iglesias lo decía así en un entrevista publicada en mayo de 2014: “Lo que decimos, que quizá implique matices con respecto a lo que dicen los compañeros de IU, es que de alguna manera hay una gente que se queda fuera de los discursos tradicionales de la izquierda; que la izquierda, mientras asuma que las etiquetas ideológicas, que nuestras señas de identidad, son lo que nos definen para hacer política, tenemos un techo. Un techo que puede ser el 10, el 12, el 15, o el 17%, y es necesario manejar un lenguaje político que de alguna manera se vincule con la mayoría social que existe”³. Lo que, según Iglesias, separa a Podemos de Izquierda Unida es que aspira a atrapar no sólo al votante de izquierdas, sino también al de centro y centro izquierda. El siguiente gráfico muestra la composición del voto a cada partido por autoubicación ideológica: hemos agrupado los valores 1-2 dentro de lo que podríamos llamar “extrema izquierda”; los valores 3-4 en lo que podríamos llamar “centro-izquierda” o “centro moderado”; los valores 5-6 que representan el “centro” –el valor medio es 5,5, de hecho-; los valores 7-8 que conforman el “centro-derecha” o “derecha moderada” y los valores 9-10 para la “extrema derecha”.

³ <http://lahiedra.info/entrevista-a-pablo-iglesias-para-poder-ganar-hace-falta-convertirse-en-pueblo/>

Gráfico 2. Composición del voto a cada partido por autoubicación ideológica

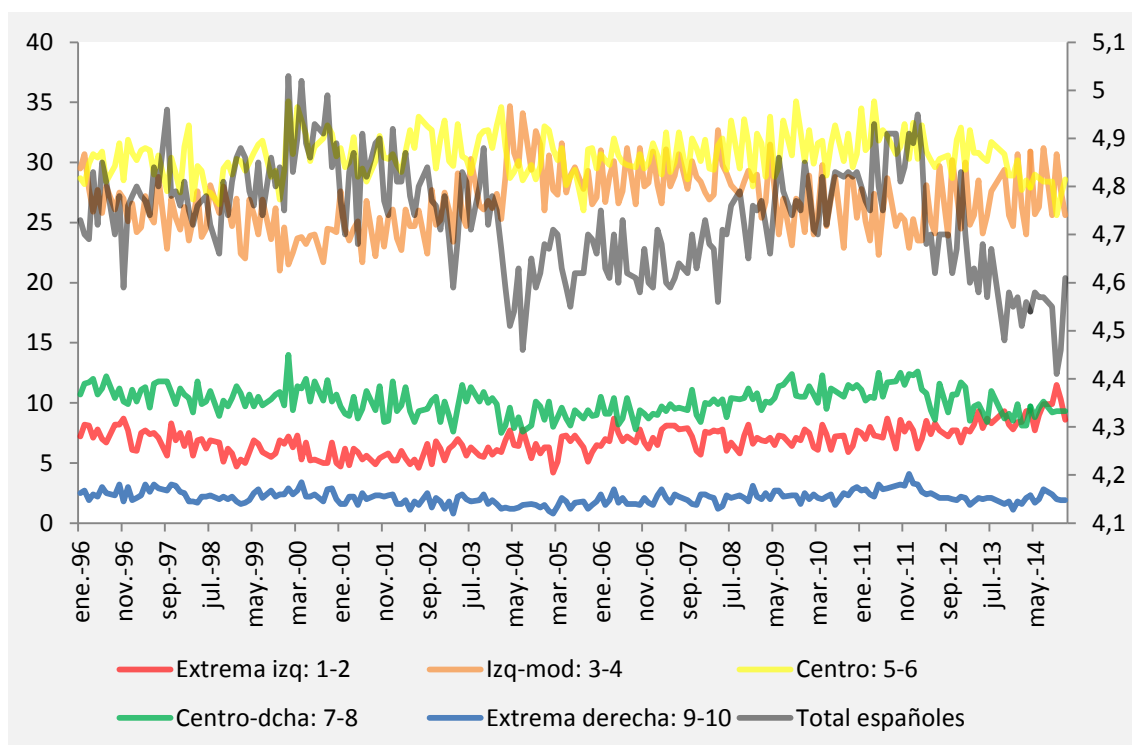


Fuente: CIS (2014a, octubre y diciembre).

Como se ve en el gráfico –que está ordenado de menor a mayor composición de electorado de izquierdas en cada partido–, Podemos se ubica en algún punto del centro izquierda entre IU y PSOE. Probablemente este hecho no sea casual. Tradicionalmente se ha venido diciendo que el votante español es de izquierda moderada. La serie histórica sobre autoubicación ideológica disponible en la web del CIS comienza en enero de 1996: el siguiente gráfico –de dos escalas verticales– resume la evolución de la autoubicación ideológica de los españoles (eje vertical izquierdo) así como la del español medio (eje vertical derecho)⁴.

⁴ Pueden consultarse los datos del CIS en http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/sA306010040.html

Gráfico 3. Evolución de la autoubicación ideológica y media



Fuente: CIS (2014a, octubre y diciembre).

Del gráfico podemos extraer tres conclusiones⁵: (1) la primera es que el porcentaje de españoles que se autoubica en la extrema izquierda es significativamente mayor que el que se ubica en la extrema derecha y se aproxima mucho al que se declara de centro-derecha; (2) la segunda es que el español medio es, en efecto, más de izquierdas que de derechas, y que éste es un resultado que se ha mantenido estable en las dos últimas décadas⁶; y (3), por último, la tercera conclusión es que las elecciones se disputan en el centro/centro-izquierda antes que en el centro/centro-derecha; en diciembre de 2014 (últimos valores disponibles), el porcentaje de españoles que se situaban en el centro + centro-izquierda sumaban un 54,2% del electorado; la fracción de españoles que se autoubicaban en el centro + centro-derecha era casi 20 puntos porcentuales inferior (37,9%).

⁵ El gráfico registra al menos dos “pico de izquierdas”: (i) en marzo de 2004, cuando Rodríguez Zapatero accedió al gobierno con algo más de 11 millones de votos y (ii) alrededor de mayo de 2014, cuando Podemos obtiene 5 escaños en el Parlamento de Bruselas con el 7,98% de los votos en España; y también al menos dos “pico de derechas”; (i) alrededor de marzo de 2000, cuando el PP de José María Aznar obtiene una mayoría absoluta en la VII Legislatura española y (ii) en noviembre de 2011, cuando M. Rajoy se convirtió en el sexto presidente del Gobierno de España de la democracia.

⁶ Aunque, al menos parcialmente, esto probablemente se deba a que el encuestado percibe, erróneamente, que la media es 5, cuando en realidad es 5,5 (ya que la escala comienza en el 1).

De lo anterior se desprende que, tanto si los líderes de Podemos creen efectivamente que el cleavage izquierda-derecha es una fractura del pasado como si no, el lugar que razonablemente cabe esperar que ocupe un partido como Podemos, cuyo líder ha manifestado que aspira a romper el techo de votos de la izquierda, es el centro izquierda, lugar que hasta la fecha ha ocupado el PSOE.

En este sentido, en la presentación de su programa económico elaborado por TLYN el 27 de noviembre de 2014 P. Iglesias afirmó que “[l]as propuestas [económicas] que asumimos son las que hasta hace no mucho tiempo iba a asumir cualquier socialdemócrata”⁷. ¿Cuáles son estas propuestas que enmiendan, al menos parcialmente, el programa económico con que Podemos concurre a las elecciones europeas y acercan a Podemos a la izquierda moderada o socialdemócrata? Básicamente dos: las relativas al (im)pago de la deuda y, en lo que aquí más nos importa, las relativas a la red de protección de unos ingresos mínimos (*safety net*). Veamos lo que decía el programa de Podemos para las elecciones de mayo de 2014 y lo que dice el documento TLYN:

1. En lo relativo a la deuda, el programa para las elecciones europeas proponía, en su punto §1.2, una “[a]uditoría ciudadana de la deuda pública y privada para delimitar qué partes de éstas pueden ser consideradas ilegítimas para tomar medidas contra los responsables y declarar su impago” (Podemos, 2014, p. 3). El documento de TLYN no emplea el término “auditoría” –significara eso lo que significara-, ni hace alusión a deudas “ilegítimas”. Todo lo que se dice ahora es que “[e]s urgente la puesta en marcha de una estrategia orientada a reestructurar y aliviar la deuda familiar”, y ello porque “[e]s preciso plantear en Europa que la reestructuración de las deudas, especialmente de los países de la periferia, no es una propuesta caprichosa sino el resultado de una estrategia cooperativa que resulta mucho más favorable que la impuesta hasta ahora [...]” (Navarro y Torres López, 2014, p. 16-17).
2. Con respecto a las propuestas para la red de garantía de unos ingresos mínimos, el cambio ha sido notable: de una renta básica universal en el programa de las elecciones europeas, a una renta mínima garantizada tal y como se explica más abajo (§3.1).

⁷ Vid. <http://blogs.elpais.com/cafe-steiner/2014/12/pablo-iglesias-tu-ser-socialdemocrata.html>

3. Análisis de la propuesta de introducir una renta básica en Podemos

3.1. La renta básica y los mecanismos institucionales de Podemos

En el programa electoral de Podemos elaborado para las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, primeros comicios a los que se presentó esta formación política, se recoge en el punto 1.12 el “[d]erecho a una renta básica para todos y cada uno de los ciudadanos por el mero hecho de serlo y, como mínimo, del valor correspondiente al umbral de la pobreza con el fin de posibilitar un nivel de vida digno. La renta básica no reemplaza al Estado de bienestar, sino que trata de adaptarlo a la nueva realidad socio-económica. Sustitución de las prestaciones sociales condicionadas menores a la cuantía de este ingreso básico. Financiación a través de una reforma progresiva del IRPF y de la lucha contra el fraude fiscal”⁸.

La apuesta por la renta básica es clara en este documento, en tanto que se define como: a) un derecho; b) universal; y c) incondicional. En lo referente a su cuantía, el texto no es tan preciso ya que no se especifica a qué “umbral de la pobreza” se refiere, puesto que, como es conocido, habitualmente se utilizan dos magnitudes⁹: la denominada línea de pobreza absoluta que suele establecerse en el 20% de la mediana de la distribución de los ingresos por unidad de consumo (U20); y la más habitual línea de pobreza relativa, que es por ejemplo la utilizada por Eurostat, establecida en el 60% de la mediana (U60). Evidentemente, las diferencias serán notables en función de la línea de pobreza que adoptemos.

Según consta en los propios documentos de Podemos, el programa fue elaborado en un procedimiento participativo en el que, tras la redacción de un borrador por un grupo de expertos, se fueron discutiendo adiciones y modificaciones en los denominados Círculos, que culminaron en una votación *online* en la que podía participar cualquier persona que se inscribiera al efecto.

La inclusión de una propuesta de establecimiento de una renta básica en el programa electoral de Podemos a las elecciones europeas llama la atención, a primera vista, por la evidente desconexión entre la iniciativa propuesta y las competencias del órgano

⁸ Programa disponible en <http://podemos.info/wordpress/wp-content/uploads/2014/05/Programa-Podemos.pdf>

⁹ Existe una pormenorizada explicación de los métodos utilizados para medir la pobreza en el documento del INE “La pobreza y su medición. Presentación de diversos métodos de obtención de medidas de pobreza”, disponible en <http://www.ine.es/daco/daco42/sociales/pobreza.pdf>

representativo al que se concurre (Parlamento Europeo). En efecto, a pesar de los avances que han existido en los últimos años (sobre todo tras la aprobación del Tratado de Lisboa), las políticas de protección social siguen siendo competencia de los Estados miembros, por lo que la capacidad de actuación de la Unión Europea es muy limitada, toda vez que no existe en los Tratados una base jurídica específica que permita avanzar en este terreno.

No solo resulta llamativa la propuesta de una renta básica en el programa electoral de unas elecciones europeas por el hecho de que el Parlamento poco o nada pueda hacer al respecto (más allá, claro está, de declaraciones políticas sin valor jurídico), sino también por las vías de financiación que se proponen en el documento. En efecto, en el programa se establece que los recursos económicos necesarios para establecer una renta básica vendrán de la mano de una “una reforma progresiva del IRPF”, así como de la lucha contra el fraude fiscal. De nuevo hay una clara discordancia entre lo que se propone y el cargo representativo al que se aspira, puesto que es evidente que el contenido del IRPF no se decide en el Parlamento Europeo sino en las Cortes.

Lo anterior pone de manifiesto que la propuesta de creación de una renta básica en el programa electoral de las elecciones europeas tenía un marcado carácter retórico, en el sentido de que se sabía que se trataba de una medida que no se iba a poder llevar a cabo en ese ámbito, en tanto que el Parlamento Europeo no tiene competencia al respecto. Asimismo, se ha de considerar que, por muy halagüeñas que fueran las expectativas de Podemos en cuanto al resultado electoral en España, el hecho de situarse fuera de los dos grandes grupos parlamentarios europeos iba a privar de capacidad de decisión efectiva a esta fuerza política. En realidad, y esto no es ni de lejos exclusivo de esta formación política, se trataba de una propuesta con marcado carácter nacional, destinada a movilizar a un electorado que, eventualmente, podría apoyarle en las próximas elecciones generales.

Meses más tarde comenzó el proceso de elaboración del programa electoral con el que Podemos concurrirá a las elecciones generales. Según han manifestado sus dirigentes, la aprobación del programa se llevará a cabo a través de un sistema similar al adoptado en el caso de las elecciones europeas. Ahora bien, en este proceso existe una diferencia notable con el anterior que reside en la existencia, ahora sí, de una estructura de órganos de dirección en el seno del partido. Así, en lo que respecta a la aprobación de los

programas electorales, se establece en el art. 11.6 de sus Estatutos que corresponderá a la Asamblea Ciudadana (órgano en el que pueden participar todos los afiliados que estén al corriente del pago de sus cuotas) “[d]eterminar la forma en la que se elaborará el programa de Podemos”¹⁰. Determinado lo anterior, corresponderá al “Consejo Ciudadano” (órgano de dirección política elegido por sistema mayoritario), según se establece en el art. 12 de los Estatutos de Podemos, aprobar los borradores básicos de los programas electorales, que luego “se discutirán de manera abierta por todos los afiliados a través de los procedimientos telemáticos habilitados para ello”. Por más que la votación final pueda corresponder a la totalidad de los afiliados, no cabe duda de la gran influencia que van a tener los Consejos Ciudadanos, órganos de dirección política recién elegidos, en el contenido final de los programas electorales tanto por razones procedimentales (es innegable la importancia de elaborar el borrador básico), como políticas (la aprobación de un contenido contrario al definido por el Consejo Ciudadano puede simbolizar una suerte de “moción de censura”), con lo que es altamente probable que los afiliados no van a enmendar de forma significativa las propuestas elaboradas por los representantes que acaban de elegir.

Refiriéndonos exclusivamente al ámbito que nos interesa, en el documento “Democratizar la economía para salir de la crisis mejorando la equidad, el bienestar y la calidad de vida: Una propuesta de debate para solucionar los problemas de la economía española”, elaborado por los Profesores Vicenç Navarro y Juan Torres López, que, según se explicita en sus primeras líneas, es un “documento realizado a petición de Podemos para que sirva como punto de partida para la discusión y elaboración de un Programa Económico de gobierno con el que concurra a unas próximas elecciones generales”. Es cierto que no es el documento definitivo pero es también innegable la importante influencia que tendrá sobre el contenido final del programa económico de Podemos, tanto por la autoridad de los redactores (referentes del pensamiento económico “heterodoxo” en España), así como por el tácito refrendo que dio al documento la cúpula de Podemos en la presentación del mismo.

A diferencia de lo que ocurría con el programa electoral para las elecciones europeas, en TLYN no hay referencia alguna a la “renta básica”. Por el contrario, en el punto 5.4 se menciona la necesidad de aprobar un “gran Pacto estatal contra la pobreza y la

¹⁰ <http://podemosrivas.info/wp-content/uploads/2014/04/Estatutos-de-PODEMOS2.pdf>

exclusión social orientado a garantizar el ejercicio de los derechos humanos de contenidos económicos básicos y los que recoge la Constitución, a establecer un sistema de renta mínima garantizada”. El cambio conceptual es notable, puesto que se pasa de la renta básica, incondicional y universal, a la renta mínima, destinada exclusivamente a las personas con carencia de ingresos.

La renta básica es un ingreso pagado por el Estado a cada ciudadano, con independencia de: (1) si está dispuesto (o no) a trabajar de forma remunerada en el mercado laboral; y (2) si tiene (o no) otras posibles fuentes de ingresos (un salario, un alquiler de un inmueble, dividendos de acciones, etc.). Una renta mínima, la fórmula por la que opta el documento de TLyN, no es ni incondicional –el receptor ha de estar dispuesto a hacer una oferta de trabajo, al menos cuando se adapte a su perfil ocupacional- ni universal –se establece un test de recursos, de forma que sólo son susceptibles de ser receptores quienes acrediten ser lo suficientemente pobres-. La no incondicionalidad tradicionalmente se ha venido justificando sobre el principio de reciprocidad y por la visión de la sociedad como una empresa común, donde el producto social se reparte sólo entre aquellos que o contribuyan efectivamente a su creación o al menos muestren una disposición a hacerlo. Es decir, por razones de justicia: no sería justo –porque vulneraría el principio de justa reciprocidad (*fair reciprocity*)- repartir una parte de la tarta con aquellos que se pasan el día surfeando o fumando marihuana en el sofá de su casa viendo la televisión¹¹. La focalización –no universalidad- se justifica por la escasez de recursos: desde una óptica fiscal más o menos conservador, se dirá que el Estado no puede permitirse, salvo que imponga una presión fiscal rayana en lo confiscatorio, proporcionar prestaciones y servicios a todo el mundo; desde una perspectiva más progresista, no se termina de ver por qué no dedicar (la mayor parte de) los recursos a quienes más los necesitan –las decilas inferiores de la distribución de ingresos y riqueza-. Es decir, por razones de eficiencia. Esto es lo que, en el ámbito de la garantía de ingresos, ha venido proponiendo tradicionalmente la socialdemocracia –que en otros ámbitos como la sanidad o la educación apuesta, al menos a priori, por el principio de universalidad en la prestación-, y es lo que recoge el documento de TLyN. Si este giro

¹¹ Por razones de espacio, aquí no discutiremos si la idea socialdemócrata de que tenemos un deber moral de ser económicamente autosuficientes es correcta o no. Para una excelente discusión sobre ello, vid. Bou-Habib y Olsaretti, 2004.

coincide o no con las preferencias que en materia de garantía de ingresos expresan sus votantes es una cuestión que analizaremos más adelante (§3.2).

3.2. Preferencias de las bases de Podemos en relación con la renta básica

El 28 de agosto de 2014 se celebró, mediante el chat de Titanpad, la primera Asamblea (virtual) de Podemos Renta Básica. Entre otros, los objetivos de Podemos Renta Básica son elaborar propuestas sobre la Renta Básica, su cuantía, su proceso de implantación y los recursos para llevarla a cabo, y participar activamente en el proceso constituyente de Podemos, aportando ideas a los pre-borradores sobre principios éticos, políticos y organizativos. A estos efectos, Podemos Renta Básica y el Círculo 3E –Economía, Ecología y Energía- decidieron publicar una Encuesta Estatal sobre la Renta Básica. La encuesta consta de 14 preguntas, se abrió *online* el 10 de noviembre, se cerró el 15 de diciembre de 2014 y en ella participaron 7.804 personas¹². Los principales resultados de la encuesta pueden resumirse diciendo que:

- (1) Una mayoría muy amplia considera justa (88%) y necesaria (86%) la implantación de una renta básica en España, cuya cuantía sería de unos 600-700 euros (44%) y que sólo sustituiría a las otras prestaciones sociales que sean de cuantía inferior a la renta básica (44%).
- (2) Si se implantara una renta básica, la mayoría seguiría trabajando a tiempo completo (54%) o, de no tenerlo, seguiría buscando un empleo a tiempo completo (16%).
- (3) La mayoría considera que el principal obstáculo para la eventual implantación de una renta básica no es de carácter económico –un 53% piensa que hay recursos económicos suficientes para financiarla-, sino político (58%).

De lo anterior podríamos deducir que una mayoría muy amplia de los simpatizantes de Podemos están a favor de la implantación de una renta básica. Así, si en su programa económico la renta básica es preterida en favor de un programa de renta mínima, esto se debe a su “giro *catch-all*”, esto es, al convencimiento de los líderes del partido de que (1) pueden ganar las próximas elecciones generales y (2) para ganar unas elecciones no basta con que te voten los tuyos, sino que hay que convencer al electorado más moderado que se autoubica en el 4, 5 o incluso el 6. Esto podría apuntar a que Podemos

¹² Vid. Anexo.

no es un partido de funcionamiento (virtualmente) asambleario que confía la toma de decisiones políticas a la voluntad de sus bases o simpatizantes. Es decir, si Podemos se tomara en serio la idea de que “[e]n Podemos todo lo decidimos los ciudadanos y las ciudadanas”¹³, entonces parece que hay razones para pensar que la renta básica debería seguir formando parte de su agenda económica.

Sin embargo, la encuesta podría contener un importante sesgo de selección, de forma que la muestra no representaría adecuadamente a nuestra población. En este caso lo que tendríamos es que: (1) la mayoría de la gente que conforma Podemos Renta Básica es favorable a la propuesta¹⁴ → (2) Podemos Renta Básica lanza una encuesta sobre la propuesta → (3) la gente que participa en la encuesta es representativa del círculo Podemos Renta Básica –cuyos miembros son favorables a la propuesta- pero no necesariamente del total de simpatizantes del partido. No se necesitaba ninguna encuesta para saber que la gente más o menos cercana al círculo Podemos Renta Básica está a favor de la propuesta. Sin negar que posiblemente hay algo de cierto en esta objeción, algunos datos parecen avalar sólo parcialmente la misma: (1) la cuenta en Twitter de Podemos Renta Básica tiene 838 seguidores: éstos son 6.966 menos que el número de participantes en la encuesta¹⁵; (2) el perfil en Facebook de Podemos Renta Básica le gusta a 3.175 personas: éstos son 4.629 menos que el número de participantes en la encuesta¹⁶. Aunque es muy probable que buena parte de la gente más o menos próxima al círculo Podemos Renta Básica participara, parece que su campaña de difusión de la encuesta tuvo un éxito razonable y que participó mucha otra gente aparte de la que conocía o estaba involucrada en el Círculo.

Otra posible objeción no pondría el énfasis en los problemas de selección de la muestra, sino en que ésta es superflua, puesto que es de sobra conocido que los simpatizantes de Podemos, es decir, la gente de (extrema) izquierda, tiende a ser favorable a la redistribución. Aquí conviene hacer dos precisiones: primera, la encuesta del Círculo no se refiere a cualquier tipo de redistribución, sino que se ciñe a la concreta propuesta de la renta básica. A diferencia de las prestaciones focalizadas, la universalidad característica de la renta básica hace que mucha gente de izquierdas que está a favor de

¹³ Como afirmaba Begoña Gutiérrez en una entrevista publicada por el diario *El Mundo* y que puede consultarse en <http://www.elmundo.es/andalucia/2015/01/12/54b3b7ef268e3e7c228b4578.html>

¹⁴ Téngase que, de acuerdo con el acta de la primera asamblea, uno de los objetivos de Podemos Renta Básica es “[t]rabajar por la implantación de la R[enta] B[ásica] U[niversal]”.

¹⁵ <https://twitter.com/PodemosRentaBU> (visitado por última vez el 21/01/2015).

¹⁶ <https://www.facebook.com/PodemosRentaBasica> (visitado por última vez el 21/01/2015).

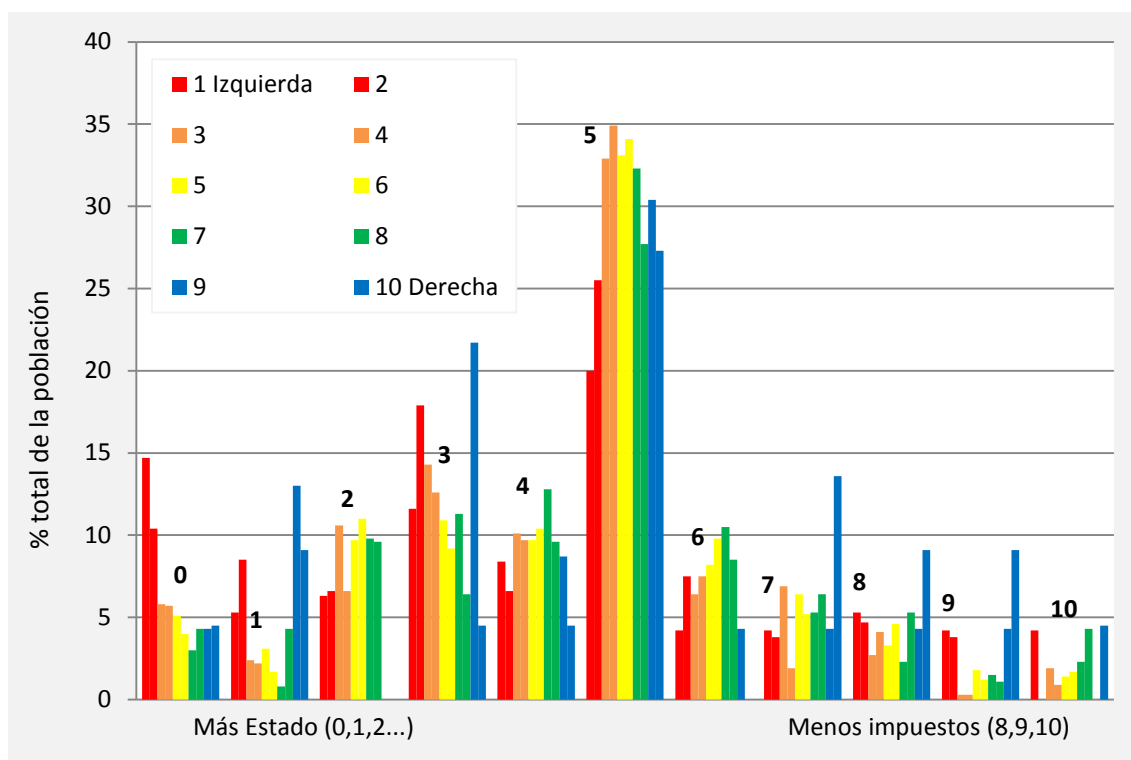
la redistribución esté en contra de una renta básica –“¿Por qué pagarle una renta básica a Amancio Ortega? Eso es malgastar unos recursos que no hace falta ser economista para saber escasos”-. En segundo lugar y más importante, la encuesta no incluye ninguna pregunta que nos permita identificar el perfil de los participantes en la encuesta –situación laboral, nivel de ingresos, autoubicación ideológica, etc.-, luego es difícil saber cómo de representativos eran del votante de Podemos. Esto realmente nos plantea un problema a la hora de tratar de extraer cualquier conclusión de la encuesta. Ya que no existe aún una encuesta que nos permita identificar la relación entre variables sociodemográficas y apoyo a la renta básica, vamos a emplear los datos disponibles que más podrían aproximarse. En particular, partimos de dos hechos:

- (1) Casi el 50% de los votantes de Podemos se autoubican en el 3 (28,43%) y el 4 (18,17%).
- (2) La renta básica es una propuesta para aumentar el tamaño del bienestar a expensas de incrementar el tamaño de los impuestos.

Teniendo lo anterior en cuenta, compararemos los resultados de la encuesta con las opiniones en cuanto a redistribución y política fiscal de los españoles que se autoubican en el centro-izquierda (3-4), según el estudio nº3034 sobre “Opinión pública y política fiscal” publicado por el CIS en julio de 2014.

Un resultado conocido de la literatura sobre políticas de bienestar es que los grupos sociales que se autoubican a la izquierda del espectro ideológico son los más favorables a las políticas redistributivas –que mejoren la calidad de vida de los más pobres-, incluso si ello implica aumentar la presión fiscal. ¿Tiene esto alguna consecuencia sobre la opinión de los distintos grupos sociales acerca de la eventual expansión del Estado de bienestar en España para implantar una renta básica? El siguiente gráfico muestra lo favorables que son los españoles a la expansión del Estado de bienestar, en función de su autoubicación ideológica.

Gráfico 4. Preferencias sobre el tamaño del bienestar y de los impuestos por autoubicación ideológica



Fuente: CIS (2014b).

El CIS estima las preferencias de los españoles sobre el tamaño del Estado de bienestar y los impuestos a través de una pregunta donde el encuestado se ha de autoubicar en una escala de 0 al 10, donde 0 significa “Mejorar servicios públicos aunque haya que pagar más impuestos” y 10 “Pagar menos impuestos aunque haya que reducir servicios públicos”. El eje de abscisas del gráfico divide a los encuestados en varios grupos: los que se colocan a la izquierda del eje (los más favorables al aumento del tamaño del Estado de bienestar y de los impuestos) y los que se colocan a la derecha (los más favorables a recortes de impuestos y de servicios de bienestar).

En el total de la muestra, un 32,2% se autoubica en una posición intermedia, un 36,3% preferiría aumentar el tamaño del Estado de bienestar y los impuestos y sólo un 21% preferiría menos impuestos y menos servicios y prestaciones de bienestar¹⁷. La posición intermedia del 5 –que no indica ninguna preferencia en ninguno de los dos sentidos- es

¹⁷ El cálculo se obtiene de sumar el total de la muestra que en la escala 0-10 (donde 0 significa mejorar los servicios públicos incluso si eso implica más impuestos y 10 menos impuestos, incluso si ello implica menos servicios públicos y prestaciones sociales) se autoubica en las posiciones 0-4 (36,3%), el 5 (32,2%) y en 6-10 (21%).

tan mayoritaria entre los encuestados que es la dominante a lo largo de todo el espectro ideológico, como se ve en el gráfico, sobre todo entre los votantes de centro y centro-izquierda. Pero dejando a un lado esta preferencia “intermedia” mayoritaria, lo cierto es que las diferencias entre quienes se autoubican a la derecha y a la izquierda del espectro político no son muy grandes –si bien los individuos que se posicionan en el 1 tienden a posicionarse más a favor de incrementar el tamaño del Estado y quienes se ubican en el 10 tienden a preferir menos impuestos-. Como cabría esperar, quienes se declaran de izquierdas manifiestan una clara preferencia por aumentar el Estado de bienestar, pero estos porcentajes no son tan diferentes de los de quienes se declaran de derechas: como se aprecia en el gráfico, el 21,7% de quienes se autoubican en el 9 de la escala ideológica –extrema derecha- manifiestan una preferencia más o menos intensa por expandir el Estado de bienestar, incluso si ello implica incrementar la presión fiscal. En España no es cierto que los individuos de izquierdas manifiesten una clara preferencia por aumentar el tamaño del Estado mientras que los de derechas prefieren recortes de impuestos; en España la posición intermedia es la dominante a lo largo de toda la escala ideológica, y en general tanto los individuos de izquierdas como de derechas prefieren aumentar el tamaño del bienestar.

Con independencia de las razones de esta “anomalía” (Fernández-Albertos y Manzano, 2012), parece haber una incongruencia entre la amplísima mayoría de los simpatizantes de Podemos que se muestran favorables a la implantación de una renta básica y las preferencias en cuanto al tamaño del Estado y de los impuestos del electorado de centro y centro-izquierda¹⁸. En efecto;

- (a) Por un lado, la mayoría de modelos de renta básica proponen implantar la medida a través de una reforma fiscal. Es decir, la mayoría de propuestas de renta básica implican una (gran) redistribución de ingresos desde las decilas superiores de la distribución hacia las inferiores. En el caso concreto de la última simulación hecha para el conjunto del territorio español, el modelo de Arcaróns et al. (2014) supone una redistribución de 35.000 millones de euros desde aproximadamente las 3 decilas superiores hacia las 7 inferiores.

¹⁸ Fernández-Albertos y Manzano explican esta “anomalía española” por el peculiar mercado de trabajo español, extraordinariamente fracturado entre *insiders* (indefinidos, protegidos por la legislación laboral) y *outsiders* (temporales, precarios, con muy poca protección jurídica), que provoca que una buena parte de las políticas sociales en España –basadas en el principio contributivo y que por tanto funcionan como un seguro de garantía de ingresos en épocas de desempleo, enfermedad, accidente, etc.- sean muy poco redistributivas.

- (b) Por el otro lado, en España, seguramente debido al anómalo funcionamiento del Estado de bienestar, los españoles muestran un apoyo más bien moderado a la idea de aumentar el tamaño del bienestar (la preferencia dominante a lo largo de toda la escala ideológica es 5, lo que implica algo así como “dejar las cosas como están). ¿Cómo se explica entonces el masivo apoyo a una propuesta que implicaría (1) una reforma fiscal tendente a incrementar la recaudación¹⁹ y (2) una transferencia muy notable de ingresos desde los más ricos hacia los más pobres?

La explicación más plausible es que, a pesar de que el 91% de los participantes en la encuesta respondieron que “sabía[n] ya qué era la renta básica”, en realidad es muy dudoso que tuvieran el mismo concepto de renta básica en mente: esa renta básica que se distingue por su (a) incondicionalidad y (b) universalidad de los programas típicamente socialdemócratas de rentas mínimas de inserción existentes en la mayoría de los Estados de bienestar europeos. Como se muestra en la “Pregunta 4” del Anexo, sólo un 26% de los encuestados afirmó que la renta básica “debería cobrarla la totalidad de la población (nacionales e inmigrantes acreditados)”. Una mayoría (casi el 60%) opinó que deberían cobrarla sólo aquellos que no tienen ningún ingreso en absoluto (29%), o aquellos que “teniendo ingresos se encuentran por debajo del umbral de la pobreza” (29%). Es decir, casi el 60% afirmó estar a favor de una renta básica que no es una renta básica, sino una renta para pobres; es decir, una renta mínima, que es precisamente la política de garantía de ingresos que se incluyó en el programa económico de TLyN en sustitución de la renta básica universal del programa de Podemos para las elecciones europeas.

4. Conclusiones

- (1) A pesar de que los líderes del partido afirman que Podemos ha superado el cleavage izquierda-derecha y algunos análisis politológicos lo encajan en la categoría de partido movimiento elaborada por Kitschelt, el trabajo muestra que

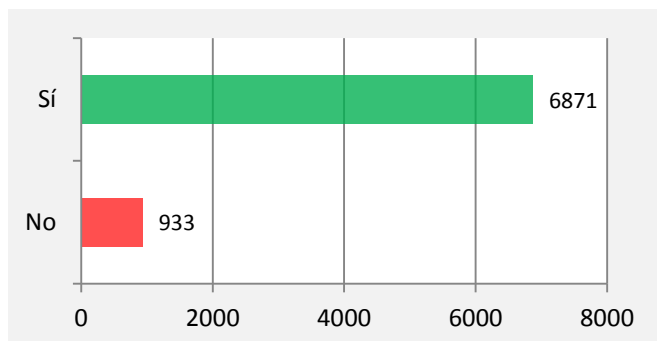
¹⁹ Una posible respuesta sería que esa reforma fiscal podría implicar sólo pérdidas netas para los multimillonarios –a través de medidas como un “*mansion tax*”, o impuestos a los productos de lujo, o impuestos a las grandes fortunas-. Pero en la propuesta de Arcaróns et al. (2014), por ejemplo, empieza a haber perdedores netos a partir de la sexta decila –en el caso por ejemplo de los solteros sin hijos-. Es decir, hay una parte de esa vaporosa “clase media” que, prácticamente con independencia de la microsimulación que prefiramos, pierde.

es posible que Podemos esté más próximo a un partido *catch-all* de centro-izquierda que a un partido movimiento.

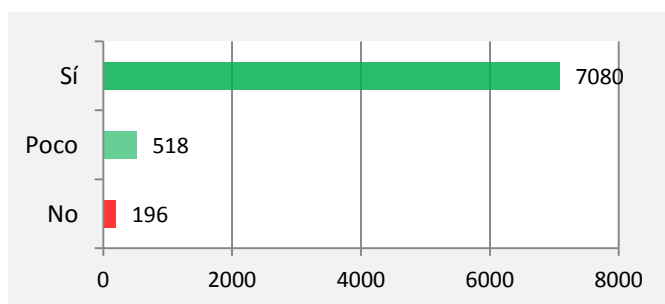
- (2) El trabajo trata de verificar la anterior hipótesis a través de la evolución de la propuesta de introducir una renta básica en los documentos programáticos de Podemos.
- (3) El trabajo constata que Podemos ha abandonado la propuesta de instaurar una renta básica universal e incondicional en favor de una política de garantía de ingresos típicamente socialdemócrata como la renta mínima garantizada.
- (4) El trabajo analiza los datos de una encuesta que, a pesar de tener importantes limitaciones, muestra un aparente apoyo masivo a la instauración de la renta básica entre los participantes de la encuesta.
- (5) El análisis detallado de las respuestas muestra que, en realidad, la mayoría de los encuestados no eran partidarios de una renta básica –universal e incondicional- sino que apoyan una renta mínima para quienes carecen de ingresos.
- (6) Así, al preterirse la propuesta de una renta básica en favor de una renta mínima garantizada en la propuesta económica de Torres López y Navarro, Podemos no se está alejando de las preferencias de sus simpatizantes –como podría parecer a primera vista-, sino todo lo contrario.

Anexo. Encuesta sobre una renta básica estatal del Círculo de Podemos sobre renta básica; N: 7804 respuestas (selección de preguntas más relevantes)

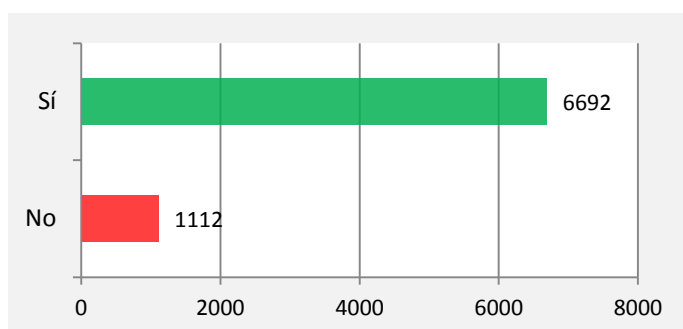
Pregunta 1. ¿Le parece justo el establecimiento de una renta básica en España?



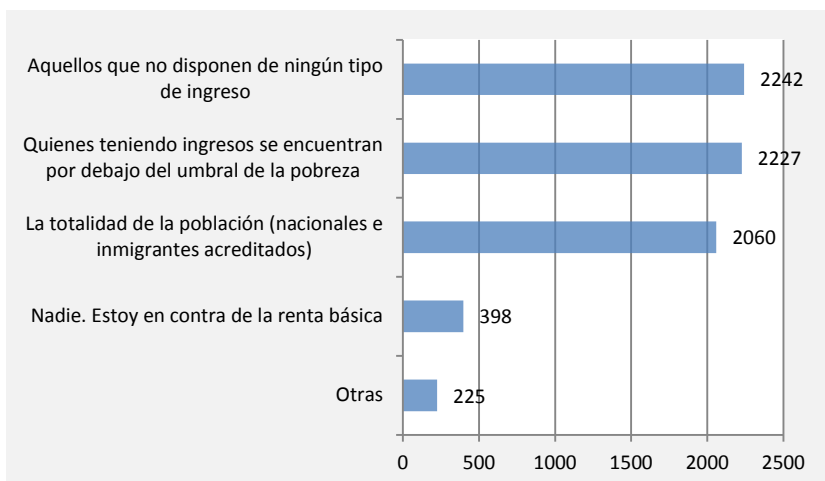
Pregunta 2. ¿Sabía ya qué era la renta básica?



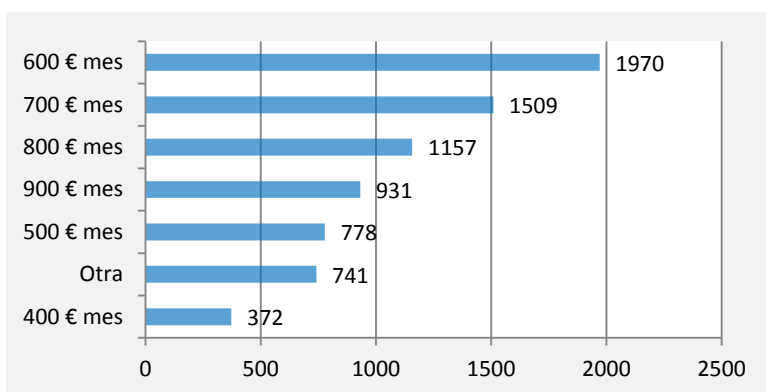
Pregunta 3. ¿Considera necesaria la implantación de una renta básica en España?



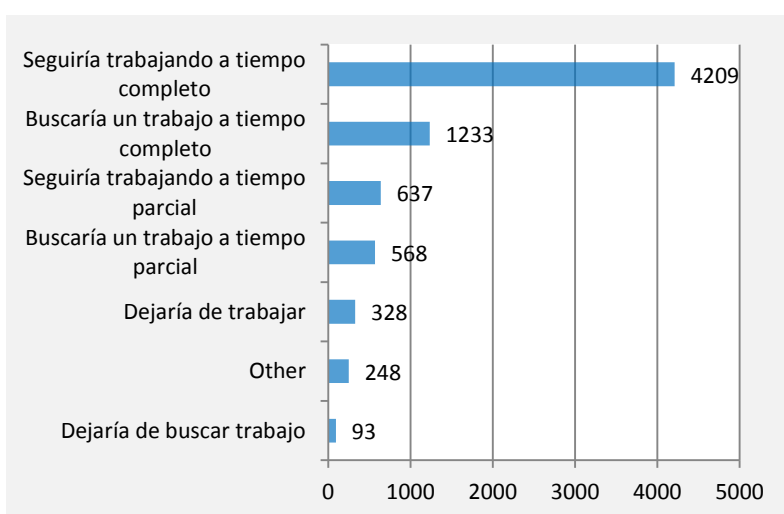
Pregunta 4. ¿Qué grupos de población considera que deberían recibir una renta básica?



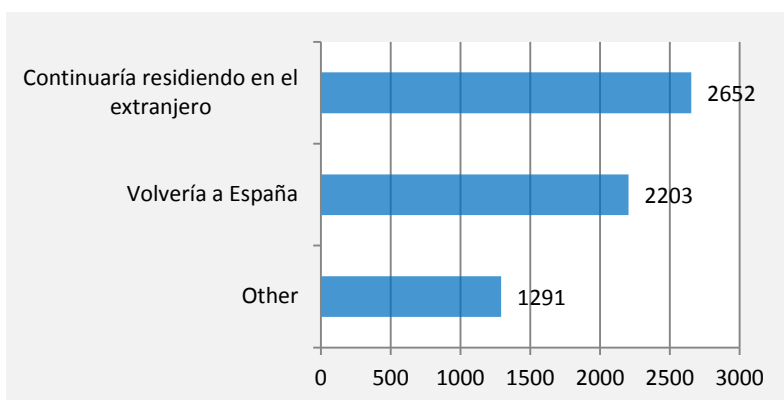
Pregunta 7. ¿Qué cantidad mínima considera necesaria para llevar una vida digna actualmente en España?



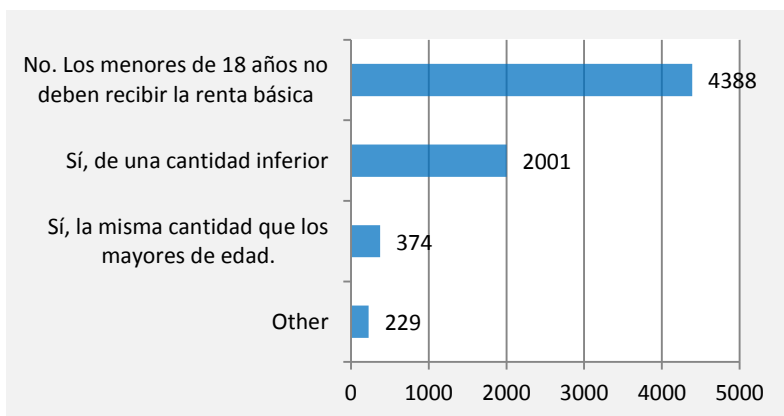
Pregunta 8. ¿Qué haría si se implantara una renta básica en relación a su actividad laboral?



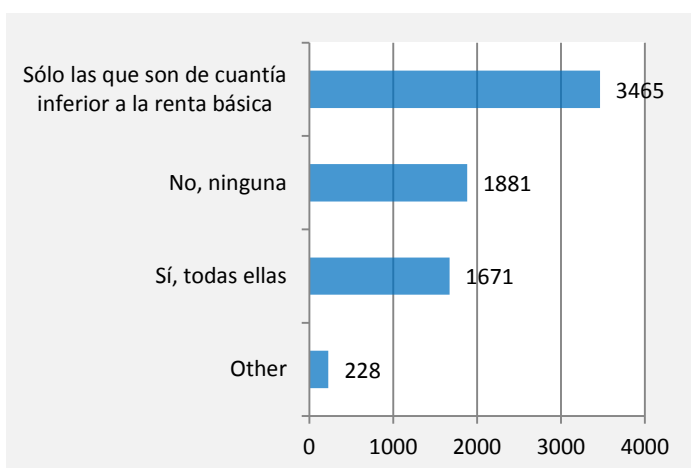
Pregunta 9. En relación a su lugar habitual de residencia



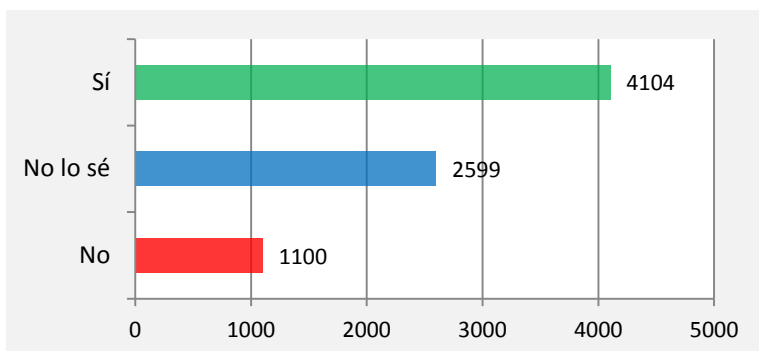
Pregunta 11. ¿Considera que los menores de 18 años deben recibir una renta básica también?



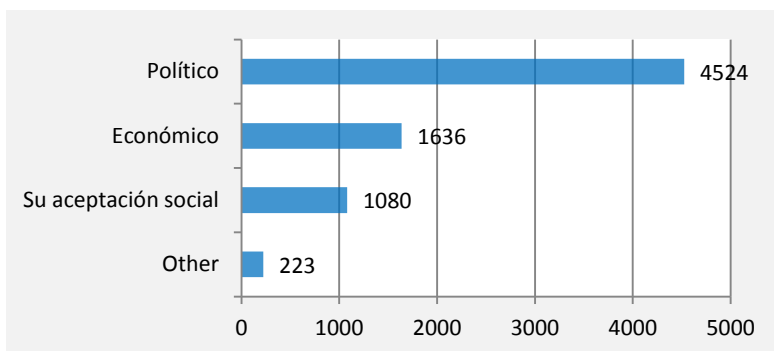
Pregunta 12. ¿La renta básica debe de sustituir a las otras ayudas sociales que el Estado otorga actualmente?



Pregunta 13. ¿Cree que hay recursos económicos suficientes para financiar una renta básica?



Pregunta 14. ¿Cuál piensa que es actualmente el principal impedimento para la implantación de la renta básica?



Referencias bibliográficas

- Arcaróns, Jordi, Doménech, Antoni, Raventós, Daniel y Torrens, Lluís (2014b): “Un modelo de financiación de la Renta Básica para el conjunto del Reino de España: sí, se puede y es racional”, *Sin Permiso*, 7 de diciembre. Disponible en
- Bou-Habib, Paul y Olsaretti, Serena (2004): “Liberal Egalitarianism and Workfare”, *Journal of Applied Philosophy*, Vol. 21, No. 3, pp. 257-270.
- CIS (2014a): *Barómetro (3041)*, disponible online enlazando desde la dirección web http://www.cis.es/cis/opencms/ES/NoticiasNovedades/InfoCIS/2014/Documentacion_3041.html
- CIS (2014b): *Opinión pública y política fiscal (3034)*, disponible online en http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14100
- Fernández-Albertos, José y Manzano, Dulce (2012): *¿Quién apoya el Estado del Bienestar? Redistribución, Estado de bienestar y mercado laboral en España*, Madrid, Fundación Alternativas.
- Iglesias, Pablo, Errejón, Iñigo, Monedero, Juan Carlos, Bescansa, Carolina y Alegre, Luis (2014): *Borrador de Principios Políticos*, disponible en <http://claroquepodemos.info/wp-content/uploads/2014/09/Borrador-de-Principios-Pol%C3%ADticos.pdf>
- Kirchheimer, Otto (1966): “The Transformation of the Western European party systems”, en J. LaPalombara y M. Weiner, *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, pp. 177-210.
- Kitschelt, Herbert (1988): “Organizational and Strategy of Belgian and West German Ecology Parties: A New Dynamic of Party Politics in Western Europe?”, *Comparative Politics*, Vol. 20, No. 2, pp. 127-154.
- Kitschelt, Herbert (1986): “Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies”, *British Journal of Political Science*, Vol. 16, pp. 57-85.

Power laws on the web a threat for pluralism on political mobilization? The case of the intellectual property and digital contents management in Spain.

Mayo Fuster Morell & Jorge L Salcedo ¹

Institute of Government and Public Policies (Igopnet.cc) Autonomous University of Barcelona

ABSTRACT:

This paper addresses the democratic quality of the networked public space (Benkler 2006) as a space to host public debate on policy issues. In concrete, the paper provides an analysis of the dynamics of participation and interaction on the controversy between actors involved in the policy issue about the internet and use of copyright contents. This bring light on how technological skilled actors are using the Web as an instrument of mobilization and lobby. We compare in a first stage how the dynamics of the policy debate are developing. We took attention to the dimension of the mobilization and the interaction dynamics between actors in the issue network on diverse spheres. We focus our empirical analysis on the Sinde Law (Spain) but always comparing with the findings of Benkler et al. (2013), in his analysis of the SOPA-PIPA bills (USA) mobilization. The empirical analysis is not developed in a single channel over the internet. Contrary, we analyse the transmedia practices of policy actors (Costanza Chock 2011), that means the multiple web channels or spheres (Rogers 2009) by the policy actors. We compare how is developing the debate on multiples channels (mainstream media, webs of policy actors, blogs and Twitter accounts). These results will be triangulate with some key experts' interviews. The decision to adopt a mixed methods approach permits us to test and better understand the strengths and limitations of the quantitative methods applied. Regarding Sinde Law case, the data was obtained by advanced search on Google. To have access to historical

¹ *Both are members of IGOPnet. This paper is part of the project "Information, culture and knowledge: new citizen practices, new public policies. A case comparison between Spain and the United States (Sinde Law versus SOPA Law) supports by National Program of Fundamental Research of the VI National Plan I+D+i. Spain 2012.*

tweets about the controversy we use the specialized search engine TOPSY which has access to the Twitter firehose. We made some correlation between levels of visibility on different channels to compare if the same actors are also visible. It seems that the direct lobby of big internet enterprises on USA was determinant to avoid a bill that benefits the interest of entertainment industry contrary to the Spanish case where in spite of the highly visible mobilization on the Web against the bill, finally this was approved, nevertheless in terms of a pluralist perspective the controversy on the Web was dominated by social grassroots. The Web on both cases (US-Spain) was highly effective at mobilizing and amplifying expertise to produce a counter-narrative to the one provided by proponents of the law. When we evaluate the concentration level of the visibility of policy actors on different channels, we find a power law distribution, nevertheless we consider that in this case is not a threat to pluralism because it was an intentional strategy to develop a scale economy on the political mobilization process and in this vein collective platforms in the role of hubs give voice to the lowest visible actors. Benkler et al (2013) on US found a strong correlation between web native channels and mainstream media, something that was not the case in Spain, we identify that to be highly visible on a channel do not mean to be visible in the others, fact that gives more chance for the creation of a more plural web space.

KEYWORDS: *Internet mobilization, power law, pluralism, transmedia practices, copyright debate.*

1. INTRODUCTION

The media have an essential role in the formation of public opinion and in defining the public agenda (Dearing and Rogers, 1996; Walgrave and De Swert, 2005). Nevertheless it is surprising that little attention is paid to the impact of transmedia mobilization on the Web in the policy process (Bimber, 2003, p. 12; Chadwick and Howard, 2008, p. 78; Hajer, 2009, p. 36). That is the way that social movements and civil organizations develop a set of practices and tools for lobby purposes across the multiple media and platforms that we can find on the Web (webs of traditional media, blogs, social-networks, microblogging services, chats)-(Costanza-Chock, 2011)

Several authors sustain that the Internet and their constellation of communicative spaces (blogs, search engines, social networks) are central in the change of the public sphere at least as we known during the mass media hegemony in the 20th century (Dahlgren, 2005; Benkler, 2006; Rasmus Kleis Nielsen, 2012), in this vein multiple types of policy actors (states, interest groups, companies) want to control and regulate Internet spaces. In the line of Dahlgren (2005) the Internet seems to extend and pluralize the public sphere to the benefit of political debate. Internet provides an alternative structure for citizen voices and minority viewpoints as well as highlights stories and sources based on relevance and credibility. (Benkler, 2006)

But contrary to this previous argument about the Internet such as a more pluralistic space, some authors sustain (Barabási, 2003; Hindman, 2008; Salcedo , 2012) that as well as in other social phenomena, on the Web there is a high level of inequality(power law distribution), in terms of only some actors achieve a high level of visibility and public attention that give them the chance to communicate their message; whilst the majority of actors (the long tail) in a similar way are invisible such it happened on the era of mass media. Citizen voices and minority viewpoints can be expressed but it is very low the probability to be listen.

However, we do not assume necessary a negative standpoint about the power law distribution on a public controversy, for instance in the context of online mobilization, organized groups trying to marshal scarce societal resources in the fight over a public controversy. In this context, it indeed makes sense for the actors that are promoting it to pursue centralization, as it can be conducive to economies of scale, scope and attention that may in turn make it easier to achieve their final goal. If they fail to do so, their efforts may be fragmented and thus potentially much less effective and prone to collective action problems.

One of the purposes of this research is to map the media controversy between actors involved in the policy issue about the 'unauthorized'² use of copyright contents on the Internet. We use as study case the Spanish regulation called as a Ley Sinde, always looking in a comparative way with the US results studied by Benkler et al (2013). The decision to analyse the transmedia uses of policy actors in this specific debate is due to the interest of trying to understand in what extend the power law phenomena replicates on different web channels, in a controversy where at least in first stage we can assume that the majority of policy actors are technologically skilled.

Benkler et al (2013) in their study of the SOPA-PIPA controversy also identifies information centres and core amplifiers in the attention backbone that transmits the voices of various, more peripheral players to the wider community. The study identifies that the highly visible sites within the controversy network were able to provide an attention backbone for less visible sites or speakers, overcoming the widely perceived effect of the power law distribution of links. In this debate, they see many instances in which posts get picked up by increasingly more visible sites, and are then themselves amplified by yet-more visible sites. The *issue network*³ on the SOPA-PIPA controversy

² *Non authorized by the titular of the copyright holders of the contents.*

³ *The term issue network denotes that the policy debate involves a large number and wide variety of public and private actors from the levels and functional areas of government and society. By stressing the interactions and interdependence of individual actors, the term also draws attention to the patterns of linkages and interactions among*

was fulfilled by a network of small-scale commercial tech media, standing non-media NGOs, and individuals, whose work was then amplified by traditional media.

The issue of concentration may thus look differently if analysed from an organizational, efficiency perspective than if it is analysed from a democratic pluralistic point of view. A more concentrated movement is more effective, whereas a more concentrated public debate suggests a less open civic forum. These may be seen as equally important democratic normative values that can clash depending on which viewpoint they are analysed from.

The dynamics of the networked public sphere in the USA case (Benkler et al, 2013) tends to support the more optimistic view of the potential of networked democratic participation, where the actions of large non-profit and for profit organizations: in essence, public interest overcoming the efforts of well-founded special interests. They were some hubs in terms of concentration of production and diffusion of contents, the main stream media some times are these hubs but it seems a campaign strategy to give voice to the peripheral players, than a challenge to the plurality of voices on the web.

Analysing the Spanish case the papers seeks to address the following question:

Is the Web a more plural democratic space?

To answer these questions, the paper has been divided into four sections: the first section deals with the previous literature. The second section is dedicated to the

these elements and the way in which these structure the role on the debate of the individual actors. It is important to underlining the relevance of cognitive, symbolic and semantic elements in the context of actors' interactions, this type of networks are sustained and fostered by communication flows among actors (Kenis & Schneider 1991, p.30; Padovani & Pavan 2008, p.7)

research design and methods. The third section explains our findings and finally there is a brief discussion and our main conclusions.

2. LITERATURE

Benkler et al (2013) in its study about the SOPA-PIPA⁴ controversy clearly identifies three stages, a first stage involved a relatively small number of individuals and organizations in an online debate of modest proportions. The principal participants included tech media and independent organizations, joined by general media, private organizations, targeted campaigns, individuals and bloggers. The second stage saw the entry of larger players such as the online communities at Reddit and Wikipedia along with Google and Mozilla and other technology companies. The third stage was marked by the engagement of millions of individuals throughout this period they see a highly committed group of actors that engaged early in the debate and continued to play a leadership role throughout the controversy.

Benkler et al (2013) highlight that it is impossible to clearly establish the degree of influence, as a result of the entry of larger players in the second stage, they assumed that the controversy reach a national audience is likely to stem in part from the efforts and persistence of the core actors during the first stage.

In the Spanish case we do not have the technological giant companies (Google, Facebook, E-Bay...) and their relevance in the Spanish economy that they have in U.S, as well as their growing power of lobbying (Reuters, 2012a, 2012b), this could explain the negative final outcome of the mobilization process in Spain, in terms that the law was finally approved, because of that we sustain that

⁴ *Stop online piracy act-; Preventing Real Online Threats to Economic Creativity and Theft of Intellectual Property Act.*

• H1. The low visibility of technological giants in Spain controversy favour that the bill was finally approved.

Indeed, the Internet has increased the opportunities to communicate with a reduction of cost to spread information (Rheingold, 2003; Benkler, 2006), but it has not resolved the question about how to gain the public attention. Several authors have identified that just a few websites concentrate most of the public attention; they are hubs nodes on the Web. (González-Bailón 2009; Adamic et al. 2001; Adamic & Huberman 2002; Barabási 2003).

In the case of search engines “the idea of the rich get richer” (Barabási, 2003; Watts, 2003; Taleb, 2007) can be explain that because the surfers usually are satisfied with the first ten results rather than looking for the “best” result (Spink & Jansen 2004; Hindman et al. 2003). In this vein the most visible sites tend to attract more visits and also more backlinks and consequently gain more visibility. Following this tendency the difference between the centre and the other nodes may tend to grow in a proportional scale that replicates in different orders.

On the Web, almost any actor can put up a web site, or has the chance to create a blog or a social network profile but this is not a guarantee that someone sees it. In other words any actor has the chance to be on the web but not all the actors have the same odds to be visible. If just a small set of actors receives most of the links, retweets or mentions this means that just a small set of actors are visible online. Because of that it is important to assess how the visibility is distributed between the political actors to identify the most “influential” actors in terms of their visibility. Also it is a way to measure the magnitude of change between the most visible actors and the ones with the lowest visibility. In this vein we consider crucial to evaluate if

• H2: The media visibility of policy actors follows a power law distribution.

However, it is crucial to consider if a power law distribution necessarily means that the peripheral actors do not have voice, it is not the same implication if the most visible actor is a mobilization platform, result of collective effort of many actors with low visibility in comparison to a specific person or showman that it is more difficult to identify if he is talking by its own interest or in representation of the collectivity.

In addition, it is possible that this skewed distribution is not the same in all media channels. If the Mass Self Communication technologies MSC (Castells, 2009) are more plural than main stream media it is expected that the actors' visibility on MSC channels (Social media, blogs, search engines) is not going to be as skewed as in mainstream media (Press media). But all depends of the campaign strategy of the movement, that maybe privilege as we mention the creation of common platforms to spread its message.

Also we evaluate if there is a strong correlation in terms of visibility of policy between the different channels, in US mainstream media amplifies the digital movement message. In spite of the critical role of MSC people continue trust more on mainstream media (European Commission, 2011). In addition, currently several authors illustrates the complex and bidirectional relation between MSC media and mainstream media. (Chadwick 2006; Snellen & Van de Donk 2002; Mcnair 2008, Wallsten 2007) In the case of Blogs, some bloggers do not produce their own news, and they usually comment on the news published by mainstream media (Hindman, 2008). In this vein our third hypothesis is that

•H3. It is a strong correlation between policy actors visibility on different media channels.

We also have interest to test this hypothesis because a high visibility level about a certain issue on the Web it is used as a source of news by mainstream media, specifically in repressive regimes and natural tragedies (Mcnair, 2008). That means that MSC and mainstream media have a feedback relationship to make visible a diversity of

issues on the media agenda. But we consider important evaluate if the same type of actors are the most visible on the different channels, if it is the case plurality on the Web could be questioned, in the sense that for being visible on different channels will be only necessary to be highly visible on one of them.

3. Research design and methods

We decide to analyse the case of the intellectual property regulation in Spain (Ley Sinde), first because the Internet is a space of growing importance in terms of catching the attention of citizens and policy makers. Second this public policy is a good case to reflect how Information and communication technologies are reshaping the mode of interaction between citizens and civil society and political institutions in the policy-making process. Third, at least in first stage the main profile of actors involved on the controversy are technologically skilled users that allow us to identify likely internet users' behaviour in a near future. In addition the intellectual property regulation around the world seems to restrict the traditional space of interchange of knowledge and freedom that at least at the beginning, the Web had been⁵.

⁵ *This policy issue is being debated around the world at supranational and national levels. At the supranational level we find the ACTA and the European Union (EU) has formulated the initiative about a common European Digital Market and has approved a set of rules called the Telecoms package (November 2009). In the Telecoms package one of its 138 amendments allows member states to develop their own legal initiatives to fight against what they typify as Internet infringements. The only consideration is that they have to respect the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (EU Parliament and Council 2009). This is a very wide framework that allows each state to create its own legal procedure to fight against the unauthorized use of copyrighted content on the Web. All EU states had to implement Telecoms package provisions before June 2011. Currently, multiple national regulations have been approved: the French Hadopi Law approved on 2009 and revoked on 2013 by the Hollande government, the section of the Spanish Sustainable Economy Law called Ley Sinde and recently the denominated Ley Lasalle, the British Digital*

Because of the international dimension of this policy we consider an opportunity to compare our findings to the findings on other context, in this case the SOPA-PIPA case studied by Benkler et al (2013), nevertheless a big caveat is that we cannot applied exactly the same tool to evaluate the controversy that Benkler used, The Media Cloud⁶ at least in the moment that we wrote this paper only includes media sources written in English and mainly from US.

Trying to resolve this methodological issue, as well as Benkler we triangulated different methods to answer our research question and in this way we expect to guarantee an enough level of reliability in the test of our hypotheses.

The period under analysis is from October 2009 until March 2011 (Ley Sinde).The techniques applied are documentary analysis of newspapers; hyperlinks network analysis of policy actor's websites, social network analysis of Twitter network, and we track the number of entries in google news, google and google blogs about this issue during the period under study, finally we make semi-structured interviews with key visible characters involved on the controversy.

We measure the visibility of the controversy in terms of the number of entrances about the issue on multiple channels (Google News, Google Blogs, Google) and the centrality of advocacy actors on the issue network that we built on the WebSphere (hyperlink analysis) and on the Tweeter sphere(Rogers 2013). For mainstream media, we consider news aggregated by Google news⁷ filtered by period of time and place (Spain). For the non-traditional media analysis we focused on the stakeholders' organization

Economy Act (DEA), and the U.S. A bill called S.O.P.A. (Stop Online Piracy Act) and COICA, among others regulations and bills that try to control the non-authorized consumption of digital copy rights goods

⁶ <http://mediacloud.org/> (20/01/2015)

⁷ *To compare some of the differences of using Lexis-Nexis or Google News see: (Weaver & Bimber 2008), we obtain the data before Google news decide to close the site in Spain, as a result of the second part of the Sinde Law, that we are analyzing, what is calling Ley Lasalle, (for more information see Fuster Morell & Salcedo, EPSA-2014)*

websites, the number of entries on search engines (Google and Google Blogs), and the number of tweets about the issue.

The search engines, the actors' web sites visibility and Twitter results are chosen because they are the most popular and influential spaces for identify political issues on the Web (Chiqui y Miquel 2011; Hitwise 2011; Dutton, Helsper, y Gerber 2009), the implicit conversational nature of the blogosphere, the dynamic of information diffusion of Twitter and the multimedia features of a website provide an important space to analyse political controversies and specifically the level of pluralism on the debate, analysing the power law phenomena.

One of the first techniques of web analysis that we use is hyperlink network analysis. The functional attributes of hyperlinks are emphasized, because website visibility is largely determined by the number of backlinks from other websites (particularly from the highly ranked ones). In any process of hyperlinks analyses it is crucial how we define our starting points or seeds. The crawler builds the web graph from the seed of URLs that we provided. The seed is expected to include the websites of the most significant actors in the issue of interest. We define them by documentary analysis, to see the criteria of this work it explained with detail on Salcedo dissertation (2012).

In a first stage, preliminary crawlers are launched to each case to test the pertinence of our seeds. According to Park and Thewall (2005, p. 175) we need to be very careful to ensure that the interpretations placed upon nodes (actors' web sites) in the online networks are genuinely evident from the data, as some individual links appear to have no meaning at all. This means that the nodes that are connected by the links must be assessed to corroborate if they actually reflect the expected intention. In this sense, the crawler outcomes (the network) must be cleaned and it is necessary to verify if the actor (node) has any role or stance in the issue under study.

In order to assess the first hypotheses we applied media documentary analysis and information obtained with the key interviews. Other source of information are the websites contents on the crawlers' outcomes (URLs) that were coded. To do that, each site obtained is consulted; this process allows obtaining more information about the issue and the stance of the different actors. Any declarations (opinion, comments or logo of the campaign...) about the law on the actors' web site are used to determine their stance in the conflict (Favour/Oppose) and if the actor is part of what we digital rights movement or the coalition that favour copyright. When the issue stance of the actors is not evident, an advanced search within each site is made, looking for the following queries: "Ley de Economía Sostenible" OR "Ley Sinde".

Analysing Twitter networks and the policy actors web site networks we identify the most central actors on the controversy. We analyse the level of coincidence between the most visible actors on different crucial moments of the debate. We measure visibility calculated the page rank of each actor according to its number of mentions and retweets (or hyperlinks) on the Twitter network (actors web sites). In the period of time under study we focus specially our attention on two events that have been highly visible during the debate. The first one when the "ley Sinde" was rejected on the first parliament debate (December 22nd- 2010), the second what was call "operation Goya" February 13th of 2011. This analysis help us to identify if in this channel the technological giants (Google, Yahoo...) lead any campaign or promote any message about the bill, as well to identify the role of mainstream media and its centrality on the Twitter issue network. To analyse controversy on Twitter we use the platform TOPSY that has access to the firehose of Twitter to identify the total volume of tweets during the debate.

In order to assess the second hypotheses about the presence of a power law distribution between actors visibility and to identify the magnitude of change between the most visible actors and the lowest ones, different methods are applied to test the type of distribution that actors' visibility has. In the first place, descriptive statistical data

are analysed; in a second place it is applied a Shapiro Wilk test to assess if there is a normal distribution. Finally, it is used the test method named as Pareto log-log plot that is used by Hindman et al. (2003) or Baumgartner and Jones (2005) among others to evaluate the presence of a power law distribution. The unmistakable signature of this kind of distribution is that on a chart where both of the axes are on a logarithmic scale, the data should form a straight line. The model chosen to test that is a simple ordinary least squares regression that is explained in the findings section.

To test hypothesis 3 the data was obtained with Google News and Google Blogs services and the documentary analysis. It is applied a Spearman correlation to analyse if there is a significant correlation between actors' visibility on different media. This kind of test (Spearman) is recommended to non-parametric samples (Thelwall 2002).

4. Findings

During the period under analysis on the Ley Sinde controversy, the pages that concentrated the 70% of Internet traffic in Spain gave support to the protest⁸, more than 150.000 pages support what was called the manifest on defence of the fundamental rights on the Web and more than 200.000 followers supported one of Facebook profiles against the bill. Before the 15M this online mobilization had been the biggest online mobilization in Spain (Mayo Fuster & Salcedo, 2014). According to TOPSY during the first debate (Ley Sinde) was generated more than 500 thousand tweets, the debate achieve some of the first world trending topics in the history of Twitter in Spain, December 12nd 2009⁹ #manifiesto , December 21st of 2010 #sindergate , #alejandrosanzfacts and in February 13th of 2011 #operaciongoya.

The moments of higher volume during the first debate were on December 21st and-22nd of 2010, when the bill was rejected on the first parliamentary debate, the mainstream media covered the news in their main headlines. A second crucial moment was the mobilization against the most important event of entertainment Spanish industry, the Goya awards, what is called “Goya operation” on February 13th of 2011. Finally on the debate about the Ley Sinde other crucial moment was the beginning of the movement 15M with the strong support of the platform “No les votes” that emerged from the DRA against the political parties that voted the Sinde Law.

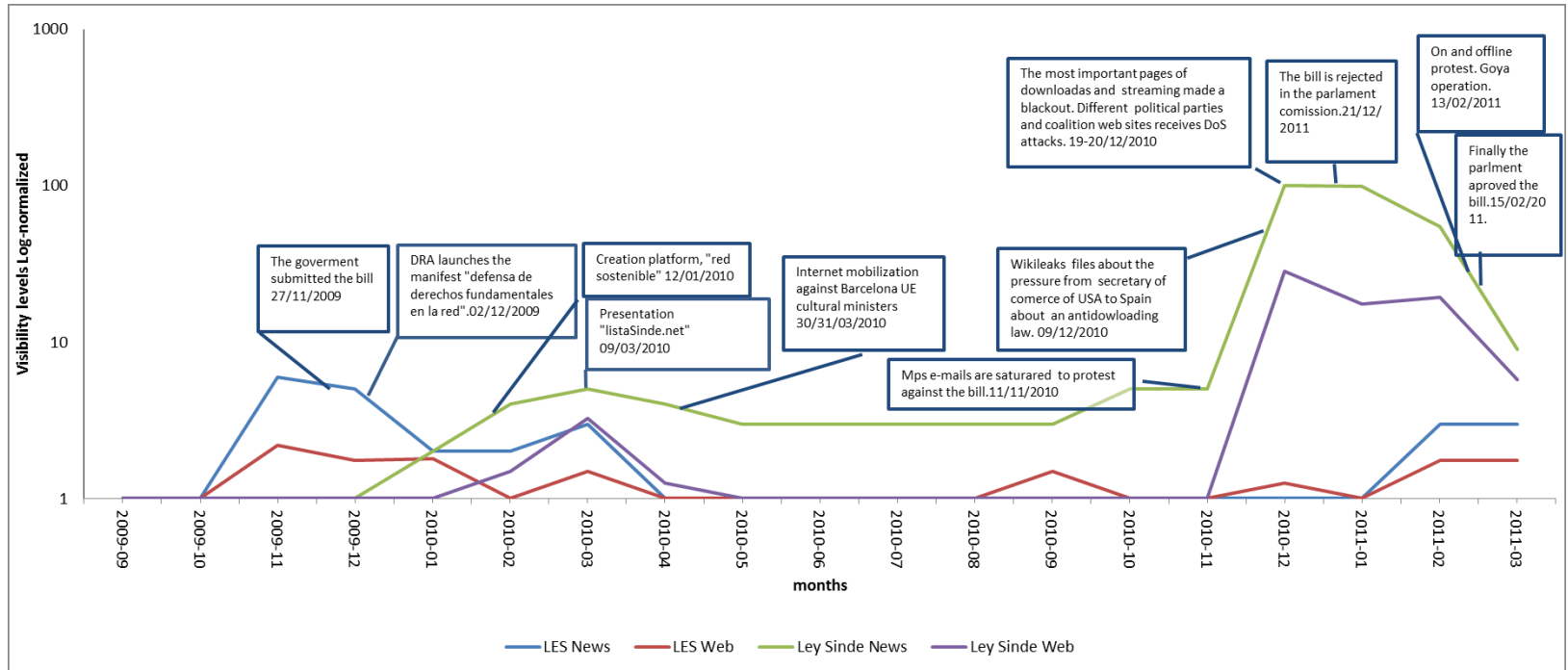
With the data obtained by the Google Trends service and with the key events identified along the debate by the documentary analysis, it is evaluated if the visibility peaks on media and public agenda are correlated and if these peaks correspond to policy events (Figure 1). The figure shows how the line that represents the public attention (in terms of web seeking) corresponds with the line of media visibility across

⁸ http://es.wikipedia.org/wiki/Manifiesto_%C2%ABEn_defensa_de_los_derechos_fundamentales_en_internet%C2%BB ; <http://www.abc.es/20101220/cultura/sindergate-201012201030.html> (1/1/2015)

⁹ At that moment (2009) Twitter only had 1.5 million of users in Spain, in 2010 it had 2.8 million users, now it has 7.6 million, in a population of 44 million in Spain, in 2009 the number of internet users was the 52%, in 2010 57%, now it is a 74% aprox 32.560.000 of internet users, approximately 23%of users use Twitter, Facebook is use by a 70% <http://www.aimc.es/-Navegantes-en-la-Red-.html> (1/1/2015)

time. As in any issue, it is observed that the public attention is not a constant; however visibility peaks on news and web seeking (proxy of public agenda) are associated with relevant actions by policy actors, in any moment we identify on the controversy some member of the Internet big companies. .

Figure 1. Time line and visibility on mainstream media and the Web.



Source: own elaboration

In terms of the presence on the online issue network result of the hyperlink analysis there are more Digital Right activist **DRA** members (organizations web sites) than copyright coalition **CRC** members. When the percentage of backlinks to each type of actor in Google is analysed (Table 1), the same trend is observed. The difference is huge for instance the DRA concentrates 81% of backlinks in contrast to a 14% of backlinks of the CRC and only the 5% of backlinks are pointed to the Government.

Table 1. Descriptive statistics of the issue network (Ley Sinde)

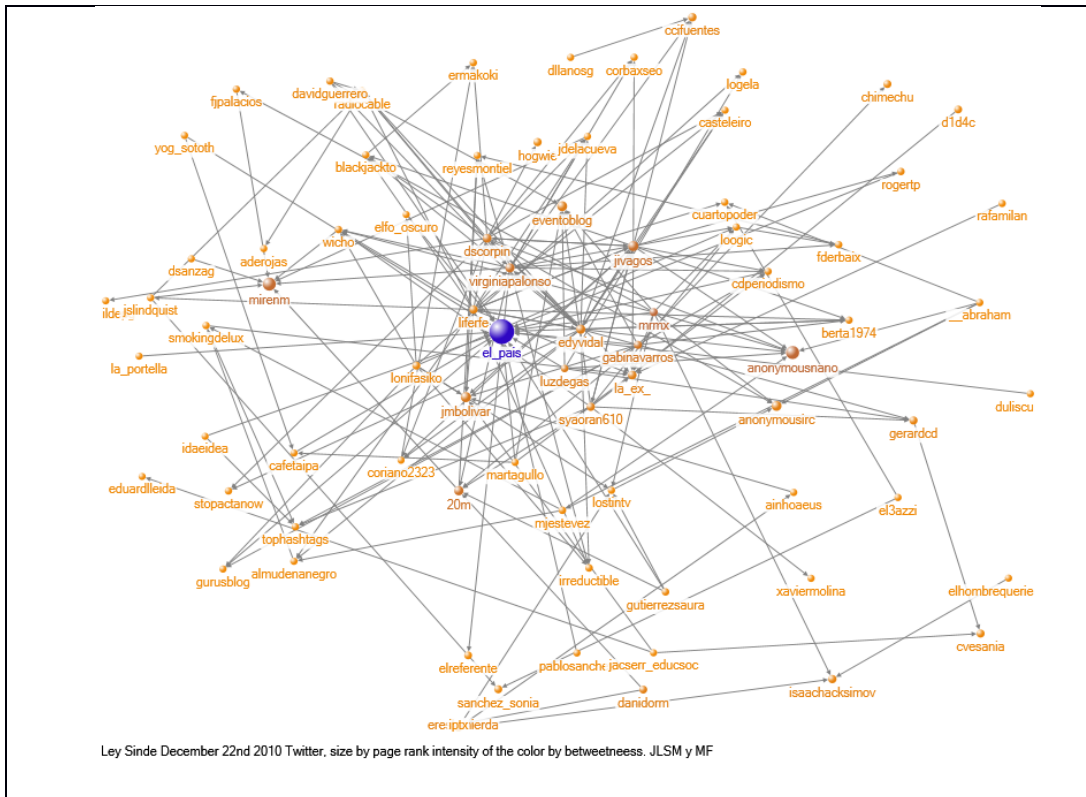
			Spain			
			Mainstream media (# of mention in news)**	MSC media (backlinks-Google)**	MSC media (backlinks-Alexa)**	MSC media (# of mentions in blogs)**
CRC	Mean	Maximum	4658	787	14381	27700
		Minimum	48581	6910	153526	220426
	% column sum	Minimum	0	1	13	0
		Maximum	16,3%	13,9%	30,9%	37,7%
	Standard deviation	Mean	29	87	132	801
		Standard deviation	14582	2043	46153	67392
N		11				
DRA	Mean	Maximum	601	815	5627	1329
		Minimum	28808	6160	148473	15372
	% column sum	Minimum	0	34	66	0
		Maximum	11,8%	81,0%	68,1%	10,2%
	Standard deviation	Mean	5	434	652	67
		Standard deviation	3684	1216	21207	3076
N		62				
Government	Mean	Maximum	56583	808	1234	105154
		Minimum	226316	1600	3568	419449
	Minimum	0	272	152	0	

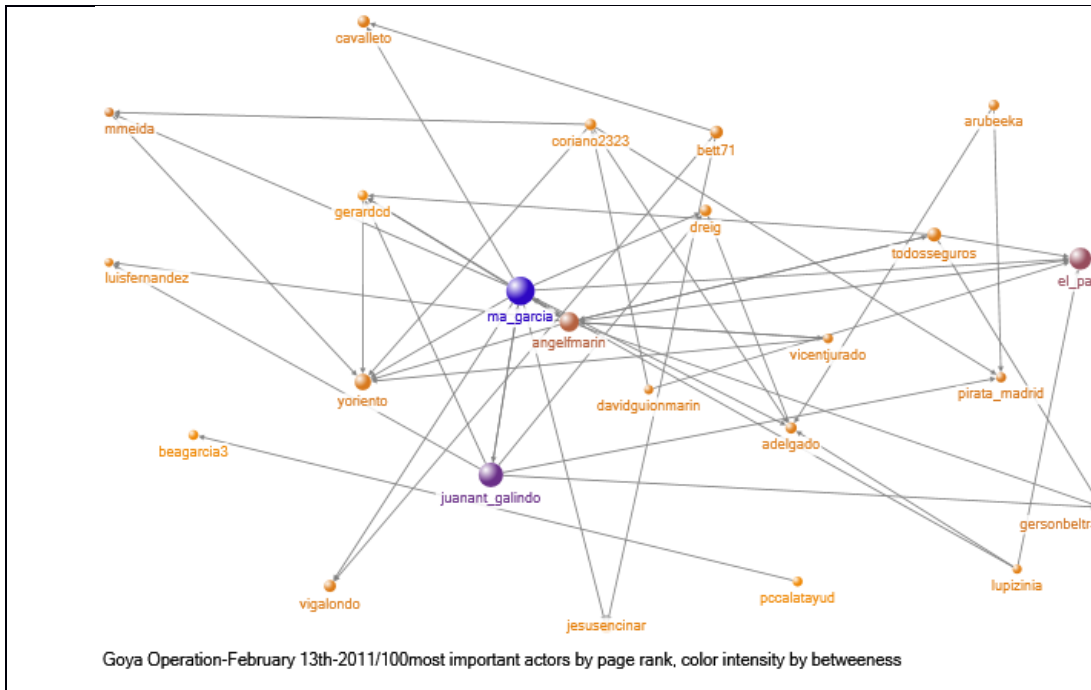
imum				
%	71,9%	5,2%	1,0%	52,1%
column sum				
Me	7	680	607	583
dian				
Sta	113156	650	1601	209531
ndard				
deviation				
N	4			
Tot	77			
al N				

N is the number of actor in each category of the issue network, **The Shapiro-Wilk test is significant < 0.005. Source: own elaboration.

When we analyse the Twitter networks also we do not identify as a central actor any of the big technological companies, some main stream media had a central role but citizens, free culture activist, and some geeks are the people that are the first in the ranking of the most central actors.

Figure 2 Twitter networks on special moments during the controversy





Source: own elaboration

The first of the previous network is about the moment when the ley Sinde bill was rejected on the first parliamentary debate, on both networks the size of the nodes are according to their page rank and the intensity of the colour according to the level of betweenness. In this first network (when the bill was rejected) we can observe how “El Pais” one of the most important Spanish newspapers had a central role in terms of betweenness and pagerank, on the twitter issue network, during the controversy in “Goya operation” El Pais was not as central that in the previous stage of the debate, and the visibility on the twitter network during the #operacióngoya was distributed in a more egalitarian way, the difference between the most central actor (size of node by page rank) is not as huge as we observe in the first stage of the controversy. We can see this with more detail in the following tables that show us the list of the 15th most central actors.

Table 2 Most central actors on salient moment of the controversy (Twitter Network)

Ley Sinde December 22nd /2010		Operación Goya-February 12/2011	
Top 15 Vertices, Ranked by PageRank		Top 15 Vertices, Ranked by PageRank	
el_pais	103,5	ma_garcia	4,3
anonymousnano	23,5	juanant_galindo	3,4
mirenm	23,1	el_pais	2,9
jmbolivar	10,8	angelfmarin	2,4
jivagos	10,5	yoriento	1,9
eventoblog	9,9	todosseguros	1,6
anonymousirc	9,3	bett71	1,5
20m	7,6	cavalletto	1,4
edyvidal	7,2	vigalondo	1,4
virginiapalonso	7,0	jesusencinar	1,3
ereslamierda	6,5	dreig	1,3
dscorpin	5,9	coriano2323	1,3
la_ex_	5,4	adelgado	1,3
isaachacksimov	4,6	arubeeka	1,2
ccfuentes	4,6	gerardcd	1,2
Top 15 Vertices, Ranked by Betweenness Centrality		Top 15 Vertices, Ranked by Betweenness Centrality	
el_pais	293706,1	ma_garcia	1646,2
anonymousnano	77274,7	juanant_galindo	1138,2
mrmx	75376,2	el_pais	776,8
mirenm	67389,6	angelfmarin	505,7
jivagos	63329,4	inigo_j	384,5
virginiapalonso	58135,0	jlsuarez	374,5
20m	57833,4	gersonbeltran	268,2
gabinavarros	47352,1	mmeida	251,6
jmbolivar	39634,8	ashesfire	244,0
dscorpin	38170,9	luisrull	244,0
luzdegas	34176,7	pirata_madrid	240,3
eventoblog	31136,9	yoriento	228,8
edyvidal	30778,7	vigalondo	201,9
danidorm	29056,9	laloretin	200,8
anonymousirc	27901,3	davidguionmarin	199,6

Source: Own elaboration, based on data using the search API.

What we observe on the issue network result of hyperlink analysis during the Ley Sinde controversy (Table 3) is that there were a high level of organizations associated with the free culture movement and the 15M mobilization (Fuster Morell 2012), network with a strong popular support on that moment. Also we don't identify as central big technological companies, in line of the hypothesis 3 that we are going to explain in detail later, comparing the ranking of the most visible actors on Twitter with the most visible actors on the web there are not the same.

Table 3 Rank of actor's web sites

Web Site	Rank (Ley Sinde, October 2009 –March 2011)
mediawiki.org	3
gnu.org	5
drupal.org	5
economiasostenible.gob.es	6
fsf.org.in	6
tecnorantes.com	6
deugarte.com	7
lamundial.net	7
culturalibre.org	8
gonzalomartin.tv	8
sciencecommons.org	9
abladias.blogspot.com	9
feedburner.com	9
librodeblogs.com	9
fsf.org	10

fsfla.org	10
defectivebydesign.org	12
directory.fsf.org	12

Source: Own elaboration

But regarding to our first hypothesis in any stages and channels we identify a central role by the technological giants as Benkler identified on a second stage of the US controversy. At least during the Ley Sinde the big technological companies did not have a visible position about the Law, in an interview with Maria Gonzáles Ordoñez legal chief of Google Spain, the reason about that Google do not have a public statement about the Ley Sinde was that Google officially applied the millennium copy act, and because of that the company considers that the Ley Sinde do not have consequences on their interest. Experts like Julio Alonso chief and founder of Webblogs (one the biggest platform of digital media in Spanish language) considers that technological entrepreneurs in Spain do not have the growing power that you can find between the Internet corporation of the west coast in US, also the politicians are not conscious of the relevance of freedom on the web to innovate, and they have a strong lobby by the entertainment or copyright coalition **CRC**.

About our second hypothesis the first set of analyses examined the presence of a non-normal distribution on policy actor's visibility. The Table 1, previously exposed, provides the descriptive data of the policy actors' visibility.

The descriptive data shows a high level of dispersion, also the sample distribution seems to be highly skewed. The Table 1 shows that the mean and the media of the distribution do not coincide; which is a signal of asymmetry in the distribution.

To confirm that the sample does not really have a normal distribution, it has been done the Shapiro Wilk test (Table 1 **). In all cases the results are significant; this means that the null hypothesis has to be rejected. In this case the null hypothesis is the

presence of a normal distribution of the variable. Nevertheless, this is not a proof of the presence of a power law distribution.

To test if the data follows this type of distribution as mentioned in the methodology section, the model applied is a simple ordinary least squares regression. The dependent variable Y is the log n number of back links (or frequency of mentions in each media) pointing to a given policy actor website. The explanatory variable is the log n of the number of actors which have at least as many backlinks or mentions as the website. As Hindman et al (2003) or Baumgarner and Jones (2005) among others identify, a power law relationship between the two variables should produce a straight line on a log - log scale, a linear regression on the straightforward way of testing how well such a distribution fits the data. In this case the constant is the log of the number of (backlinks or mentions) which the model predicts for the most visible actor. The coefficient indicates the slope of the function. Because of the type of function the coefficient is also the exponent indicates the magnitude of the change between the most visible actors and the lowest ones.

The results obtained from the models can be compared in table 4 where we can observe that there are some categories of actors highlighted with grey (rows), in these categories there are not enough number of observations and it is not recommended to use them as a reliable outcome, because the estimates of the regression line are probably very unstable and unlikely to replicate if there is the expectation to conduct the study again.¹⁰

In almost all the cases the models fit (R^2) well. The R^2 in the lowest case has a level of 63%. Compared to the other media channels the model to mainstream media presents a perfect level of fitting ($R^2 \geq 90\%$). The goodness of fit statistic indicates that they fit the exponential distribution rather than some other, such as the normal. The visibility output can be ranked by using the coefficient value; lower values indicate more

¹⁰ <http://www.statsoft.com/textbook/multiple-regression/?button=2> (01/17/2015)

extended tails while higher values imply a steeper slope that means that the magnitude of change between the most and the least visible is more extreme.

As it can be understood from the table below, in the MSC the visibility does not decline as fast as in the mainstream media does. When the analysis is done by type of actor in each media channel, on blogs and news table 4 shows that the visibility of DRA in Spain reduces faster than the CRC visibility, that means a high inequality between the most and the lowest visible actor on the DRA movement in comparison to what we observe on the CRC.

Something not necessary bad, if as we said it is part of an campaign strategy to develop a scale economy, creating mobilization platforms that give the chance to actors with low visibility to be listen. The problem will be if they were individual people that is not identify with a collective cause and they concentrate the highest values. What we identify on the DRA is that collective identities and mobilization platforms have the great visibility on different channels, for instance Isaac Hacksimov¹¹, No les votes¹², or Red Sostenible¹³, Free Software Foundation ¹⁴among others

¹¹ Which was a platform of digital activist and hackers. <http://hacktivistas.net/2010/12/> (1/1/2015)

¹² <http://www.nolesvotes.com/> (1/1/2015)

¹³ http://red-sostenible.net/index.php/P%C3%A1gina_Principal (1/1/2015)

¹⁴ <https://www.fsf.org/es> (1/1/2015)

Table 4. Results of fitting a power law to the type of actors

		Backlinks Google			Backlinks Alexa			# of mentions in News			# of mentions in Blogs			n ¹
		Coefficient (- α)	Constant	R ₂	Coefficient (- α)	Constant	R ₂	Coefficient (- α)	Constant	R ₂	Coefficient (- α)	Constant	R ₂	
Spain	All the sample	-2,00	14,88	0,69*	-2,49	18,20	0,89*	-5,04	22,32	0,95*	-4,16	22,95	0,73*	77
	CRC	-1,92	13,49	0,61*	-2,56	17,83	0,86*	-4,60	20,79	0,96*	-2,86	18,07	0,84*	11
	DRA	-1,92	14,65	0,80*	-2,42	17,97	0,93*	-5,43	23,85	0,94*	-5,75	30,38	0,77*	61
	Government	-2,10	15,50	0,97	-2,75	19,55	0,99	-4,65	20,39	0,99*	-3,27	17,93	0,84	4

¹n is the number of actors in each category of the issue network. * significant level $\leq 0,05$

The hypothesis 3 refers to the expected correlation of policy actors of being visible on different channels. To test this with the sample of data of the online issue network it is applied a simple Spearman's correlations between the actors' visibility on Google, Blogs and the Web.

Table 5 Visibility correlation on Google, Blogs and mainstream media.

Country				Go	Blogs	News
Spain	G	Coeficie	de	1,00	-,201	-,014
	oogle	nte	correlación	0		
		Sig.	(bilateral)	.	,080	,905
	B	Coeficie	de	-	1,000	,325**
	logs	nte	correlación	,201		
		Sig.	(bilateral)	,080	.	,004
	N	Coeficie	de	-	,325**	1,000
	ews	nte	correlación	,014		
		Sig.	(bilateral)	,905	,004	.
				N=77		

**Spearman correlation is significant at 0.01, (two tailed)

Source: Own elaboration.

The table 5 shows how it is a significant positive correlation in a moderate level between blogs and news (significant at the 0.05, two tailed). There is not found significant correlation between Google and mainstream media. In the case of Twitter as we mention some main stream media actors on a first stage of the debate had been central, but the same authors not are the most visible on the different channels as we mentioned in comparison to the organizations web sites. If we see again the table 1 the CRC that support the regulation is more visible on mainstream media (16.3%of mentions) than the DRA. (11.8% of mentions), on the other side in terms of web

presence , the DRA dominate the issue network (81%), for us was a little surprise the result of mentions in blogs, where the CRC obtained more mentions. But this findings suggest that MSC media are a space that favour the diffusion of ideas of the less wealthy actors. But the same actors are not the most visible in all the channels under analysis.

5. Discussion

In terms of our research question if it is the web a more plural democratic space? According to our first hypothesis, clearly in Spain the debate was dominated by social grassroots. In comparison to the US. that the technological giants had an important role in the second stage of the debate, in Spain in all the stages of the controversy even now with the second part of the law (the called ley Lasalle¹⁵) that has strong type of punishments (see Fuster Morell & Salcedo, 2014), the technological giants have not contributed in any mobilization as we can observe on US. We can affirm that the controversy in Spain was dominate by social grassroots, in a pluralist approach can be fine, but the final result is known the bill was approved in spite of the citizen opposition. it seems that is not enough the strong citizen mobilization if it not has the support with some interest group that makes traditional lobby and give money for a more aggressive campaign on mainstream media.

In the two main sides of the issue (DRA and CRC) just a few actors are really visible on the policy debate. There is a high disparity on the visibility levels. In the case of the DRA maybe a large number of actors can be members of the activism network but just a

¹⁵ To see a first analysis of the Ley Lasalle controversy developed by Mayo Fuster Morell and Jorge L Salcedo http://www.academia.edu/7583979/Mapping_the_public_policy_controversy_of_intellectual_property_and_digital_contents_management_The_evolution_of_the_Spanish_cases_in_an_international_framework

few are visible, and in that sense only some actors have the chance to capture public attention and to influence in the public opinion. The same trend replicates on the CRC, but due to the type of organization it may not be a surprising finding.

The distribution of visibility in the diverse channels and even on web channels is highly skewed; the distribution follows a power law. The political effects of this kind of skewed distribution as is mentioned, is that only a few actors of all the members of the issue network in the policy debate have the chance to get media visibility and in this way to call the public attention whereas the majority of actors have a very low level of media visibility.

It is easy to have internet presence but it is not guaranteed to be visible. In mainstream media the level of visibility concentrations of each type of actor seems to be more skewed than on web channels but the difference is slight. These findings seem to be consistent with other researches that identified the high level of visibility concentration on the web as in other media (González-Bailón 2009; Adamic & Huberman 2002; Hindman 2009; Barabási 2003; Jones & Baumgartner 2005).

Despite of this result, in Spain like on US was mainly the social grassroots, commons citizens that mobilize, it was an unequal and skewed distribution in terms of visibility but it seems to favour a campaign strategy to give voice to the more peripheral actors and concentrate resources on a collective identity or mobilization platform. More considering that in specific moments of the debate more than the 70% of internet traffic was discussing about the bill, the idea of a scale economy take force. Platforms like Red Sostenible and organization such as the Free Software Foundation org and the Free Culture Forum among others collective identities had played a central role on the issue network, in terms of being the most visible actors.

Regarding to our third hypothesis without doubt, the web supplies the possibility that less economic resourceful actors have an open space to spread their views in a policy debate, (obviously when the access is guaranteed) but the romantic idea that new information technology would enable a more politically egalitarian space of debate has

to be questioned; just a few number of actors (or platforms) of the different stakeholders involved in the conflict effectively have the chance to catch the public attention in terms of being enough visible. Also it is crucial to consider other explanatory factors as the organizational experience of the actors and their use of MSC technologies. The documentary analysis shows us how the Spanish movement has a long tradition of digital rights mobilization on the Web.

The findings of the current study are consistent with those of Herman (2009), Benkler et al (2013) and Briatte (2010) in the US and in the French cases about Digital Millennium Copyright Act (DMCA), SOPA-PIPA and the Hadopi law.

It is expected that this research will serve as a base for future studies about media visibility in policy debates, considering various type of MSC technologies and diverse political context. However, with the small sample size of this study, caution must be applied, as the findings may be tested with other issues or considering this kind of policy debate including new cases. This will be developed in a further research.

In terms of the methodology the use of “innovative” tools as crawlers, automatic content analysis, Google trends are really innovative on political science; these tools are new source to obtain systematically data on the web and to try to explain social phenomena, however as many innovative methodologies, these kind of tools have to be tested by different members of scientific community to have the chance to replicate this kind of analysis and to improve it. In addition the media visibility of different profile of actors in policy process is a very novel research topic that needs more researches to identify not only descriptive findings; in a further step of the research it is necessary to answer the question about what factors are shaping the visibility of actors and their particular distribution in a policy debate.

The third caveat is to use or not to use proprietary software to obtain the data; as Ackland and Gibson(2007) quote one of the main problems with using commercial search engines in academic research is that they are essentially a ‘black- box’ in terms of the methods used to order the web pages returned from a given search, in this way it is

possible that different researchers find different results just because Google has changed its ranking methods. We expect in a near future have the chance to use open tools like the Media Cloud and in this way really have the chance to develop a comparative study with the same methods in both countries.

A part of this caveats, the central idea that we want to highlight is how in mobilization process a power law do not necessarily means a challenge to plurality, as we pointed out in this case a platform that concentrates the visibility of a big collectivity, sometimes is the only way that the huge minority of voices will have the chance of being listened.

6. Bibliography

Ackland, R., Gibson, R. K. and Ward, S. (2007) 'Mapping "small things" on the Web: Assessing the online presence of the nanotechnology industry', *Paper prepared for the Annual Conference of the International Communication Association, San Francisco*.

Adamic, L. A. and Huberman, B. A. (2002) 'Zipf's law and the Internet', *Glottometrics*, 3(1), pp. 143–150.

Adamic, L. A., Lukose, R. M., Puniyani, A. R. and Huberman, B. A. (2001) 'Search in power-law networks', *Physical Review E*, 64(4), p. 046135. doi: 10.1103/PhysRevE.64.046135.

Barabási, A.-L. (2003) *Linked: How Everything Is Connected to Everything Else and What It Means for Business, Science, and Everyday Life*. New York, NY: A plume book.

Benkler, Y. (2006) *The wealth of networks : how social production transforms markets and freedom*. New Haven [Conn.]: Yale University Press.

Benkler, Y., Roberts, H., Faris, R., Solow-Niederman, A. and Etling, B. (2013) *Social Mobilization and the Networked Public Sphere: Mapping the SOPA-PIPA Debate*. SSRN Scholarly Paper ID 2295953. Rochester, NY: Social Science Research Network. Available at: <http://papers.ssrn.com/abstract=2295953> (Accessed: 21 October 2013).

Bimber, B. A. (2003) *Campaigning Online: The Internet in U.S. Elections*. Oxford: Oxford University Press.

Breindl, Y. and Briatte, F. (2010) 'Breindl, Briatte: Digital Network Repertoires and the Contentious Politics of Digital Copyright in France and the European Union', in. *Internet, Politics,*

Policy 2010: An Impact Assessment, Oxford. Available at:
<http://microsites.oii.ox.ac.uk/ipp2010/programme/62> (Accessed: 19 October 2010).

Castells, M. (2009) *Comunicación Y Poder*. Madrid: Alianza.

Chadwick, A. (2006) *Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies*. New York: Oxford University Press.

Chadwick, A. and Howard, P. N. (eds) (2008) in *Routledge Handbook of Internet Politics*. London: Routledge.

Costanza-Chock, S. (2011) 'Digital popular communication: Lessons on information and communication technologies for social change from the immigrant rights movement', *National Civic Review*, 100(3), pp. 29–35.

Dahlgren, P. (2005) 'The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation', *Political Communication*, 22(2), pp. 147–162. doi:
10.1080/10584600590933160.

Dearing, J. W. and Rogers, E. M. (1996) *Agenda-setting*. California, United States of America: SAGE.

European Commission (2011) *Eurobarometro 76 Las actitudes mediáticas dentro de la Unión Europea*. Available at:
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_media_fr.pdf (Accessed: 16 March 2012).

Fuster Morell, Mayo. 2012. «The Free Culture and 15M Movements in Spain: Composition, Social Networks and Synergies». *Social Movement Studies* 11 (3-4): 386-92.

Fuster Morell, Mayo and Salcedo, Jorge. 2014. « De la Ley Sinde a la de Propiedad Intelectual: menos libertad en la red, ¿menor movilización? ». *Diario.es*
http://www.eldiario.es/interferencias/Ley_de_Propiedad_Intelectual-_Ley_Sinde-_15M_6_230686946.html. (Accessed: 20 December 2014).

González-Bailón, S. (2009) 'Opening the black box of link formation: Social factors underlying the structure of the web', *Social Networks*, 31(4), pp. 271–280.

Hajer, M. A. (2009) *Authoritative governance: policy-making in the age of mediatization*. Oxford University Press.

Herman, B. D. (2009) 'The Battle Over Digital Rights Management: A Multi-Method Study of the Politics of Copyright Management Technologies', *SSRN eLibrary*. Available at:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1357203 (Accessed: 11 May 2010).

Hindman (2008) *The Myth of Digital Democracy*. Princeton University Press.

- Hindman, M. S. (2009) *The myth of digital democracy*. Princeton Univ Press.
- Hindman, M., Tsioutsoulis, K. and Johnson, J. A. (2003) 'Googlearchy: How a few heavily-linked sites dominate politics on the web', in *annual meeting of the Midwest Political Science Association*, pp. 1–33.
- Jones, B. D. and Baumgartner, F. R. (2005) *The politics of attention: how government prioritizes problems*. University of Chicago Press.
- McNair, B. (2008) 'The Changing Global Media Environment', in Chadwick, A. and Howard, P. N. (eds) *Routledge Handbook of Internet Politics*. London: Routledge, pp. 217–229.
- Park, H. W. and Thelwall, M. (2005) 'The Network Approach to Web Hyperlink Research and its Utility for Science Communication', in Hine, C. (ed.) *Virtual methods: Issues in social research on the Internet*, pp. 171–183.
- Rasmus Kleis Nielsen (2012) *the ten years that shook the media world - Google Académico*. Oxford, UK: Reuters Institute for the study of Journalism Oxford University, p. 75. Available at: http://scholar.google.es/scholar?q=the+ten+years+that+shook+the+media+world+Rasmus+Kleis+Nielsen&btnG=&hl=es&as_sdt=0&as_ylo=2011 (Accessed: 29 November 2012).
- Reuters (2012a) *Google, eBay, Amazon, Facebook back new lobbying group | Reuters*. Available at: <http://www.reuters.com/article/2012/07/25/net-us-congress-lobbying-idUSBRE86O1JO20120725> (Accessed: 7 August 2012).
- Reuters (2012b) '¿Quién paga la SOPA?', *El Mundo*. Available at: <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/01/22/navegante/1327259950.html> (Accessed: 23 January 2012).
- Rheingold, H. (2003) *Smart Mobs: The Next Social Revolution*. Basic Books.
- Salcedo M, J. L. (2012) *La visibilidad mediática de actores políticos en la red La política de gestión de contenidos digitales y la propiedad intelectual en España y en el Reino Unido*. info:eu-repo/semantics/doctoralThesis. Universitat Autònoma de Barcelona. Available at: <http://www.tdx.cat/handle/10803/96483> (Accessed: 21 November 2013).
- Snellen, I. and Van de Donk, W. (2002) 'Electronic governance: implications for citizens, politicians and public servants', *International Review of Administrative Sciences*, 68(2), pp. 183–198.
- Spink and Jansen (2004) *A study of Web search trends*. Available at: <http://webology.ir/2004/v1n2/a4.html> (Accessed: 18 July 2010).
- Taleb, N. N. (2007) 'Black swans and the domains of statistics', *The American Statistician*, 61(3), pp. 198–200.

Thelwall (2009) *Introduction to webometrics quantitative Web research for the social sciences*. [San Rafael, Calif.] : Morgan & Claypool Publishers,.

Walgrave, S. and De Swert, K. (2005) 'Does news content matter?', *Ethical Perspectives*, 9(4), pp. 249–274.

Watts, D. J. (2003) *Six Degrees: The Science of a Connected Age*. New York [etc.]: W.W. Norton.

Congreso de la Red Española de Política Social – REPS

Desigualdad y Democracia: Políticas públicas e innovación social

Barcelona, 5 y 6 de febrero de 2015

Ponencia/comunicación para el Panel 3 – *Movimientos sociales*

DEMOCRACIA SOCIAL FRENTE A LA DESIGUALDAD

Antonio Antón Morón

Departamento de Sociología – Universidad Autónoma de Madrid

antonio.anton@uam.es

Abstract

La existencia de una gran desigualdad social, particularmente en España, ya ha sido reconocida en los ámbitos académicos, políticos y mediáticos. Esa realidad y su incremento, derivado de las consecuencias de la crisis económica y las políticas de austeridad, es evidente entre la ciudadanía. No obstante, la interpretación de su importancia, sus causas y las responsabilidades institucionales están sometidas a un fuerte debate. Por tanto, hay que profundizar en sus características y su evolución. Pero el aspecto más relevante es que este proceso regresivo es valorado como injusto por amplios sectores de la sociedad. La desigualdad, la injusticia social, ha llegado a ser intolerable. Lejos de los intentos de las élites gobernantes de justificar sus medidas antisociales, como inevitables o necesarias, se ha generado entre la mayoría popular una actitud de indignación hacia la imposición de esa involución social y democrática. Lo que se ventila es la legitimación de los distintos actores en pugna, los fundamentos que justifican unas posiciones u otras y, sobre todo, los criterios normativos, las políticas y los cambios institucionales necesarios para superarla y poner las bases de una democracia social.

Palabras claves: Democracia social, igualdad, ciudadanía crítica, participación cívica, justicia social.

DEMOCRACIA SOCIAL FRENTE A LA DESIGUALDAD

La desigualdad económica es el mayor desafío de nuestro tiempo.

(B. Obama, discurso del 4-12-2013).

Nuestra incapacidad para hacer frente al elevado desempleo tiene mucho que ver con los intereses de clase... No creo que los intereses de clase sean todopoderosos.

(P. Krugman, diario *El País*, 13-4-2014).

Introducción

La desigualdad social y, específicamente, la desigualdad socioeconómica, está adquiriendo, de nuevo, una gran relevancia para la sociedad. Ha pasado al primer plano de las preocupaciones de la población y se refleja en el ámbito político. Ha sido reconocida como importante problema por personalidades mundiales como Obama y el Papa Francisco, así como por instituciones internacionales nada sospechosas de izquierdismo como el Banco Mundial y la OCDE. Al mismo tiempo, investigaciones críticas (Milanovic, 2012; Piketty, 2014; Stiglitz, 2012) han cobrado mayor relevancia mediática. Podemos decir que, desde el año 2013, se ha convertido en uno de los temas más significativos entre la opinión pública y reconocido en los medios de comunicación.

Según un sondeo sobre *desigualdad* (ver diario *El País*, 6 de enero de 2014), en España, el 90% de la población opina que *la brecha entre ricos y pobres ha crecido*, el 89% que *la actual situación económica favorece a los ricos* y el 75% que *la brecha entre ricos y pobres es un gran problema* (los porcentajes respectivos para otros países significativos son: Grecia, 88%, 95% y 84%; Italia, 88%, 86% y 75%, y Alemania, 88%, 72% y 51%). La evidencia de esa realidad, la relevancia de la nueva cuestión social, se impone en las distintas esferas.

No obstante, existen desacuerdos sobre su dimensión, sus características y sus causas, cómo afecta a los distintos sectores sociales y cómo se está configurando la nueva estratificación social, los ganadores y los perdedores. Y, sobre todo y conectado con todo ello, qué posiciones normativas y dinámicas de cambio sociopolítico se están generando para deslegitimarla frente a los planes neoliberales para reforzarla o infravalorarla.

Aumentan la pobreza y la exclusión social, así como las distancias entre países e individuos ricos y pobres. Pero, con la crisis económica y las políticas de austeridad dominantes, también se ha agravado la desigualdad socioeconómica y se han ampliado las brechas sociales en el conjunto de las sociedades desarrolladas y, particularmente, en los países europeos periféricos, como España.

La investigación sobre la desigualdad social también es fundamental para estudiar la estratificación social, para conocer la sociedad y saber no solo *cuánto* y *cómo* se distribuye sino, sobre todo, *quién consigue qué y porqué*. Igualmente, una descripción empírica del crecimiento y las características de la desigualdad en España, utilizando diversos gráficos y tablas de los principales indicadores, se detalla en otra parte (Antón, 2014a). Exponemos la importancia de la desigualdad social en un plano más general y los enfoques que la justifican o la critican. En primer lugar, tratamos la clarificación de su concepto, la conveniencia de la deslegitimación de la desigualdad y la relevancia de la nueva cuestión social. En segundo lugar, criticamos las principales interpretaciones liberales que justifican la desigualdad y explicamos el valor de la igualdad y la justicia social.

1.1 El concepto de desigualdad social

Desigualdad social es un concepto relacional o comparativo. Significa la existencia de distintas oportunidades en el acceso, posesión, control y disfrute de recursos y poder, derivadas de diferentes condiciones, contextos y trayectorias. En el consenso ético básico de las modernas sociedades democráticas se establecen las garantías de las libertades y los derechos civiles, políticos y sociales. Algunos factores condicionantes del trato desigual suelen ser considerados, al menos formalmente, ‘no legítimos’, como el origen étnico-nacional, el sexo u otras opciones ‘culturales’. Se trata del pensamiento ‘correcto’, derivado del reconocimiento de los llamados derechos universales, basados en la *Declaración de los Derechos Humanos* de la ONU (1948), impulsada por los países ‘aliados’ en la guerra contra el nazismo y el fascismo. A ella podemos añadir los posteriores *Pactos de Derechos Económicos y Políticos* (1966), firmados por los países más relevantes, y la *Carta de la Tierra* (2000), en donde personalidades mundiales definían los derechos medioambientales.

La ilegitimidad pública de otras relaciones desiguales o ventajas comparativas, desde el pensamiento liberal dominante, es más ‘discutible’; por ejemplo, los privilegios de los sistemas de herencia, propiedad, control, estatus y familia, ya que su justificación está

condicionada por las pugnas culturales, sociales y políticas entre diversos sectores socioeconómicos y de poder con distintas fundamentaciones éticas.

En todo caso, una vez apuntada la complejidad valorativa de distintos tipos de desigualdad, aquí partimos de que la desigualdad social hace referencia a relaciones sociales de ventaja o privilegios frente a desventaja o discriminación; o bien, a dinámicas de dominación, explotación u opresión de unos segmentos de la sociedad frente a posiciones de subordinación o sometimiento hacia otros sectores o capas sociales. En este análisis que pone de relieve las grandes desigualdades socioeconómicas y su carácter estructural, se considera que esa situación es inmerecida e injusta para la mayoría de la población. Es condenable social y éticamente desde una perspectiva democrática, igualitaria y solidaria.

Con el término ‘social’ incorporamos no solo las desigualdades derivadas de las relaciones o estructuras socioeconómicas, sino todas las ‘relaciones sociales’: las de dominación, que imponen subordinación, así como las que denotan reciprocidad o cooperación. Las tres desigualdades ‘sociales’ fundamentales son la socioeconómica, la de sexo y la nacional o étnica, con las correspondientes relaciones de poder o autoridad. Las tres y su interrelación son relevantes para la conformación de la estructura social, que se ve atravesada por ellas. Hay otras divisiones que podemos considerar menores, aunque en algunos casos y momentos sean especialmente significativas. Algunas son estrictamente sociales, como la edad. Otras destacan por diversos componentes ‘culturales’ o políticos, como las creencias religiosas, las adscripciones ideológicas o las opciones sexuales. En otro plano están los problemas medioambientales o la sostenibilidad del planeta que también afectan de forma desigual a la población mundial.

La palabra ‘cultural’ se refiere normalmente a la subjetividad o conciencia social: ideas, creencias, sentimientos, valores, identificaciones, mentalidades... Pero, además, en este ámbito de la sociología (y también en el de la antropología), también incluye la conducta social: costumbres, hábitos, estilos de vida... Estos aspectos de las relaciones sociales y las identidades (individuales y colectivas) son un componente fundamental del hecho social.

En las relaciones sociales y culturales se pueden establecer divisiones no jerárquicas basadas en la cooperación o la reciprocidad, derivados del contrato social y la combinación más o menos asimétrica de derechos y deberes. La propia división social del trabajo entre distintas profesiones y oficios está fundamentada por la diferente función económica e institucional, por la especialización productiva, y puede llevar aparejada la necesidad de la cooperación (según señalaba Durkheim), además de la competencia. Igualmente, en el plano cultural puede haber diversidad de opciones y preferencias que no conllevan relaciones de

desigualdad, subordinación o dominación. Por tanto, no todas las ‘diferencias’ o divisiones conllevan desigualdad o establecimiento de jerarquías ilegítimas. Entonces se hablará de ‘diversidad’.

Partimos del análisis de la desigualdad socioeconómica (y de poder) en la distribución, posesión y control de bienes, recursos, status y autoridad, aunque se alude también a algunos elementos transversales por sexo y nacionalidad, cuyos datos empíricos, como se ha dicho, se detallan en otro texto (Antón, 2014a). En la segunda parte, abordaremos la interrelación de la desigualdad con los criterios de justicia social (Antón, 2013b), así como con la conciencia colectiva y el comportamiento social (Antón, 2013a).

1.2 Deslegitimación de la desigualdad social

Existe un amplio rechazo ciudadano y masivas resistencias populares frente a la situación de desigualdad social, reforzada por la crisis socioeconómica y la política dominante de austeridad. Sus expresiones más directas son el paro masivo, la reducción del poder adquisitivo de los salarios medios y bajos y el recorte de los servicios públicos –sanidad, enseñanza...- y la protección social –pensiones y desempleo-. Afecta a la deslegitimación de los poderes públicos, por su gestión regresiva, pone el acento en la exigencia de responsabilidades de los causantes de la crisis socioeconómica y plantea un cambio de rumbo, más social y democrático. Es crucial el desarrollo de la pugna cultural por la legitimidad de la actuación de los distintos agentes respecto de la desigualdad social.

Para profundizar en su análisis y la oposición a la misma, hay que responder a varios interrogantes: a quién beneficia la distribución de rentas, recursos y poder; cuál es la nueva dinámica de segmentación social, y cómo se está configurando una cultura popular y una práctica social democratizadora y de resistencia frente a la involución institucional y socioeconómica. Pero con la realidad percibida, ya existe un mayor conflicto social entre, por una parte, los bloques de poder financieros y políticos, con la gestión antisocial e ineficaz de las principales instituciones económicas y políticas, y, por otra parte, las corrientes sociales indignadas, los movimientos de protesta social progresista y las izquierdas sociales y políticas.

El debate político, social y académico sobre la desigualdad, sus consecuencias y sus causas, se conecta con el análisis e implementación de qué actitudes y reacciones se están produciendo en la ciudadanía, qué agentes sociales y políticos están interesados en su reducción y qué estrategias y medidas son las apropiadas para revertirla y construir un modelo

económico y social más igualitario y un sistema político e institucional más democrático. El *establishment* económico e institucional continúa con una gestión antisocial y autoritaria, y aunque reconoce parcialmente la realidad de la desigualdad social y el malestar ciudadano, intenta eludir sus responsabilidades y desviar el camino, socialmente más adecuado, para revertirla.

Dada la gran legitimidad ciudadana de la reducción del paro y la creación de empleo decente, así como el gran apoyo popular a los derechos sociolaborales, la protección social y el Estado de bienestar, el Gobierno conservador del PP (y sectores afines) intenta anclar su política haciéndola pasar como medio necesario e inevitable para esos objetivos. Las medidas de destrucción de empleo, las reformas laborales o la reducción de la protección al desempleo dice que son mecanismos para ‘crear empleo’, intentando generar división entre la gente empleada y parada. Los recortes sociales en protección social –pensiones-, educación o sanidad y el proceso de deterioro de los servicios públicos los presenta como medios para la ‘sostenibilidad’ del Estado de bienestar.

Pero sus ideas de que el empleo (de mañana) se crea con el mayor desempleo de hoy, o que el Estado de bienestar se asegura desmantelándolo, no son aceptables para la mayoría ciudadana, a pesar de la gran ofensiva mediática. Esa disociación discursiva y ética de pretender justificar unas medidas regresivas como medios (negativos) para unos fines (positivos) de bienestar no termina de cuajar en la mayoría de la población, que manifiesta su desacuerdo por su carácter injusto y antisocial. Tampoco los portavoces progubernamentales son capaces de imponer la idea de que son sacrificios parciales y provisionales, en aras de un futuro mejor o para el interés general. Es más realista la idea, que sigue compartiendo la ciudadanía indignada, de que esas políticas regresivas son más coherentes con sus auténticos fines: por un lado, la reapropiación de riquezas y poder por las oligarquías económicas y políticas, y, por otro lado, la ampliación de la desigualdad de la mayoría de la población, con una posición más precaria, subordinada e injusta.

Igualmente, las principales instituciones internacionales, como la OCDE, aun reconociendo elementos extremos de la desigualdad, pretenden neutralizar las opciones para su transformación, eludir las responsabilidades del mundo empresarial e institucional y situar su pretendida solución en los sobreesfuerzos individuales de la población: la ‘empleabilidad’, echando la responsabilidad del desempleo masivo en la inadaptación profesional de trabajadores y trabajadoras; o bien, a la opción de más esfuerzo educativo de los jóvenes, cuando existe una generación muy cualificada académicamente sin poder encontrar empleo

decente y se redobla la desigualdad de oportunidades ante los auténticos problemas educativos.

Siguiendo esas orientaciones, la Ley Wert (y previsiblemente la inmediata reforma universitaria) profundiza la dinámica segmentadora y elitista y debilita el carácter integrador de la escuela pública (Antón, 2013c). En un campo tan sensible para el desarrollo de capacidades e igualdad de oportunidades del alumnado, se acentúan las tendencias regresivas: fracaso escolar y abandono educativo prematuro, segmentación de las redes escolares y prioridad a la privada-concertada, división temprana de itinerarios, desdén institucional hacia alumnos con dificultades educativas y origen socioeconómico bajo e inmigrante, mayor segregación por sexo, retroceso de la laicidad, infravaloración de una formación profesional de calidad.... Se favorece a las élites y los privilegios de la Iglesia Católica y se refuerza el control social y el autoritarismo en la escuela, como ya viene aplicando el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Grandes instituciones y Gobiernos europeos, al mismo tiempo que insisten en la continuidad de la austeridad, con sus efectos desigualitarios y de empobrecimiento, particularmente en el Sur, intentan sortear los procesos de deslegitimación popular. Los minusvaloran mientras no sean intensos y profundos. El mayor riesgo para los poderosos es la aparición de dinámicas de resistencia popular y democrática que puedan tener también un reflejo electoral, con mayor representatividad de las izquierdas o nuevas agrupaciones críticas, y que cuestionen la estabilidad de su hegemonía política e institucional. Es cuando el poder establecido redobla su ofensiva política, autoritaria y mediática, frente a la reafirmación de la legitimidad ciudadana y la capacidad movilizadora y representativa de los movimientos sociales progresistas o agentes sociopolíticos que, al amparo de una amplia cultura cívica, cuestionan sus estrategias y su gestión liberal-conservadora. Se establece una pugna cultural y sociopolítica, soterrada o abierta, con gran desigualdad de poder y de futuro incierto, entre la ciudadanía activa, con fuerte apoyo popular, y la oligarquía de los poderosos, mientras permanecen confusos, pasivos o temerosos, sectores significativos de la sociedad. El proceso de deslegitimación de la desigualdad social, en España y a nivel europeo y mundial, ya ha comenzado. Falta consolidarlo y fortalecer la dinámica por la igualdad.

1.3 Relevancia de la nueva ‘cuestión social’

La cuestión social, con nuevas características, está adquiriendo de nuevo gran relevancia en la sociedad. La desigualdad socioeconómica se incrementa, pese a las

interpretaciones liberales o posmodernas que aventuraban su superación o irrelevancia. Veamos algunos elementos que explican su dimensión y la importancia de sus implicaciones.

En primer lugar, se ha puesto de manifiesto la gravedad de la crisis socioeconómica y la reducción de empleos y rentas salariales, con paro masivo y descenso de la capacidad adquisitiva de los salarios medios y bajos. Esos ajustes en el mercado de trabajo conllevan una amplia transferencia de rentas hacia el capital, los beneficios empresariales y las élites económicas. Se han acompañado de una reestructuración regresiva del Estado de bienestar, con su segmentación y privatización parcial y la contención del gasto público social o su reducción por habitante. Al mismo tiempo, se han promovido reformas ‘estructurales’ y fiscales que disminuyen las transferencias de rentas y prestaciones sociales para capas populares y desfavorecidas y deterioran la calidad de los servicios públicos. Por tanto, se ha ampliado la desigualdad social y sus graves consecuencias para la mayoría de la población, con procesos de empobrecimiento, segmentación y desvertebración social.

Se produce en el contexto de una crisis sistémica, profunda y prolongada, y políticas regresivas de los gobiernos e instituciones europeas. La estrategia liberal conservadora es la dominante en la UE. Pone el énfasis en las medidas de austeridad que acentúan el estancamiento económico, con paro masivo, recorte de los derechos sociolaborales, mayor desequilibrio en las relaciones laborales, restricción del gasto público social, deterioro de los servicios públicos y los sistemas de protección social y una desigual distribución de los costes de la crisis, en beneficio del poder financiero que es quien la causó. Todo ello profundiza las brechas sociales y el impacto negativo para la situación económica y sociolaboral, las trayectorias vitales y las perspectivas inmediatas de la mayoría de la sociedad y, especialmente, de los jóvenes. Frente al proceso de dismantelamiento del Estado de bienestar, se pone de manifiesto la importancia de reforzar los sistemas públicos de protección social: pensiones, protección al desempleo y rentas básicas (Antón, 2000; 2003; 2005; 2009; 2010, y 2013a; Rodríguez Cabrero, 2004).

En segundo lugar, frente a la idea dominante en las instituciones internacionales sobre las características y causas de la desigualdad, que apuntan a factores impersonales como la globalización, la financiarización de la economía o la innovación tecnológica, hay que destacar la responsabilidad de sus causantes directos con el apoyo e instrumentalización a su favor de esos fenómenos: el poder financiero y los grandes inversores junto con la clase gobernante, desreguladora y gestora de la austeridad. Los rasgos principales y la causa inmediata del aumento de la desigualdad socioeconómica han venido por el incremento del desempleo, los bajos salarios y los recortes sociales y de la protección social. Y han

obedecido a una consciente estrategia liberal-conservadora y antisocial del poder establecido, financiero, empresarial y político-institucional que, aprovechando esas circunstancias desfavorables para la población, han apostado por un reequilibrio de poder y distribución de rentas a su favor.

En tercer lugar, el significativo incremento de la desigualdad socioeconómica y la inaplicación de estrategias políticas adecuadas para revertirla están influyendo, especialmente en los países del sur europeo, en la deslegitimación de los bloques de poder, financiero e institucional, representado por Merkel y la Troika (Comisión europea –CE-, Banco Central europeo –BCE- y Fondo Monetario Internacional –FMI-). La clase gobernante, especialmente en los países europeos periféricos, aparece como responsable de una gestión regresiva que perjudica a la mayoría de la población. Se percibe como problema no como solución. La disminución de la credibilidad ciudadana de los gestores gubernamentales y la pérdida de la confianza popular en los líderes políticos se acentúan al dar la espalda a la opinión mayoritaria de la sociedad, por incumplir sus compromisos con la ciudadanía y sus respectivos electorados y dejar en un segundo plano el interés de las personas y sus demandas.

En cuarto lugar, la desigualdad socioeconómica y la política de austeridad y recortes sociales y laborales se están confrontando con una amplia conciencia popular democrática y de justicia social. Se percibe la menor funcionalidad del sistema político, que desarrolla rasgos autoritarios, para satisfacer las demandas populares. Así, el descontento social y la indignación ciudadana que produce la desigualdad y la crítica al carácter regresivo y poco democrático de la gestión gubernamental de las derechas, están generando un mayor desarrollo y legitimidad de la protesta social progresista, junto con la activación de una masiva acción colectiva, canalizada por distintos agentes sociopolíticos. Se prolonga el deterioro de la cohesión social, los derechos sociales y la integración sociocultural, se profundiza la mayor subordinación e incertidumbre de franjas amplias de la población y empeora su situación material. Se generan menores garantías para las trayectorias laborales y vitales de los jóvenes, particularmente de capas medias y bajas y, especialmente, de origen inmigrante. Todo ello desacredita a las élites económicas y políticas, sometidas a una exigencia cívica de regeneración y reorientación de su papel. Por tanto, existe una interacción entre el empeoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población y la percepción de su carácter injusto, con el amplio rechazo popular, y la significativa exigencia de cambio social y político.

En consecuencia, para la sociedad, la desigualdad social se ha convertido en un problema fundamental. La actitud crítica de la mayoría de la ciudadanía ante ella, la amplitud

de las protestas sociales progresistas y la acción de los diferentes agentes sociales y políticos han cobrado una nueva dimensión: cuestionan la política de austeridad y los abusos de los mercados y el poder financiero y amplían la falta de legitimidad de la gestión institucional dominante.

No obstante, la cuestión social presenta unas características distintas a las de otras épocas históricas, se produce en un contexto europeo y mundial particular y la conformación de las distintas fuerzas sociopolíticas tiene rasgos específicos. Se ha aludido a que ésta es una crisis sistémica, interpretada no como derrumbe, sino como dificultad de los sistemas o el poder, económico, político e institucional europeo, para cumplir su función social de asegurar el bienestar de la población y su legitimidad ciudadana. Pero, además de sus consecuencias negativas, es también oportunidad para el cambio, para potenciar opciones sociopolíticas transformadoras, frente al fatalismo que pretenden imponer los poderosos, con su discurso de la inevitabilidad de sus políticas regresivas y la demonización de las dinámicas, fuerzas y alternativas que resisten y apuestan por el cambio.

En definitiva, adquiere especial relevancia la nueva ‘cuestión social’, con elementos comunes con otros momentos históricos de crisis e incertidumbre (Castel, 1997). Pero, tiene unas características específicas y un impacto sociopolítico particular, en el marco de unas tendencias sociales ambivalentes. La problemática de la desigualdad social, las condiciones materiales de la población (empleo, vivienda, educación, salud, protección social...) y los derechos sociales, económicos y laborales han pasado a primer plano de la actualidad. Son un foco de preocupación pública y sociopolítica, interpretado mayoritariamente desde una cultura cívica, frente a (o en combinación con) otras tendencias segregadoras o de competencia individualista e intergrupala. O bien, ante el incremento de las brechas sociales, se refuerzan dinámicas nacionalistas entre los países del Norte y del Sur o en el interior de los mismos. Todo ello está ligado a una doble tendencia: por una parte, al intento de reafirmación del poder financiero neoliberal, junto con una gestión política antisocial y poco democrática y el desvío de sus responsabilidades; por otra parte, a la persistencia de una cultura ciudadana democrática y de justicia social, la amplia indignación popular y la masiva protesta social de una ciudadanía activa.

Este conjunto de elementos constituye una nueva realidad social para cuyo análisis no son suficientes las interpretaciones dominantes y las teorías clásicas anteriores. Ello exige un esfuerzo de rigor analítico, elaboración de otros conceptos y un nuevo lenguaje. Supone un emplazamiento también para los pensadores progresistas, para avanzar en una nueva teoría

social crítica que, en conexión con el debate social y la acción colectiva, permita una mejor interpretación de estas dinámicas y facilite instrumentos normativos para su transformación.

En consecuencia, se está produciendo un incremento de la desigualdad que afecta a la cohesión de las sociedades, la calidad democrática de sus sistemas políticos y las relaciones internacionales. Esta situación mundial de retroceso de condiciones y derechos socioeconómicos, laborales y democráticos, es particularmente significativa en los países europeos periféricos, como España, objeto principal de este análisis. No obstante, la mayoría de la sociedad, desde una cultura cívica de justicia social, manifiesta su desacuerdo respecto a la estrategia liberal-conservadora de austeridad que sufre un fuerte proceso de deslegitimación social. Por otro lado, las izquierdas europeas no tienen referencias alternativas internacionales y, aun reconociendo las distintas condiciones históricas, los modelos menos desiguales y más democráticos, con todas sus limitaciones, se concentran en los países ‘desarrollados’ de la vieja Europa. La cuestión es que los poderes financieros e institucionales europeos y mundiales, representados en la llamada Troika (BCE, FMI y CE), apuestan por la reducción de esa relativa igualdad y protección pública del modelo social europeo, y se está generando una involución social y democrática, con dinámicas más autoritarias.

A partir de diagnósticos como el de M. Draghi, presidente del Banco Central Europeo –BCE- que dice que *el modelo social europeo es insostenible*, la estrategia liberal-conservadora trata de imponer un proceso de recortes sociales y laborales y desmantelamiento del Estado de bienestar, particularmente en los países europeos periféricos, e impedir su desarrollo en los países emergentes. Para las capas dominantes significa que los países europeos deberían acercarse a esa media mundial de desigualdad, desprotección social, fragilidad de servicios públicos y desamparo para la mayoría de la población y abaratamiento de costes laborales, no al revés. Su modelo liberal es el Estado de mínimos, con privatización e individualización de los riesgos y la subordinación de la población trabajadora. La pugna en Europa por acabar con la austeridad y promover la igualdad, una gestión política democrática y una salida justa de la crisis, con el horizonte de una democracia social avanzada, se convierten en un desafío para todas las fuerzas progresistas.

1.4 Mínima recuperación con máxima desigualdad

Con la expectativa de un leve y lento crecimiento económico, los poderosos se aprestan a garantizar sus distancias y privilegios, a consolidar la desigualdad social y su poder. La insistencia de las derechas es que aunque haya ‘mejoría’ económica tienen que

continuar con las ‘reformas (recortes) estructurales’, buscando mayores garantías para su hegemonía institucional. Su proyecto es ampliar la desigualdad socioeconómica e intentar legitimar su gestión. Estamos en una pugna sociopolítica y distributiva que afecta a condiciones y derechos sociales y democráticos y al Estado de bienestar. El bloque de poder liberal-conservador, con una gestión regresiva, antisocial y autoritaria de la crisis, quiere imponer un modelo económico y social más desigual y una democracia más débil. Participamos de una fuerte pugna cultural en la que se ventila la legitimación o no de este proceso, con sus discursos y sus gestores (élites institucionales y capas gerenciales), o bien si se abre una dinámica más justa y democrática, con una ciudadanía más activa y una representación social y política más robusta y crítica. Se trata de evaluar la desigualdad socioeconómica, su carácter injusto e ilegítimo, desde los valores de la justicia social, con la perspectiva de un modelo de sociedad más igualitario y solidario y un Estado de bienestar más avanzado y democrático.

Aumentan las brechas sociales y, cada vez más, en la sociedad se perciben como una dinámica injusta. La realidad de desigualdad social, y su percepción, enfrentada con la cultura ciudadana de justicia social, genera indignación popular y deslegitimación de las políticas, agentes e instituciones que la promueven. Existe un amplio rechazo ciudadano al desempleo masivo, el empobrecimiento e incertidumbre de la mayoría de la población y el deterioro de derechos, prestaciones y servicios públicos, derivados de la crisis económica y la estrategia liberal-conservadora de la austeridad. Esta actitud cívica se asienta en los valores de igualdad, solidaridad y democracia. Esta conciencia democrática y de justicia social es progresista y mayoritaria. Lleva aparejada la oposición a los recortes sociolaborales y la exigencia de democratización del sistema político. Es un factor clave para consolidar una ciudadanía activa, acabar con las políticas regresivas y antisociales y promover el cambio social e institucional. Por ello, la interpretación de la desigualdad y su carácter injusto es fundamental en la fuerte pugna cultural, mediática y sociopolítica entre los poderosos, que pretenden justificar su necesidad y su consolidación, y las corrientes populares progresistas, que la cuestionan y aspiran a su cambio.

Fruto del incremento de la desigualdad socioeconómica, la acumulación de riqueza en la cúpula financiera y la desregulación institucional, se produjeron las burbujas inmobiliarias y financieras; su estallido ha generado la mayor crisis económica y social en muchas décadas. Las medidas neoliberales de ajuste regresivo y la socialización de las pérdidas privadas han incrementado la desigualdad, el empobrecimiento y la incertidumbre para la mayoría de la sociedad, particularmente en los países europeos periféricos.

El proyecto liberal-conservador dominante trata de garantizar mayores privilegios económicos y políticos para las élites financieras y gobernantes, consolidar la desigualdad social y la subordinación de las capas populares, así como neutralizar la participación ciudadana y una acción política progresista, reguladora o redistributiva. Supone, por tanto, un deterioro democrático del sistema político y una fuerte ofensiva cultural por evitar la significativa desconfianza popular en esa gestión regresiva. Su freno es una consistente contestación ciudadana progresista, un amplio movimiento de resistencia popular, al menos en el sur de Europa, con un reflejo relevante en el campo político y electoral, y una significativa influencia en el norte. Los límites o líneas rojas de la gestión de las derechas dominantes son, de momento, el evitar un deslizamiento irreversible hacia una grave crisis social, una fuerte desvertebración política e institucional o una ruptura de la Unión Europea. No está clara la eficacia de su estrategia de no caer en esos abismos, aunque no sea pretendido. Serían aspectos difíciles de manejar y que, en todo caso, conllevarían el fracaso de las actuales élites gobernantes respecto de su fuente de legitimidad: el bienestar de la población en una Europa democrática, social e integrada.

Por ello la acción contra la desigualdad debe complementarse con un avance en el modelo social y el Estado de bienestar europeo y en el fortalecimiento de la democracia, con el respeto de la representación política y las élites gestoras a las demandas ciudadanas. La solución: una salida equitativa a la crisis, un nuevo contrato social y político democrático y progresista, una cultura cívica igualitaria y solidaria.

Por un lado, hay que evidenciar la gravedad de la desigualdad socioeconómica, su persistencia y sus causas, frente a los intentos de minusvalorarla, considerarla transitoria o eludir las responsabilidades de sus causantes. Y, por otro lado, se debe ampliar la deslegitimación social y ética de la desigualdad, cuestionar los argumentos y discursos que pretenden justificarla, para fortalecer la actitud cívica de la ciudadanía y el rechazo popular a la misma. Sobre lo primero, se están publicando diversos estudios, que han tenido un gran impacto en la opinión pública, y por mi parte lo he tratado en otros trabajos (Antón, 2009; 2011; 2012, y 2013a). Aquí, nos centraremos en lo segundo, exponiendo solamente la importancia de la cultura de la justicia social (Antón, 2013b, y 2014b).

1.6 Justicia social frente a desigualdad

La desigualdad hay que valorarla desde los criterios de justicia social. Este concepto, ya clásico, es progresista pero algo ambiguo ya que incorpora dos grandes corrientes éticas: el

liberalismo social (y el pensamiento social-cristiano), con la promoción de una igualdad de oportunidades ‘débil’; la tradición igualitaria de la izquierda democrática, con la defensa de una igualdad más ‘fuerte’. La propia idea de igualdad también es compleja y conlleva dos dinámicas: supone ‘trato igual’ en el acceso a bienes, recursos y capacidades, sin discriminación de ningún tipo; pero se combina con la garantía de ‘resultados igualitarios’, de cambiar las desigualdades de origen y contexto y obtener condiciones iguales. En situaciones y trayectorias desiguales el trato igual es insuficiente y reproduce desventajas de origen; por tanto, hay que cambiar y ‘compensar’ las desigualdades previas y las que condicionan el proceso para promover y asegurar capacidades y condiciones iguales. Ante posiciones socioeconómicas y de poder desiguales hay que reequilibrarlas para transformarlas en relaciones más iguales. Las situaciones de desigualdad devienen, sobre todo, de posiciones iniciales o estructurales desiguales, y son injustas. Ahora se trata de valorar los ‘medios’ (mecanismos y estrategias) para reducir la desigualdad y avanzar en la igualdad.

Hay que diferenciar entre desigualdad e injusticia, así como distinguir entre igualdad (de trato, condiciones, capacidades y resultados) y equidad (como proporcionalidad). Existen dos tipos de distribución desigual: una claramente injusta (injustificada), y otra reequilibradora en un sentido progresivo y con finalidad igualitaria. En este caso, su carácter justo es algo controvertido, al aplicar mecanismos distintos y tener una fundamentación más compleja. Una distribución desigual puede ser justa si es equitativa (justificada por la correspondencia con distintos méritos) o solidaria (protectora y adecuada a distintas necesidades individuales y grupales). Así, en el primer sentido, hay salarios, pensiones o calificaciones desiguales, justificados, al menos parcialmente, por el diferente esfuerzo o contribución personal (con condiciones iguales). En el segundo sentido, se aplica distinto gasto público sanitario, según el riesgo de enfermedad, mayor protección social ante el riesgo de pobreza, vulnerabilidad o desempleo, o una acción positiva para reequilibrar una situación de discriminación y acceder a la igualdad (por ejemplo, las becas). Aquí los criterios son iguales o universales: a igualdad de mérito igual reconocimiento o recompensa; a similar necesidad social similar apoyo público o compensación. Aunque como el punto de partida es desigual el contenido distributivo también lo es (se justifica) en la medida que persigue la igualdad, no los privilegios o la sobreprotección.

En otro plano, tal como enfatizan corrientes liberales, cierto grado de desigualdad puede ser valorado como necesario y menos injusto, al considerarlo subordinado a otros fines supuestamente superiores, como el aumento del bienestar de la población. Con ese enfoque, la

distribución desigual se desliga de la ética, se considera amoral y se justifica por su papel en la eficiencia para el desarrollo económico.

En consecuencia, hay que separar ‘situación’ desigual y ‘medios’ (distribución) desiguales. Y deslindar una desigualdad (distributiva y de posición) injusta de otra desigualdad ‘justa’. Igualmente, valorar la mayor o menor gravedad de la desigualdad desde el punto de vista ético, es decir, en qué grado es merecida o inmerecida, justificada o no justificada. No toda distribución desigual, privada y pública, es injusta, o bien, no todo reparto o recompensa igual es justo. La igualdad no es el criterio único o absoluto para definir una relación equitativa o justa. Conviene también profundizar en la justeza de una distribución desigual pero que persigue la igualdad, equitativa o protectora, de determinados bienes y servicios, a partir de un nivel igualitario básico y suficiente.

La igualdad inmediata se debe combinar con los otros dos criterios distributivos clásicos: 1) la *equidad* como proporcionalidad entre recompensas y *méritos* personales (esfuerzos y contribuciones realizados), que podemos asimilar a *reciprocidad*, como equilibrio entre derechos y deberes; 2) la *solidaridad*, como distribución o protección social, adecuada y suficiente, según las distintas *necesidades* individuales o colectivas, como aseguramiento colectivo a partir de la mutualización de las garantías frente a los riesgos de impacto imprevisible y desigual (enfermedad, paro, vejez, dependencia, catástrofes...); supone fiscalidad (impuestos y gasto público) *progresiva* para compensar o reequilibrar la distribución *regresiva* privada, del mercado, o sea, no igual pero justa y solidaria, con el viejo criterio progresista de paga más quien más tiene y recibe más quien lo necesita más.

Ya hemos hecho alusión a la perversión del primer criterio por parte de élites que consideran ‘merecido’ su enriquecimiento ilegítimo. Hasta grandes especuladores o individuos y grupos corruptos, consideran merecidas sus ganancias fraudulentas porque las consideran originadas por sus ‘habilidades’ financieras o relacionales, cuando se basan en la manipulación ilícita de sus posiciones de ventaja y poder, sin control público. También existen individuos y grupos sociales que tienen ventajas en diferentes esferas, derivadas de mejores posiciones iniciales y condiciones sociales, económicas, políticas y académicas más favorables o mayores apoyos familiares e institucionales más o menos directos. Muchos de ellos, desde la defensa cortoplacista de su interés inmediato, tienden a valorar todas sus recompensas o incentivos como merecidos, es decir, adecuados exclusivamente a sus méritos y, por tanto, justos. Hacen abstracción de esas desigualdades de oportunidades a su favor que tienen respecto de otros individuos y grupos sociales con mayores desventajas o discriminaciones. Se oponen a las transformaciones que permiten reequilibrar esas

condiciones, al considerarlas interferencias ‘externas’ injustificadas, y exigen la continuidad de esas condiciones favorables para ellos, o sea, conservarlas. Y a partir de esa situación desigual, desean recibir un trato público igual, sin avanzar en una auténtica igualdad de oportunidades o de desarrollo de capacidades desde la que reconocer los méritos diferenciados desde posiciones iguales. La condición desigual y la recompensa desproporcionada respecto de su auténtico mérito (esfuerzo) se obscurecen, legitiman y se reproducen con la falsa meritocracia.

Por otro lado, existen instituciones (desde tribunales como los académicos hasta los departamentos de recursos humanos) donde se reconocen o acreditan los méritos iniciales o sucesivos, que sirven para adjudicar las recompensas o remuneraciones supuestamente adecuadas, aunque no suelen ser neutrales y están sometidos a la presión de distintos grupos de interés y de poder. También está la propia soberanía popular que elige a sus representantes políticos y enjuicia su gestión desde la valoración de sus merecimientos para esa función, condicionada por los procesos de legitimación de esas élites, incluida la opinión publicada en los medios de comunicación. Incluso el sistema de contrato entre partes, supuestamente voluntario y libre, muchas veces esconde unas relaciones de poder desigual desde el que se impone reconocimientos, recompensas o derechos desiguales. Por ejemplo, en el contrato laboral la mayor autoridad del empresario establece una retribución inferior al valor (mérito) del trabajo aportado, especialmente para empleos de baja o media cualificación, con lo que se asegura una retribución superior (al merecido) para el beneficio empresarial y del capital y las capas gestoras.

La interpretación del mérito y la aplicación de la proporcionalidad de la recompensa están sometidas a la pugna de poder e influencia de los distintos grupos sociales. El mérito es un criterio distributivo menos injusto que otros (linaje o casta, origen étnico o nacional, sexo, relación familiar, estatus socioeconómico, grupo de poder...) y su correspondiente tráfico de influencias. Pero también es insuficiente y unilateral, incluso cuando es equitativo o pactado en contrato, para promover la igualdad.

También existe una instrumentalización del criterio de necesidad, para quitarle su sentido social, igualitario y progresista y justificar el apoyo público a las élites económicas o el dominante bloque financiero. Estos sectores pudientes reclaman que se atiendan sus necesidades particulares, aunque lo intenten justificar en el interés general. No todas las necesidades son iguales. Se deben priorizar las necesidades sociales de la población, con una redistribución ‘vertical’ progresiva, de arriba abajo, no regresiva, de abajo o del conjunto a las capas altas, el sector financiero o las grandes empresas. O, al menos, asegurar una

distribución ‘horizontal’, de activos a pasivos de similares capas sociales, que, aunque no modifique la estructura social de desigualdad, sirva para colectivizar y asegurar la protección pública a segmentos vulnerables ante los riesgos sociales: sistemas de pensiones y de salud... Esos fundamentos solidarios del actual Estado de bienestar se están socavando por los planes de reestructuración regresiva, con procesos de desmantelamiento, reducción e individualización. Así se impulsa la privatización de los mecanismos de seguridad social y servicios públicos, que genera desprotección pública para las personas ‘necesitadas’, particularmente de las capas populares, mientras las capas acomodadas (que pueden) se aseguran con mecanismos privados en el mercado.

Por tanto, hay méritos (legítimos) y méritos (falsos y que esconden ventajas), y necesidades (sociales) y necesidades (de capas altas y grupos privilegiados). La pugna distributiva se ampara en la mayor o menor legitimación ciudadana al asociarla cada parte al valor fundamental de la igualdad (y la libertad), al mismo tiempo que al ‘interés general’ o el ‘bien común’.

En consecuencia, para impulsar una transformación igualitaria y democrática de la sociedad hay que profundizar en el sentido de la justicia social y fortalecer una conciencia cívica. Junto con la libertad, la combinación y la aplicación de tres criterios o valores éticos, igualdad, equidad y solidaridad, hay que realizarlas desde un enfoque social progresista (Antón, 2013b). Ello nos permitirá analizar y combatir mejor la desigualdad injusta, priorizar la pugna contra las auténticas injusticias, impulsar un nuevo y equilibrado contrato social, profundizar en la libertad real o no dominación y garantizar la convivencia y la integración social.

Conclusión: frente a una desigualdad injusta e intolerable, democracia social

Frente a la ampliación de la desigualdad social producida por la crisis económica y de empleo y las políticas de austeridad se ha generado una importante respuesta cívica. Existe una mayoría social indignada con los recortes sociales y laborales y el déficit democrático de las élites gobernantes. Esa ciudadanía descontenta está en desacuerdo con la involución social y democrática impulsada por las élites económico-financieras e institucionales que tienen poca legitimidad social.

El empoderamiento de la ciudadanía crítica y la amplia deslegitimación social de las élites políticas, responsables de una gestión antisocial y prepotente, plantea un nuevo escenario sociopolítico. Se ha ido generando el rechazo social frente a una estrategia

conservadora de la crisis, con un reparto injusto de sus costes y una dinámica autoritaria. Se necesita todavía una mayor consolidación. Ahora estamos en otra fase en la que se añade un nuevo reto: *se puede* romper la hegemonía institucional de las derechas y abrir un periodo de cambio profundo, democratizador en lo político y progresista en lo social y económico, con nuevas fuerzas alternativas y nuevos reequilibrios políticos.

La actual pugna sociopolítica, cultural y electoral la contemplamos en términos de unidad popular frente al poder oligárquico o élites dominantes. Está basada en dos pilares fundamentales: igualdad (justicia social y giro socioeconómico igualitario), y democracia (libertades, derechos y participación cívica). Los dos elementos están entrelazados. El cambio democrático, institucional y político, debe ir indisolublemente unido con su contenido social y económico igualitario.

La opción es una democracia social. Está basada en dos pilares fundamentales: igualdad (justicia social y giro socioeconómico igualitario), y democracia (libertades, derechos y participación cívica). Los dos elementos están entrelazados. El cambio democrático, institucional y político, debe ir indisolublemente unido con su contenido social y económico igualitario. Debe defender los derechos sociales y laborales, la mejora de las condiciones de vida, trabajo y protección social y abordar una redistribución pública con la mejora de unos servicios públicos de calidad. Su tarea central es doble: por un lado, poner coto a la desigualdad, las ventajas y los privilegios de unos pocos, y favorecer a las capas populares; por otro lado, incrementar la participación cívica, garantizar el respeto de las instituciones y élites políticas a los compromisos sociales y democráticos con la ciudadanía y llevar a cabo una profunda democratización del sistema político.

Bibliografía

- Antón, A. (2000). “Crisis del trabajo y ciudadanía social”, en Antón, A. (coord.), *Trabajo, derechos sociales y globalización*. Madrid, Talasa, pp. 192-291.
- (2003). *Rentas básicas y nuevo contrato social*. Madrid, GPS-Fundación Sindical de Estudios.
 - (2009). *Reestructuración del Estado de bienestar*. Madrid, Talasa.
 - (2011). *Resistencias frente a la crisis. De la huelga general del 29-S al movimiento 15-M*. Valencia, Germanía.
 - (2012). “Política social en tiempos de crisis”, en *Cuadernos de Trabajo Social*, 25 (1): 49-62. Universidad Complutense de Madrid.

- (2013a). *Ciudadanía activa. Opciones sociopolíticas frente a la crisis sistémica*. Madrid, Sequitur.
 - (2013b). “Igualdad y libertad: fundamentos de la justicia social”, en *Revista Internacional de Educación para la Justicia social –RIEJS-* 2(1), 2013, pp. 173-194.
 - (2013c). “La escuela pública, clave para la igualdad”, en Díez, E. J. y Guamán, A. (coord.): *Educación Pública: de tod@s para tod@s. Las claves de la “marea verde”*. Albacete, Bomarzo-Albalá (pp. 45-78).
 - (2014a). *La desigualdad social*, en *Pensamiento Crítico*, enero (23 pp.): <http://www.pensamientocritico.org/antant0114.pdf>
 - (2014b). *Desigualdad, recortes y respuestas*. Madrid, *Fundación 1 de Mayo*, Informe 99, julio (53 pp.).
- Antón, A. (coord.) (2005). *Rentas básicas y protección social*. Monográfico de *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23 núm. 2, Universidad Complutense de Madrid.
- (2010). *La reforma del sistema de pensiones*. Talasa, Madrid.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires, Paidós.
- Milanovic, B. (2012). *Los que tienen y los que no tienen. Una breve y singular historia de la desigualdad global*. Madrid, Alianza Editorial.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004). *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y reto*. Madrid, Fundamentos.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Madrid, Taurus.

ACTIVISMO TRANSNACIONAL MIGRANTE: EL PAPEL DE LA MIGRACIÓN PARAGUAYA EN ESPAÑA COMO PARTE DE LOS MARCOS DE MOVILIZACIÓN ACTUALES.

Autora: Esther Cano-Ruiz.

Datos de contacto:

Esther Cano Ruiz
Equipo de Sociología de las Migraciones Internacionales (ESOMI)
Facultade de Socioloxía - Universidade da Coruña
Campus Elviña s/n, 15071 - A Coruña
Tel.: 981167000 ext.: 4905
E-mail: esther.cano.ruiz@udc.es

Panel 3. Movimientos Sociales.

Abstract/Resumen:

La reciente ola de movilización que ha sacudido prácticamente todas las naciones en el marco de una crisis económica sistémica ha generado las estructuras de oportunidades para el surgimiento de un nuevo actor político: el activista migrante transnacional. Los cambios democráticos en América Latina, especialmente en Paraguay, han permitido el desarrollo del tejido asociativo y el florecimiento de colectivos sociales organizados. La participación ciudadana en España, ha dotado al migrante de las herramientas para ejercer la acción política en sus países de residencia.

La migración paraguaya en España ha configurado su ciudadanía política alentada por los marcos de movilización en Paraguay. La masacre de Curuguaty, y el posterior Juicio Político a Fernando Lugo, ideologizó el movimiento y lo vinculó con otros movimientos de izquierda globales. La imbricación con las movilizaciones locales en España -15M, Mareas Ciudadanas, etc.- y la existencia de una estructura de oportunidades supranacionales, que promueve la defensa de la democracia y los derechos humanos, creó el campo de oportunidad para la participación en la acción política transnacional. Surgiendo, de este modo, colectivos migrantes de activistas en España que orientan su acción a la transformación política de Paraguay.

Este artículo recoge la investigación sobre los movimientos políticos migrantes paraguayos, destacando a los activistas paraguayos en España como generadores de un movimiento social transnacional que, en el ámbito de una estructura de oportunidades política transestatal, establece redes y vínculos con organizaciones en las distintas escalas articulando sus reivindicaciones más allá de las fronteras nacionales.

Palabras clave: Activismo, Migración, Transnacionalismo, Movimientos sociales latinoamericanos, Práctica Política.

1. INTRODUCCIÓN. EL ORIGEN DE LA MOVILIZACIÓN.

El 15 de junio de 2012, 17 personas murieron en un operativo policial que tenía por objetivo desalojar a un grupo de campesinos protagonistas de la ocupación de una tierra en litigio entre la administración y la empresa Campos Morombí, en el distrito de Curuguaty, en Paraguay. Esta acción formaba parte de la campaña que, desde 2004, lideraban los campesinos y campesinas para solicitar que dichas tierras fueran destinadas a la reforma agraria en su calidad de predio público. Tras años de inacción gubernamental, las estrategias activistas fueron modificándose desde la reivindicación frente a instancias de la administración pública hacia la ocupación física o de cultivos. Sin embargo, hasta el 15 de junio la interacción campesinos-fuerzas gubernamentales respondía a un modelo negociador entre partes, donde el ejercicio de la fuerza adquiría un papel simbólico.

Lo que vino después ya es conocido, la muerte de 11 campesinos y 6 policías desestabilizó el juego de fuerzas parlamentario y fue aprovechado para la realización de un juicio político al presidente Fernando Lugo que culminó en su destitución el 22 de junio de 2012. Con el consecuente rechazo de fuerzas políticas y civiles en latinoamérica y en el resto del mundo.

Quince días después, a 9.000 km de distancia, un grupo de paraguayas migrantes en Madrid se organizaba en un movimiento social de denuncia y defensa de la democracia paraguaya.

Esta acción colectiva situada geográficamente en Paraguay nos permite hablar de un actor del activismo transnacional con escasa presencia en la literatura científica de los movimientos sociales: el migrante. La población migrante en su papel entre fronteras ha tenido acceso a oportunidades, redes y recursos que, cuando han sido aprovechadas, ha podido desarrollar acciones colectivas (Pastor, 2011) definidas como “interacciones contenciosas sostenidas por redes organizadas a través de las fronteras nacionales” (Tarrow, 2012: 410) con oponentes radicados en un espacio nacional. En las siguientes páginas esbozaremos los marcos que promovieron y sostienen el activismo migrante paraguayo transnacional radicado en España, sus estructuras y esquemas cognitivos.

2. MARCOS DE MOVILIZACIÓN EN ORIGEN: OPORTUNIDADES POLÍTICAS EN PARAGUAY.

La llegada de Fernando Lugo a la presidencia de Paraguay como representante del Frente Guasú abrió una brecha en la estructura de poder institucional existente, rompiendo con sesenta años de monopolio político por parte del Partido Colorado. Este hecho posibilitó el surgimiento de dinámicas movilizadoras en Paraguay ante la percepción de que los cambios institucionales otorgaban otro clima político promotor de la participación ciudadana. Movimientos sociales y partidos políticos alternativos entraron a formar parte de la estructura legislativa paraguaya (Martínez Escobar, 2012) adquiriendo control de los recursos estatales y estableciendo políticas públicas diferentes a las aplicadas hasta el momento. La alteración de equilibrio en la existencia de recursos político y económicos entre los partidos tradicionales, el poder parlamentario, y los sectores sociales que le desafían provocó un aumento de las oportunidades de los movimientos sociales (Goldstone y Tilly, 2001: 183) que aprovecharon para articular sus demandas, reforzar sus estructuras organizativas y establecer vínculos entre ellas.

Aunque se partía de un nivel de participación cívica muy reducido, la nueva presencia de los movimientos sociales, como resultado de un proceso de lucha y desequilibrio de poderes (Soler, 2011), generó nuevas alianzas y renovó los temas de agenda política. Las agrupaciones

de campesinos y campesinas que llevaban décadas exigiendo una reforma agraria real que les diese acceso a la tierra vio como sus reivindicaciones calaban en colectivos paraguayos pro democracia asentados en la capital. Las movilizaciones exigiendo cambios institucionales se intensificaron y encontraron eco en los medios locales y extranjeros ¹.

Este conjunto de transformaciones, que tuvo como consecuencia la apertura del sistema político paraguayo y la renovación de las élites políticas (Bermeo, 1997), permitieron el surgimiento de una estructura de oportunidades políticas que tienen por elementos esenciales la participación de nuevos actores, la reconfiguración del sistema político, la aparición de aliados estratégicos y el desequilibrio en las élites otrora dirigentes (Tarrow, 2012). Rasgos que nos permiten hablar de un cambio de régimen al replantear las relaciones y dinámicas entre los grupos de poder (Tilly y Tarrow, 2007) y explican la mayor presencia política de colectivos campesinos o activistas migrantes paraguayos.

Los migrantes no son ajenos a las nuevas dinámicas sociales que agitan el país y su condición de expatriado les aporta la perspectiva para analizar las condiciones democráticas internas y reivindicar cambios en las mismas. Pese a la distancia física existente, su condición de migrante económico y, en muchos casos, proveedor de recursos familiares le otorga legitimidad ante la ciudadanía paraguaya. Legitimidad que es sentida entre la población migrante quien adquiere un empoderamiento ciudadano que le lleva a asumir su papel político.

“De hecho, en el Paraguay si yo voy desafiando al presidente ya estoy adentro, presa; sin embargo, aquí yo tengo la potestad inmensa de decirle esto señor presidente, porque nos debe respeto de sobremanera, porque nosotros somos el puntal del Paraguay, porque venimos a fregar acá para mantener nuestras familias en el Paraguay, para invertir en nuestro país, para luchar”. (Presidenta Asociación Paraguaya y Amigos del Paraguay en Barcelona. 2013).

Paraguay se caracteriza como una sociedad con raíces migratorias pero donde los sujetos migrantes no han tenido una participación explícita en la vida política. Este cambio de modelo ciudadano dota al migrante de capacidad para pronunciarse y posicionarse ante los asuntos nacionales. La alteración en la estructura de oportunidades y restricciones políticas permite

¹ Véase la noticia publicada en El País el 10 de Agosto de 2009. http://internacional.elpais.com/internacional/2009/08/10/actualidad/1249855211_850215.html

que los grupos activistas perciban con posibilidad de éxito acciones colectivas que en otros contextos se presentaban imposibles (Gamson y Meyer, 1996). De este modo, los migrantes paraguayos en el exterior se encontraron con la posibilidad de contar con aliados dentro de las organizaciones sociales paraguayas y la aceptación de sus reivindicaciones por parte de colectivos con presencia institucional en el ejecutivo.

Sin embargo, la existencia de un clima movilizador y el reconocimiento, por parte del migrante, de socios óptimos en el espacio contencioso no explica en sí mismo el surgimiento de la acción colectiva organizada. Como nos recuerda McAdam (McAdam et al., 2001), es necesario que dichas oportunidades sean percibidas como la palanca para lograr transformaciones exitosas. La perspectiva de éxito que invadió a la población migrante paraguaya, aupada por la movilización interna, le llevó a desarrollar acciones políticas colectivas orientadas a la ampliación de los derechos electorales al colectivo migrante. La presión ante instancias gubernamentales unido a la articulación de una potente campaña a través de internet desembocó en la realización de un referéndum en Paraguay, el 9 de Octubre de 2011, para reformar el artículo 120 de la constitución. Artículo que limitaba el derecho al sufragio a aquellos ciudadanos paraguayos radicados en territorio nacional.

La propia convocatoria del referendum supuso el aliciente para un ciclo de protestas donde el colectivo migrante iría de la lucha por el “sí” a la presión para la realización de una constituyente que incluyera sus derechos. Este proceso permitió consolidar la organización interna estableciendo una red de redes a través de las fronteras y la redefinición de marcos de significado sobre el “ser migrante”. De este modo, la acción política posibilita el surgimiento de una estructura de oportunidades (Gamson y Meyer, 1996) que facilita la incorporación de nuevos actores y temas al conflicto. Generando un efecto de intensificación y socialización de la confrontación política que permite una rápida difusión, la ampliación de la movilización y la creación de nuevos marcos que expliquen los conflictos (Tarrow, 2012).

“Vamos a tener una constituyente en Paraguay y queremos luchar por los derechos de la migración. El año que viene posiblemente haya una constituyente y tenemos que meter en la constitución muchos derechos que antes no tenía. Antes no se hablaba de doble nacionalidad, porque no había tanta migración como hay hoy en día. Entonces la constitución está un poco atrasada, estamos tratando de modifica eso.” (Junta Directiva. Asociación de Paraguayos de Alcobendas y San Sebastian de los Reyes. 2013).

Los activistas paraguayos en el exterior, a través de las redes informales de compatriotas en diversos países, aunque principalmente en Europa; elaboraron una campaña para lograr la ampliación de derechos políticos, promoviendo el “sí” en el referéndum. Dicha campaña generó identidad colectiva y la percepción de poseer poder transformador de la realidad paraguaya. Con un apoyo del 78%, la respuesta de la sociedad paraguaya fue de respaldo a los 720.000 paraguayos en el exterior que había en 2011 permitiéndoles el voto en las elecciones de abril de 2013.

“Sí, hicimos un movimiento de presión: <<los paraguayos fuera del país también tenemos derechos>> y cada uno ponía me gusta y comentaba y fue así también que varias asociaciones, la de Málaga que fue la más grande, estuvo haciendo un comunicado justamente a través de la embajada para que todos los paraguayos votasen. Estaba todo en las redes sociales, siempre se utilizaba esa expresión para eso”. (Presidenta Asociación Latinoamericana Asobol. Ciudad Real. 2013).

La campaña promovida desde las asociaciones de migrantes empleó recursos que vinculaban a los migrantes económicos con exiliados políticos paraguayos de la dictadura de Stroessner. De este modo, establecían un mensaje: el derecho al voto era una cuestión de justicia hacia personas “significativas” para Paraguay. Como ejemplo, tenemos los carteles que fueron distribuidos a través de las redes sociales con la imagen de Esther Ballestrino (fundadora de las Madres de la Plaza de Mayo) y el lema “Ella también fue migrante, ¿le negarías el derecho a elegir?”, para terminar por reivindicar el “Sí al voto de los paraguayos en el exterior”². Esta asociación, como veremos posteriormente, afecta al marco explicativo de la realidad migratoria y contribuye a definir lo que significa ser migrante paraguayo.

Las oportunidades políticas que surgieron en Paraguay desde la victoria electoral de Fernando Lugo, sentaron las bases para un desarrollo de la participación política que permitiría el empoderamiento ciudadano del migrante. Sin embargo, fueron los acontecimientos que culminaron en el fin de su presidencia lo que consolidaron las estructuras de oportunidades políticas de los migrantes paraguayos.

² El cartel está disponible en la página <http://pagina95.com/wp-content/uploads/2011/10/referendum-en-paraguay-615x373.jpg>. Consultado el 10 de enero de 2015.

3. EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS TRANSNACIONALES.

A las oportunidades políticas abiertas por el gobierno de Lugo, se sumaron las posibilidades de contar con aliados transnacionales a partir de su destitución. El juicio político emprendido contra Fernando Lugo fue calificado de ruptura del orden democrático y supuso la suspensión como socio del Mercosur y la Unasur. Esta reacción por parte de los anteriores socios de Paraguay se acompañó de un rechazo generalizado de la comunidad internacional. Y facilitó la aceptación de las reivindicaciones de los colectivos prodemocracia.

Este marco de contienda posibilita a la población migrante establecer alianzas con instituciones internacionales, otros estados u agrupaciones de la sociedad civil con el objetivo de sumar fuerzas en la presión ante su gobierno de origen. A través de las redes de defensa transestales de ONGs (Keck y Sikkink, 1998), que unifican luchas geográficamente diversas pero que son percibidas como comunes bajo una concepción global, los migrantes convergen sus reivindicaciones en campañas más amplias. Como ejemplo de ello, los activistas migrantes paraguayos, como parte de la coalición contra los crímenes de la dictadura paraguaya, encontraron la oportunidad de presentar una querrela en Argentina contra los crímenes de la dictadura de Stroessner con el amparo del Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos, entre otros. La asunción de los grupos activistas migrantes de la defensa de la Memoria Histórica paraguaya se hizo en contacto directo con movimientos en defensa de la Memoria Histórica en España o Guatemala, generando redes transnacionales de corte instrumental (Baldasani y Diani, 2007) que permite el intercambio de información y recursos. Estas redes posibilitan replicar los repertorios de acción colectiva que han funcionado con éxito en otras latitudes y socializa los cauces de respuesta internacional que logra alcanzar, de manera particular, algún movimiento miembro.

4. LA MOVILIZACIÓN EN ESPAÑA Y SU IMBRICACIÓN CON EL ACTIVISMO PARAGUAYO.

En el marco de un contexto internacional favorable a los colectivos por la justicia global y en una situación de creciente movilidad política en Paraguay surge otro espacio de oportunidad en los contextos nacionales. Y es que, como nos explica García Chourio (2010), es en el espacio político local donde se origina la movilización, aunque las demandas superen los límites de éste. Porque es en lo local donde se ubican las bases de los movimientos sociales bien a través de redes informales o de asociaciones legalmente constituidas. Si pensamos en la movilización “papeles para todos”, que llevó al encierro de 700 migrantes en situación irregular en Barcelona en 2001 para reivindicar una ampliación de la regularización planteada por el gobierno y las condiciones que llevaban a la misma. Fue el espacio local que los vinculaba, y a la par los definía como migrante, y el apoyo de las asociaciones de base, las que crearon el entorno propicio a esta acción colectiva.

La crisis actual ha generado una intensidad participativa en España inusitada. Las mareas, el 15-M, la PAH... movimientos ciudadanos en los que ha confluído una diversidad de personas, colectivos e ideas. Este contexto movilizador a legitimado la participación ciudadana y la ha socializado. De ese modo, hemos visto salir a la calle a colectivos que llevaban mucho tiempo sin sumarse a las reivindicaciones; ampliando, por tanto, el entorno social movilizad a través de la activación de estructuras de reserva (Taylor, 1989), grupos de población que ante la situación de crisis política se reincorpora a los movimientos contestatarios. Hasta el punto del lograr transformar el concepto de participación política, abandonando el significado de instrumento en manos de “radicales” para convertirse en una herramienta de la sociedad para ejercer su soberanía; renunciando a una democracia de baja intensidad protagonizada por electorales que ejercen sus derechos cada cuatro años.

En este proceso de ampliación de la ciudadanía política, el migrante en España ha visto como pasaba de una situación de “no ciudadano”, perteneciendo a la sociedad -principalmente en calidad de activo económico- pero careciendo de derechos ciudadanos (Brubaker, 1989), a ser un miembro de pleno derecho, un activista más en Sol, la PAH o cualquier otro colectivo o plataforma. El reduccionismo de los derechos políticos al ámbito electoral (Però, 2007)

excluía a la mayor parte de los migrantes como actores políticos legítimos; y limitaba la participación efectiva de los extranjeros en la vida pública y política (Miravet, 2006). Por tanto, la ampliación del concepto de participación política por parte de la sociedad española ha beneficiado a aquellos colectivos expulsados de la democracia representativa y ha favorecido la integración en movimientos o colectivos que abordan problemáticas compartidas. Lo que ha supuesto un refuerzo del empoderamiento ciudadano al sentir que, como activistas migrantes, poseían el poder individual de transformación social (Keck and Sikkink, 1998) o, como nos señala Letizia, de Paraguay Resiste en Madrid, *“tenemos la voz, tenemos la palabra, la convicción. Entonces tenemos el poder de transformar”*(PRM, 2013).

5. LA CIUDADANÍA POLÍTICA MIGRANTE Y SU ARTICULACIÓN EN MOVIMIENTOS SOCIALES.

No ha sido, únicamente, los cambios en el contexto participativo lo que ha generado transformaciones en la identidad política de la población migrante en España, sino que los cambios propios de la realidad migratoria han contribuido de manera principal a ello. La participación de la población migrante en la sociedad de origen mediante la transferencia de las experiencias del proceso migratorio ha promovido, a lo largo de la historia, cambios políticos y sociales trascendentes.

Las nuevas dinámicas de los flujos migratorios, caracterizadas por un abandono de la migración de retorno ha contribuido al fenómeno de sedentarización de la población migrante (López Sala, 2005). Junto a ello, han surgido una multiplicidad de modelos migratorios (migraciones circulares, formativas o de segundas generaciones) promoviendo la creación de una identidad política propia de la persona migrante (Sassen, 2013) enmarcadas geográficamente en la sociedad de origen y de residencia pero “con una perspectiva global de la contienda política” (Cano-Ruiz, 2014). Este proceso contempla una desnacionalización del ámbito político (Miravet, 2006) por la cual la ciudadanía y sus problemáticas no pueden adscribirse a un espacio nacional. El sujeto migrante, comprende su pertenencia política en el ámbito transnacional y, en palabras de Beck (1998), adquiere una “autoconciencia de la

transnacionalidad” y la capacidad para llevar la acometida política a esa dimensión. Generando dinámicas de desterritorialización de los vínculos identitarios (Glick Shiller el al., 1994) y de comunidad extendiéndolos a través de las fronteras nacionales. Por las cuales se establecen relaciones de intercambio en el ámbito transnacional. Las redes que configuran los activistas migrantes paraguayos responden a un esquema de compatriotas afincados en distintos territorios nacionales.

La participación como actor político en diversas estructuras nacionales permite al migrante desplazarse entre identidades múltiples compatibles con las que se identifica y las cuales articula en función de las necesidades concretas. Un migrante paraguayo en España puede sentirse latinoamericano de nacimiento pero también europeo de residencia, teniendo a su disposición todas las estructuras de oportunidades que sus identidades le abren. Cuando el movimiento Paraguay Resiste en Madrid organiza una campaña para solicitar la libertad de los presos de Curuguaty no lo hace frente a la presidencia en Paraguay, ni siquiera en la puerta de la embajada en Madrid, sino que emplea espacios propios de los movimientos sociales locales -la sede del periódico diagonal, espacios de la Universidad Complutense, entre otros-. Logrando que sus acciones de denuncia incidan en el gobierno paraguayo mediante la presión de organizaciones internacionales o actores políticos externos. En 2013, Paraguay Resiste aglutinó a políticos de la Asamblea de Madrid, ONG internacionales como Amnistía Internacional, asociaciones de vecinos locales como “La Corrala”, y grupos de compatriotas organizados en Berlín en la forma de un manifiesto que exigía una investigación imparcial para el Caso Curuguaty (PRM, 2013). El uso de organizaciones internacionales o gobiernos extranjeros como aliados en la presión ante gobiernos propios es una práctica habitual de los movimientos sociales (Tarrow, 2012), especialmente en aquellos gobiernos con poder reducido en el ámbito internacional o en pleno proceso de mejora de su imagen exterior, como es el caso de Paraguay tras el Juicio Político y el cambio gubernamental.

La totalidad del colectivo migrante no posee una ciudadanía política transnacional, ni siquiera la mayoría de los migrantes organizados; sino tan sólo aquellos que articulan sus demandas a través de las fronteras, mediante redes de carácter transfronterizo y bajo un marco de confrontación global.

6. ACTIVISMO TRANSNACIONAL MIGRANTE: NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN LOS MARCOS DE MOVILIZACIÓN ACTUAL.

La acción política de “papeles para todos” descrita anteriormente, cuyo objetivo era la consecución de derechos de las personas migrantes en destino, responde a lo que Østergaard-Nielsen (2009) denomina *immigrant politics*. Definiendo un conjunto de prácticas políticas llevadas a cabo por la población migrante con el fin de alcanzar mejoras en sus condiciones de vida, sin que éstas tengan una repercusión directa en las condiciones de vida y el sistema político-económico de su país de origen. Por tanto, nos habla de un colectivo con arraigo local que se moviliza para transformar una realidad concreta y lo hace dentro del espacio sociopolítico municipal o nacional. Este ejemplo describe prácticas políticas ejecutadas de manera tradicional por los migrantes pero no las circunscribe, encontrando otros modelos de acción colectiva capaces de articularse a través de las fronteras nacionales y con una lógica de acción y generación redes global, prácticas propias del activismo transnacional.

La combinación de estructuras de oportunidades locales y transnacionales, las redes tejidas entre activistas migrantes y no migrantes y el surgimiento de marcos explicativos que conectan movimientos geográficamente distantes, y sus causas; han permitido la participación del sujeto migrante en el nuevo activismo transnacional, generando una acción colectiva más allá de las fronteras (Keck y Sikkink, 1998) de los Estados-Nación. Este modelo de movimiento social protagonizado por la población migrante es un fenómeno relativamente nuevo que se enmarca dentro de los movimientos por la justicia global y denota el poder político que el migrante posee como actor transformador de su país de origen.

La teoría de los movimientos sociales reconoce como activismo transnacional aquel que se desarrolla a través de las fronteras de manera sostenida y que cuenta con una red que no puede circunscribirse en un ámbito nacional. Las organizaciones o movimientos sociales se encuentran arraigadas en un contexto geográfico específico pero desarrollan una densa red de solidaridad e instrumental mediante una misma cosmovisión de la realidad y un sujeto de la acción contenciosa común. De este modo, como nos expone Sidney Tarrow (2012), la acción colectiva transnacional debe partir de la internacionalización, es decir, de un acto de protesta interna frente a gobiernos nacionales (2012: 401) aún defendiéndose de amenazas externas

como puede ser leyes o reglamentos supranacionales o de otras naciones que afectan a los intereses del colectivo. Pero debe externalizarse la acción más allá de los límites nacionales y a través de redes de defensa (Keck y Sikkink, 1998) que fortalezcan la posición de negociación y genere alianzas entre organizaciones similares. Lo que permite un efecto de difusión transnacional de la actividad contenciosa, de campañas y recursos empleados. Todo ello en un marco global que recoge las demandas del movimiento dentro de un paquete más amplio de reivindicaciones que son compartidos por otros movimientos a lo largo del globo.

7. EL ENMARQUE GLOBAL DE LA ACCIÓN CONTENCIOSA MIGRANTE.

Los movimientos sociales transnacionales se caracterizan por presentar una explicación causal global a las problemáticas parciales y geográficamente localizadas (Della Porta and Diani, 2011). Emplazando temas que en otrora eran interpretados de manera local en marcos globales de conflicto (Tarrow, 2005), incorporando actores y estructuras que superan el esquema del Estado-Nación. Partiendo de una situación identificada como injusta de manera colectiva (McAdam, 1999), los sujetos deben generar marcos de injusticia (Gamson, 1992), es decir, explicaciones del origen de la tropelía y, por tanto, de la estrategia más eficaz para su erradicación. Para Tarrow, la acción principal que desarrollan los movimientos es “inscribir agravios en marcos globales que identifican una injusticia, atribuir la responsabilidad de ésta a otros y proponer soluciones” (2012: 256). Mediante este fenómeno, los movimientos sociales son capaces de detectar las injusticias percibidas como tal por la población y darles una explicación causal de las mismas, que suponga una denuncia del origen del atropello y una herramienta para modificarlo. Si observamos el discurso de una activista de Paraguay Resiste en Madrid transcrito más abajo podemos identificar los principales rasgos señalados. En primer lugar, el hecho de migrar es identificado como un efecto de esas “mismas injusticias”. Las cuales tienen su origen en la oligarquía paraguaya y la concentración del poder económico-político. Una vez que se otorga una explicación consecuente con la realidad migratoria se está en disposición de plantear propuestas de acción que tienen por fin reformar las tropelías detectadas.

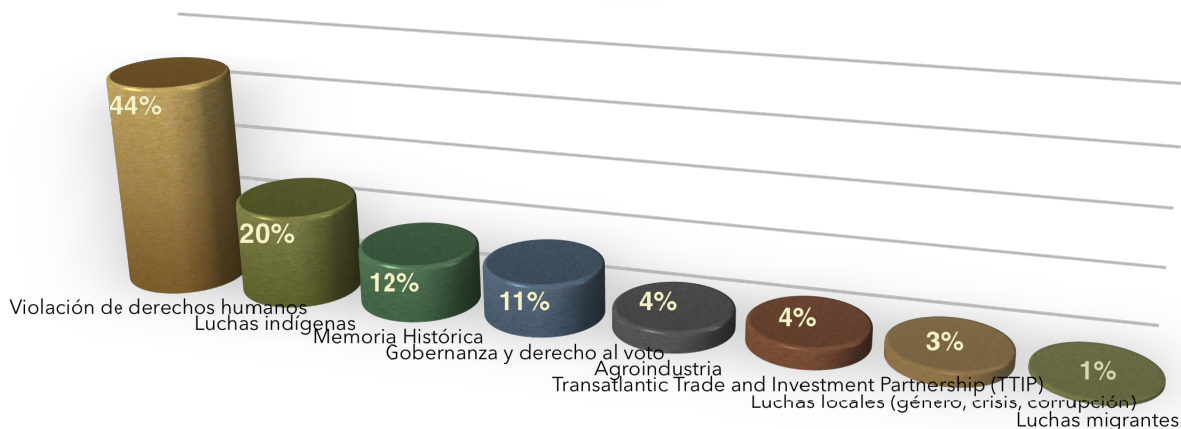
“Pese a la diversidad de la población migrante paraguaya subyace una realidad común en el hecho de compartir las mismas vías de salida del país. Cuando salís del país muchas veces somos sólo capaces de mirar nuestro caso particular, pensar en la mala suerte, que simplemente es la mala suerte que cayó en tu casa. Pero cuando conectáis las historias de las personas cambia la mirada porque la percepción se hace global, entonces comprendemos que procedemos de las mismas injusticias. Ante esto la actitud también cambia. Entendemos que estamos aquí porque en nuestro país tenemos un depredador común que es la oligarquía paraguaya. Que concentra el poder político, financiero, el poder absoluto. Controlando el comercio, las financieras, acaparan las tierras. En definitiva, tienen el control sobre nuestras condiciones de vida, deciden la calidad de vida, porque también operan desde el gobierno”. (Carmen, Paraguay Resiste en Madrid. 2013).

El marco global también debe servir para explicar la identidad del colectivo, destacando los elementos que define a los agraviados y los sitúa frente a los responsables de tal acción. En el caso anterior vemos, claramente, al gobierno y la oligarquía como causantes últimos del desmán. Los sujetos afrentados serían los migrantes, las personas que sufren el acaparamiento de tierras, comercio y financieras. Las personas que se ven en la obligación de abandonar su casa y migrar a otro país. A la hora de enmarcar al migrante es importante el relato que se hace de su realidad. Como veíamos anteriormente, los activistas transnacionales paraguayos han creado campañas que vinculaban, de manera intencionada, al migrante como el exiliado político paraguayo. Con el objetivo de hacer más patente la responsabilidad política en su decisión de migrar pero, a la par, situando al migrante económico como sujeto político contencioso. Como un héroe frente a la injusticia.

Un relato universal de los conflictos nos lleva a orientar la acción y la preocupación hacia temáticas globales (Østergaard-Nielsen, 2009) como puede ser la democracia, los derechos humanos y la gobernabilidad. Asuntos que generan un nivel de convergencia mayor con organizaciones dispersas geográficamente. Tras estas líneas vemos un gráfico de las principales campañas desarrolladas por un colectivo de activistas paraguayos en Madrid. Más de un 40% de ellas centradas en la violación de derechos humanos y, tan sólo una campaña de cada cien responden a la lucha de los derechos migrantes. Los que nos muestra que son grupos de conterráneos que se organizan con el objetivo de influir de manera sistémica en las problemáticas de su país de origen entendiendo que ello les llevará a modificar su situación particular de injusticia. Frente a modelos activistas como los descritos en la campaña “papeles

para todos” que buscan alcanzar una mejora en las condiciones de vida o ampliación de derechos para los actores implicados en la acción.

Gráfica 1. Principales campañas desarrolladas por Paraguay Resiste en Madrid. Porcentaje del total.



8. REDES Y ESTRUCTURAS DE CONEXIÓN

Un elemento esencial que describe a los movimientos sociales transnacionales es la conformación de una estructura organizativa a través de las fronteras nacionales. Mediante la generación de redes transestatales se logra dotar de legitimidad a las demandas, ampliar la capacidad movilizadora y establecer vínculos con otras organizaciones con las que se comparte principios. Los activistas paraguayos, en su acción colectiva han tejido una estructura relacional que incluye organizaciones locales en España (la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica, partidos de izquierdas como IU o Podemos), organizaciones paraguayas operando en el campo nacional (Paraguay Resiste) y organizaciones o instituciones internacionales (*Stop TTIP*, *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*) e incluso asociaciones de terceros países (H.I.J.O.S México).

La existencia de redes de activistas, como nos indica Passy (2001) permite la socialización entre sus miembros y la construcción de la identidad del movimiento. Unificando en torno a los principios y objetivos fijados activistas y organizaciones. De este modo, las propias redes configuran y definen al movimiento y lo hacen crecer en función de las opciones de alianzas

que se encuentra. Pero también, continúa Passy, suponen una negociación entre agentes surgiendo de dichas estructuras las oportunidades de participación individual y de conformación de las preferencias de los sujetos antes de adherirse a los movimientos (2001). Este elemento negociador se ve reforzado en el papel de control social que ejercen las redes (Tarrow, 2012) y que permiten marcar las normas a seguir y los incentivos que promoverán su cumplimiento.

La estructura de los colectivos activistas migrantes responde, mayoritariamente, a un modelo de redes amigas (McAdam, 1986). Grupos de compatriotas con relaciones de amistad y confianza mutua, ante una percepción compartida de la realidad, utilizan la amistad como fuente de acción y movilización social (Diani y McAdam, 2003). A través del intercambio personal, fruto de las redes familiares migratorias, los migrantes encuentran la base social para sustentar las organizaciones y asociaciones. Además, es en el entorno informal donde se encuentra la estructura de reserva (Taylor, 1989), aquellos grupos afines a los movimientos sociales que se incorporan a la contienda ante condiciones externas determinadas, como puede ser una situación de crisis o una oportunidad política. Los grupos de activistas paraguayos están formados, principalmente, por migrantes que proceden de la acción política en Paraguay y que poseen redes formales e informales de intercambio de información y confianza para llevar a cabo las actividades. A este núcleo duro del activismo se le suma el entorno social movilizado, es decir, el conjunto de amigos y familiares que participan de la acción contenciosa sin ser, necesariamente, los promotores de la iniciativa.

Más allá de las redes internas, los activistas migrantes generan una densa estructura relaciona en el ámbito local que sustenta su acción política y le permite acceder a recursos e información de grupos locales más consolidados. Los límites que pueden tener del desconocimiento de la estructura administrativa o las diferencias en el repertorio de acción colectiva de las distintas sociedades queda solventado con los vínculos tejidos entre asociaciones y activistas. Hasta el punto que es normal encontrar a activistas migrantes imbricados en distintas movilizaciones que, sin protagonizarlas, no le son ajenas.

“En los últimos años en España, nos toca también la lucha por defender los derechos humanos, esto se ve día a día en la calle, se pelea palmo a palmo por defender los derechos conquistados. Entonces aprendemos a conectar historias locales, globales. Y nos unimos a

otras personas de diferentes partes del mundo, con las que además de compartir la condición de migrantes compartimos las mismas causas”. (Carolina, activista PRM)

CONCLUSIONES

La reciente ola de movilización ha generado una asunción de derechos políticos por parte de la sociedad, exigiendo y ejerciendo una democracia participativa. Estos procesos han actuado como palanca en las instituciones; las cuales se han visto en la obligación de permitir ciertas acciones políticas contenciosas. Los migrantes, como ciudadanos residentes en los países receptores no se han mantenido al margen de las movilizaciones, sino que han participado e, incluso, en algunos casos han ido más allá al plantear reivindicaciones propias y organizarse colectivamente para presionar a sus países de origen.

Además, el efecto de una crisis sistémica y las respuestas uniformes de los gobiernos han llevado a la ciudadanía a analizar los conflictos de una manera global, comprendiendo las interrelaciones de las políticas públicas, el modelo económico y la respuesta ciudadana. En este marco, los movimientos sociales transnacionales aportan una explicación causal de carácter global ante las situaciones percibidas como injustas. Los activistas migrantes transnacionales, a través de sus organizaciones, han generado marcos explicativos de su realidad social que otorga coherencia a sus luchas y las luchas locales o transestatales de movimientos afines. Creando una cosmovisión que detecta responsables y ofrece alternativas a través de la acción colectiva. Los activistas paraguayos en España en su acción política frente a su gobierno de origen, estructuran una red de trabajo e influencia con entidades locales o supranacionales que permiten ejercer presión política. Las campañas emprendidas por estos activistas ha logrado cambios institucionales como la implantación del voto exterior y la promesa de una reforma constituyente. Hasta el punto de que los discursos de los partidos políticos paraguayos se han ido adaptado a los temas defendidos desde los colectivos de activistas paraguayos en el extranjero y de grupos de activistas en el país. De modo que han empezado a hablar de ampliación de derechos civiles, proceso constituyente o formulación de una reforma agraria en un país con una simbiosis entre la élite política y económica.

BIBLIOGRAFÍA

- BALDASARRI, D. y DIANI, M. (2007). The Integrative Power of Civil Networks. *American Journal of Sociology*, 113, 735-780.
- BECK, U. (1998). *¿Qué es la globalización?: Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Editorial Paidós Ibérica.
- BERMEO, N (1997). Myths of Moderation. Confrontation and Conflict during Democratic Transitions. *Comparative Politics*, 27, 305-322.
- BRUBAKER, W. R. (1989). Membership without citizenship: the economic and social rights of citizenship". En BRUBAKER, W. R. (Eds.). *Inmigration and the politics of citizenship in Europe and North America*. Nueva York: University Press of America.
- CANO-RUIZ, E. (2014). Participación política de las migrantes paraguayas en España: el surgimiento de un nuevo actor. En ACMS (Eds.), *Tiempos Oscuros, Décadas sin Nombre* (pp. 477 - 491). Castilla-La Mancha: ACMS.
- DELLA PORTA, D. y M. DIANI. (2011). *Los Movimientos Sociales*. Madrid: CIS y Editorial Complutense.
- DIANI, M. y D. McADAM, (Eds.) (2003). *Social Movement and Networks: Relational Approaches to Collective Action*. Oxford y Nueva York: Oxford University.
- GAMSON, W. (1992). The Social Psychology of Collective Action. En A. D. Morris y C. McClurg Mueller, (Eds.), *Frontiers and Social Movements Theory* (pp. 53-76). New Haven, Yale University Press.
- GAMSON, W. y D. MEYER (1996). The Framing of Political Opportunity. En D. McAdam, J.D. McCarthy y M.N. Zald, (Eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*, (pp. 275-290). Cambridge: Cambridge University Press.
- GARCÍA CHOURIO, J. G. (2010). Lo local como espacio de oportunidad política, *Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 12 (1), 11-28.

GLICK-SCHILLER, N., L. BASCH Y C. BLANC-SZANTON (1992). Towards a Transnational Perspective on Migration. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 645, 1-24.

GOLDSTONE, J.A. Y C. Tilly (2001). Threat (and Opportunity): Popular Action and State Response in the Dynamics of Contentious Action. En R.R. Aminzade et al. (Eds.), *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

KECK, M. E. y SIKKINK, K. (1998). *Activist Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. London: Cornell University Press.

LÓPEZ SALA, A. M. (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Madrid: Anthropos.

MARTÍNEZ ESCOBAR, F. (2012, noviembre) *El Partido Liberal, los movimientos sociales y la candidatura de Fernando Lugo. Aristas de la destitución de Fernando Lugo. ¿Transformación del Sistema de Partidos?*. Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencias Políticas. “Las Ciencias Políticas desde el Sur”. Asociación Uruguaya de Ciencias Políticas, Uruguay, 14-16 de noviembre de 2012. Disponible online en http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/13142515%20-%20Mart%C3%ADnez,%20Fernando.pdf

MIRAVET, P. (2006). Algunos problemas para la participación cívica y política de los inmigrantes. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 14. En la Red: <http://www.uv.es/CEFD/14/pmiravet.pdf> (09/2014)

McADAM, D. (1999). The biographical Impact of Activism. En M. Giugni, D. McAdam y C. Tilly (eds.), *How Social Movements Matter*. Minneapolis y St. Paul: University of Minnesota.

- (1986). Recruitment to High Risk Activism: The Case of Freedom Summer. *American Journal of Sociology*, 92, 64-90.

- y C. Tilly (2001). *Dynamics of Contention*. Nueva York y Cambridge: Cambridge University Press.

ØSTERGAARD-NIELSEN, E. (2009). La política a través de las fronteras: reflexiones sobre la dimensión transnacional de la participación política de los migrantes. En ESCRIVÁ, A. BERMÚDEZ, A. y MORAES, N. (edits.) *Migración y participación política: Estados, organizaciones y migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional*. CSIC: Madrid, 17-41

PASSY, F. (2001). Socializing, Connecting, and the Structural Agency/Gap. A Specification of the Impact of Networks on Participation in Social Movements. *Mobilization*, 6, 173-92.

PASTOR, J. (2011) Prólogo. En TARROW, S., *El Nuevo Activismo Transnacional*, España:, Editorial Hacer.

PERÒ, D. (2007). Anthropological perspectives on migrant transnational political engagements. *Working Paper*, 50.

PRM, 2013. *Manifiesto por el esclarecimiento de la masacre de Curuguaty*. En la red: <https://www.facebook.com/notes/292911014169052/>

SASSEN, S. (2013). *Inmigrantes y ciudadanos: de las migraciones masiva a la Europa de la Fortaleza*. Madrid: Siglo XXI.

SOLER, L. (2011). Cuando la novedad no es el resultado. El proceso político que construyó a Fernando Lugo. *Nueva Sociedad*, 231 (enero-febrero de 2011), 28-44.

TARROW, S. (2012). *El Poder en Movimiento: Los Movimientos Sociales, La Acción Colectiva y la Política (3ª Edición)*. Alianza Editorial. Madrid.

TARROW, S. (2005). *The New Transnational Activism*. Nueva York y Cambridge, Cambridge University Press.

TAYLOR, V. (1989). Social Movement Continuity: The Women's Movement. *American Sociological Review*, 54, 761-775.

TILLY C. y S. TARROW (2007). *Contentious Politics*. Boulder: Paradigm Publishers.

FAMILIAS Y ESCUELAS: NUEVAS REIVINDICACIONES EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS

Joaquín Giró Miranda, Profesor de Sociología, Universidad de La Rioja
joaquin.giro@unirioja.es

Sergio Andrés Cabello, Profesor de Sociología, Universidad de La Rioja
sergio.andres@unirioja.es

PANEL 3. Movimientos Sociales

Abstract

Uno de los ámbitos de las políticas públicas más afectados por los recortes y ajustes ha sido el educativo. Desde el inicio de la crisis, la Educación ha ido perdiendo recursos y personal, lo que supone un impacto directo en la igualdad de oportunidades. Los principales afectados son los colectivos con menos recursos, pero también la mayoría de la sociedad. En este sentido, la comunidad educativa ha tomado gran visibilidad en contra de las políticas de ajuste y recorte. La presente ponencia analiza este fenómeno y, fundamentalmente, el papel desempeñado por las familias, uno de los principales agentes de la comunidad educativa junto a estudiantes y profesores. Se basa en un extenso trabajo de campo cualitativo a través de más de setenta entrevistas personales en profundidad en La Rioja. Entre los principales resultados de la investigación se constata la elevada concienciación de la comunidad educativa, incluidas las familias que padecen estos recortes y ajustes directamente. También observamos el valor otorgado a las tecnologías de la información y el conocimiento (TICs) que junto a las redes sociales, son fundamentales en la comunicación entre los miembros de la comunidad educativa. Sin embargo, se detecta la inconsistencia de las movilizaciones, la implicación puntual (manifestaciones, días de huelga), la compleja estructuración de la denominada Marea Verde y el desencanto ante la falta de resultados mientras han continuado las políticas de ajuste y recorte.

Palabras clave: Educación, comunidad educativa, familias, movilización educativa, Marea Verde

INTRODUCCIÓN

En 2008 comenzó una crisis de carácter sistémico que en poco más de un lustro se ha llevado por delante algunas de las estructuras sobre las que se sustentaba la sociedad. Este proceso, que ya tenía sus orígenes en el inicio de las políticas neoliberales en la década de 1970 y en el cuestionamiento del Estado de Bienestar, ha dado lugar a un nuevo escenario caracterizado por el incremento de la pobreza, la exclusión social y la desigualdad (Stiglitz, 2012). La crisis aceleró la situación y provocó que en unos años, algunas importantes conquistas logradas en las décadas anteriores fuesen desapareciendo. En el caso español (incorporado tardíamente al Estado de Bienestar y que logró buena parte de su avance en la década de los ochenta y en la primera década de los noventa del XX), el impacto se ha dado a través de recortes en las políticas sociales dedicadas a Educación, Sanidad y Servicios Sociales (Fernández et al., 2014). El recorte en las políticas públicas ha venido acompañado de un aumento del desempleo, que en los momentos más álgidos de la crisis superó en España el 25% de la población activa, así como una precarización del empleo, que ha dado lugar a que un importante porcentaje de trabajadores no les baste los ingresos salariales para cubrir sus necesidades, generando estas situaciones una nueva clase social denominada “precariado” (Standing, 2013). Siendo un Estado de Bienestar de carácter “familista”, han sido las familias las que se han convertido en un dique de contención de los efectos de la crisis (Andrés y Ponce de León, 2013).

En este contexto, la sociedad española reaccionó el año 2011 desde el comienzo de las movilizaciones del 15-M. Fueron protestas que se articularon no sólo por las consecuencias de la crisis, sino también como una crítica al sistema institucionalizado y a los agentes tradicionales, fundamentalmente los partidos políticos mayoritarios, que eran percibidos como una parte del problema más que de la solución. Estos nuevos movimientos sociales, que se han basado en gran medida en el poder y visibilidad de las redes sociales y en el aprovechamiento de las TICs, habrían quebrado los paradigmas tradicionales interpretativos de los movimientos sociales y sería “demasiado pronto para elaborar una interpretación sistemática y académica sobre estos movimientos” (Castells, 2012: 22.).

Las movilizaciones se fueron articulando en torno a “mareas”, en ámbitos que estaban vinculados al Estado de Bienestar, como la Sanidad (Marea Blanca), la Educación (Marea Verde), Servicios Sociales (Marea Naranja), etc., siendo las dos primeras las que han contado

con una mayor visibilidad social (Sánchez, 2013). Son nuevas formas de acción política, que contaron con un fuerte componente asambleario, y que han alcanzado su cota más elevada con la irrupción de una nueva formación política (Podemos) en las elecciones europeas de 2014.

El desencanto y las movilizaciones han sido protagonizados por amplios sectores de las clases medias, precisamente aquellos que más se habían beneficiado de un Estado de Bienestar que favorecía la igualdad, la equidad y la movilidad social. Las clases medias se han visto desplazadas, sintiéndose desorientadas en un escenario nuevo y problemático, y con los resortes del Estado de Bienestar en recesión (Hernández, 2014). La toma de conciencia de las clases medias, o de parte de ellas como consecuencia de la crisis, les habría dispuesto un papel central en las movilizaciones, otorgándoles una dimensión política (Estanque y Fonseca, 2014: 603).

La Educación ha sido uno de los espacios donde se han canalizado las protestas al ser uno de los que más ha sufrido los recortes presupuestarios. Éstas contaron con la implicación de todos los agentes de la comunidad educativa: profesorado, familias, estudiantes y otros profesionales de dicho ámbito que también se vincularon con otras protestas. El hecho de contar con la involucración de todos los actores fue un hecho determinante, especialmente teniendo en cuenta las dificultades de participación de las familias en la Educación. Esta cuestión compleja, pese a ser un objeto de estudio que alberga un amplio bagaje teórico y práctico (Giró et al., 2014; Belda, 2014; Azpillaga et al., 2014; Comas et al., 2014; Vega, et al., 2012; Muñoz y Gairín, 2011; Garreta, 2007, 2008, 2014), sigue suscitando no pocos debates. Los componentes de la comunidad educativa son colectivos heterogéneos, que en no pocas ocasiones se sitúan en posiciones encontradas, por lo que la participación de las familias en la escuela se antoja una cuestión pendiente.

La reducida participación de las familias en España ya se observa en indicadores, como las elecciones a los Consejos Escolares (Giró y Andrés, 2012), a las juntas directivas de las asociaciones de madres y padres de alumnos/as (AMPAs) y en las dificultades que se dan para su articulación. Sin embargo, la implicación de las familias en la escuela, desde un punto de vista reivindicativo, fue determinante en algunos periodos de nuestra historia como por ejemplo al final del franquismo y la transición a la democracia, cuando las recién constituidas AMPAs convivían y reivindicaban, junto a otras entidades, mejoras en los centros y en la Educación dentro de un contexto de demanda de democracia (Mata, 2014).

Esta ponencia aborda cómo han participado las familias en las movilizaciones educativas, qué relaciones se han establecido entre sus integrantes y los resultados de las mismas, que proceden de un proyecto¹ de investigación nacional que busca conocer las dinámicas positivas de participación en la educación obligatoria. Nuestro trabajo de campo se ha llevado a cabo en la Comunidad Autónoma de La Rioja donde se realizaron seis etnografías escolares en centros que cuentan con experiencias significativas de participación de las familias en la escuela (Giró y Andrés, 2014a). Los centros son dos CEIP (Centro de Educación Infantil y Primaria), dos IES (Instituto de Educación Secundaria), un CRA (Colegio Rural Agrupado) y un Centro Privado/Concertado, concentrándose cinco de estos en la capital de la región, Logroño. En total, se han efectuado más de setenta entrevistas semiestructuradas, con un guión derivado de los resultados de la primera fase de la investigación. Los entrevistados fueron directores de centro, integrantes de equipos directivos, docentes, AMPAs, madres y padres, y otros profesionales que están presentes en la Educación, como por ejemplo orientadores. El trabajo de campo se ha desarrollado durante el segundo semestre del curso 2013/14 y primer semestre del 2014/15. Igualmente, también prestamos una especial atención al papel que desempeñaron las TICs y las redes sociales como medio instrumental en las protestas y la movilización.

1. RECORTES Y AJUSTES. LA MOVILIZACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA

En todo este escenario de crisis sistémica, deterioro de las condiciones de vida y recortes del Estado de Bienestar, la Educación ha cobrado un papel fundamental. Pilar básico de las políticas públicas y uno de los mecanismos reductores de la desigualdad, ha sido uno de los ámbitos más afectados por las reducciones presupuestarias. La educación pública española ha perdido miles de millones de euros desde el comienzo de la crisis, colocándose incluso a la cabeza de la Unión Europea en la reducción del presupuesto educativo, lo que limita el derecho a la educación (Rogero-García, 2014). A lo largo de estos años, la Educación ha perdido buena parte de aquellas actividades que le convertían en un mecanismo garante de la igualdad de oportunidades. A la práctica eliminación de la educación compensatoria, del

¹ Proyecto de investigación “Familias y escuelas. Discursos y prácticas cotidianas sobre la participación en la educación obligatoria” (referencia EDU2012-32657) de la convocatoria 2012 del Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental del Ministerio de Economía y Competitividad.

profesorado de apoyo, la no renovación de docentes, la pérdida de derechos laborales de los profesores y su precarización, etc., se unen medidas como la desaparición de los programas de gratuidad de libros de texto, de ayudas y becas, como por ejemplo las destinadas al comedor. El impacto de estas políticas afecta al conjunto de la sociedad, pero se hace todavía mucho más duro en los colectivos vulnerables que encontraban en la escuela un espacio para acceder a ciertos recursos, incluso cuestiones básicas como la alimentación (Andrés y Giró, 2014).

Además, sobre este escenario tan negativo, se ha sumado la presencia de la LOMCE (Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa), reforma educativa que fue aprobada por el Congreso de los Diputados el 28 de noviembre de 2013, y cuyo anteproyecto de Ley generó una reacción de la comunidad educativa sin precedentes, provocando que el titular del Ministerio de Educación, José Ignacio Wert, se haya convertido en el ministro peor valorado por los ciudadanos en los Barómetros² del CIS, alcanzando su cota más baja de popularidad en abril de 2014 con 1,40 puntos sobre diez. La LOMCE incide en medidas que provocan la desigualdad de oportunidades como por ejemplo en los itinerarios que marca a los estudiantes, o los recursos en los centros, etc., reduciendo la participación de las familias en la escuela y convirtiendo al Consejo Escolar en un órgano tan sólo consultivo (Giró, 2013).

Las movilizaciones de la comunidad educativa comenzaron en 2011 iniciadas por el profesorado de educación secundaria de la Comunidad de Madrid, los primeros afectados por los recortes, institucionalizándose diferentes plataformas en defensa de la escuela pública. Estos movimientos tomarían en su iconografía las camisetas verdes con el lema *Educación pública: de tod@s, para tod@s*, cuyos orígenes se remontan a la Plataforma de la Escuela Pública de Vallecas en 2007. Esta simbología, que en Catalunya adoptaría el color amarillo con el lema *SOS Educació* por coincidir el verde con la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), inundó las manifestaciones y los centros educativos, siendo uno de los iconos más reconocibles de las protestas sociales de estos últimos años. En este sentido, “un análisis de los discursos elaborados por este movimiento social sugiere que se trata más de una reacción defensiva contra el desmantelamiento del Estado del Bienestar y la pérdida de derechos sociales que de una mera lucha corporativa, aunque también ésta se encontraría presente” (Roger-García, et al.: 579)

² Barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), http://www.cis.es/cis/openem/ES/11_barometros/depositados.jsp

En los cuatro años de movilización de la comunidad educativa estuvo presente la defensa de la escuela pública, plasmada en su oposición a la privatización de los servicios públicos, a la potenciación de la escolarización en centros concertados, a la disminución de la inversión educativa, al ataque a los programas de igualdad (programas de gratuidad de libros de texto, becas de comedor, refuerzos educativos, compensatoria, etc.), al aumento de los ratios, a la reducción de las plantillas docentes, al aumento del horario lectivo, al despido del profesorado interino durante los meses de verano, al aumento de la precariedad laboral, a la congelación de las ofertas de empleo público, a la pérdida de salarios base, complementos y pagas extra, a la desaparición de las licencias por estudio, de las ayudas de acción social y de la jubilación anticipada e incentivada (a los 60 años) y al descuento salarial en las situaciones de baja.

En el caso de La Rioja, fundamentalmente en Logroño, una de las medidas que supuso mayor impacto fue el encierro durante cincuenta días (desde el 11 de septiembre de 2012), de parte del profesorado en el IES Práxedes Mateo Sagasta, edificio emblemático no sólo por su situación urbana en el centro de la ciudad, sino por su carácter de primer instituto de secundaria (1837). Durante los cincuenta días de encierro, por las aulas desfilaron en su apoyo no sólo otros profesores o miembros de la comunidad educativa, sino la ciudadanía en general, consiguiendo una visibilidad que desembocó en la Huelga General del 14 de noviembre de 2012, la cual fue secundada por un gran número de estudiantes, docentes y familias que no llevaron a sus hijos a los centros, participando ese día en la manifestación más multitudinaria de las vividas en Logroño, a través de la que ya se denominó popularmente como la “Marea Verde”. Durante esos cincuenta días hubo movilizaciones en las calles y en los centros escolares donde se colocaron pancartas, carteles y camisetas verdes que aún se pueden ver en espacios que algunos han denominado el rincón verde.

Sin embargo, a pesar de momentos puntuales de gran efervescencia en la protesta (huelgas, manifestaciones o el uso de la simbología), nos encontramos con un proceso que presenta sus dudas e inconsistencias en función también del tipo de informante que abordemos. A lo largo del trabajo de campo desarrollado, así como en la primera fase de la investigación en la que se entrevistó a actores más institucionales del ámbito educativo, se ha observado cómo las movilizaciones se han ido diluyendo con el paso de tiempo. Además, también existen importantes diferencias en su interior dada la heterogeneidad de sus componentes, lo cual va a determinar el resultado y la situación actual de las protestas educativas: “Las contradicciones internas también se producen en un movimiento muy heterogéneo, con actores que cuentan con intereses diversos y con colectivos que tampoco son homogéneos internamente. Es decir,

no todo el mundo, ni profesorado ni familias, tiene la misma percepción o sensibilidad” (Giró y Andrés, 2014b: 640).

En este sentido, dos hechos son referentes. Por un lado, durante el curso 2013/14 se sufrieron importantes recortes en el sistema educativo riojano. El informe acerca del estado de la educación que elabora anualmente el Consejo Escolar del Estado señalaba el impacto de estas medidas en el profesorado, incidiendo en la tasa de reposición del mismo. En La Rioja, el 35% del cuerpo docente supera los cincuenta años y tan sólo el 4% no ha cumplido aún los treinta años, situándose como la tercera comunidad del Estado con el profesorado más longevo, tras Asturias (40,3%) y Galicia (37,7%). En primaria, el 31,7% de los maestros supera los cincuenta años, aunque el porcentaje de los de menos de treinta años se eleva hasta el 14,1%. Las causas proceden de la falta de oferta de empleo público en los últimos cuatro años (desde 2010 no se han convocado oposiciones, y si habrá este año 2015 va a ser en una pequeña cantidad –cuarenta y cuatro profesores-), pese a que cada año se jubilan una media de cien docentes que sólo son sustituidos por unos ochenta (dado que han dejado de considerarse imprescindibles algunos servicios que prestaban los veinte que no se reponen). De este modo las tasas de reposición cayeron hasta el 10% y tan sólo en 2014 se permitió el 50%. Esta situación de recortes entre el profesorado sigue vigente en el curso escolar 2014/15.

El otro referente lo encontramos en la aplicación de la LOMCE, que no ha generado las movilizaciones del pasado, cuando el proyecto sí provocó una gran oposición y contestación; de hecho, las protestas de este curso no pueden compararse con las acaecidas en años anteriores.

Docentes y familias estuvieron unidos en la movilización por la educación pública, en contra de los recortes y ajustes y de la LOMCE. Sin embargo, son dos colectivos distintos que, en no pocas ocasiones, cuentan con objetivos diferentes, cuando no se miran con recelo.

2. DOCENTES Y FAMILIAS

Existe un acuerdo generalizado y reconocido en que los profesores fueron los que iniciaron las movilizaciones. Como se ha señalado, el comienzo de las mismas cabe ubicarlas en el verano de 2011 por la situación de los interinos en la Comunidad de Madrid. En las protestas

también tuvieron una presencia muy activa los sindicatos de enseñanza, pero su protagonismo ha sido cuestionado por una parte de madres y padres que buscaban formas de participación alternativas, siguiendo los modelos de los nuevos movimientos sociales que emergieron a partir del 15-M. Además, el profesorado también es un colectivo muy heterogéneo, formado por personas de diferentes generaciones y, fundamentalmente, por un cuerpo de funcionarios y otro de interinos. Estos últimos señalaban a lo largo de nuestro trabajo de campo la menor implicación del funcionariado, afectado de forma diferente por los recortes y la inestabilidad derivada de la crisis. Incluso algunas de las madres y padres más comprometidas señalaban también esta diferencia, cuestionando la escasa movilización de parte del profesorado funcionario; son los interinos los que se encuentran en una situación más precaria, y son los que han impulsado y participado mayoritariamente en las protestas.

Y es que cuando hablamos de movilización del profesorado no nos referimos a todo el colectivo, ni siquiera consideramos que sean el mayor número o en la mayoría de los centros, pero si han destacado en las protestas y en las movilizaciones es porque los docentes, principalmente los damnificados por los ajustes, han sabido con sus acciones aunar a toda la comunidad educativa, desde las familias hasta los estudiantes.

Sin embargo, esa integración de madres y padres en las movilizaciones, generó una elevada concienciación de la situación en una parte muy significativa de las familias. La protesta la pudieron iniciar los profesores, pero no cabe duda que la presencia de las madres y padres y los estudiantes es lo que les otorgó legitimidad y consistencia. Su protagonismo fue central y en ese escenario también cabe destacar el papel de las AMPAs, que sirvieron como eje catalizador y canal de información. Precisamente, este último aspecto fue señalado por numerosas familias, que indicaban que no conseguían información desde los centros o desde parte del profesorado, pero sí por otros medios vinculados a las AMPAs. El papel de las redes sociales también fue central, ya que permitió una mayor difusión y visibilidad de las reivindicaciones.

Buena parte de las familias se sumaron con ilusión a las demandas que habían iniciado los docentes, tomando conciencia de una situación que les afectaba directamente. Incluso, también se hacía referencia a la implicación de madres y padres que estaban directamente vinculados al sistema educativo, bien porque eran profesores o porque en su entorno había docentes.

La impresión sostenida entre muchos padres fue que el compromiso de las familias en las movilizaciones fue muy superior a la de los docentes, quizás por la prueba que les supuso hacer participar a sus hijos en la huelga general del 14-N de 2012 no llevándolos a los centros escolares, algo inédito si tenemos en cuenta que a pesar de haber participado muchos de ellos en las cuatro huelgas generales que se han sucedido en la legislatura, los hijos nunca han sido partícipes de las decisiones de sus padres acudiendo siempre a los centros, salvo quizás aquellos adolescentes de instituto, más concienciados, o por lo menos con más autonomía que los escolares menores de primaria, que son acompañados generalmente por sus padres.

A lo largo de la investigación se ha señalado la importancia de los canales de comunicación tanto entre los docentes y estudiantes como en el conjunto de la participación de las familias en la escuela (Giró y Andrés, 2014c). En el proceso de las movilizaciones, estos canales para buena parte de los entrevistados, especialmente para las AMPAs, parece que no han funcionado eficazmente, máxime cuando ya presentan dificultades en contextos que no son de protesta. Además de tener que recurrir a otras fuentes para buscar información, también nos señalaron las dificultades que encontraron en algunos centros para poder convocar asambleas de madres y padres, señalando a los equipos directivos que se oponían por el carácter político de las actividades.

En este sentido, habría que destacar una cierta despolitización en parte de los equipos directivos y del profesorado. A lo largo de las entrevistas, las familias más comprometidas criticaron la falta de implicación de parte de este colectivo. Ciertamente, se pudo comprobar que algunos centros habían llevado a cabo charlas informativas sobre la LOMCE, pero algunos equipos directivos, por su dimensión ideológica, adoptaron una posición neutral disociando Educación y Política. Por supuesto que hay siempre un intento de alejamiento de cuanto suponga ideología o compromiso político; es parte de la herencia del franquismo, pero también es consecuencia de la presencia mediática de los sindicatos, especialmente CCOO que fue quien más patrimonializó la camiseta verde en cuantas acciones llevaron a cabo. El 15-M supuso el primer gran revulsivo frente a esta conciencia adormecedora acerca de la participación política, y si bien muchas familias superaron los miedos a implicarse en las movilizaciones, siempre hacen denotar en sus acciones que éstas se encuentran alejadas de la idea de hacer política, la cual, en su conciencia, dejan en manos de los partidos políticos y los sindicatos. Es como si hablar de acción política supusiera contaminar su actividad reivindicativa o de protesta.

Otro de los aspectos centrales que se ha constatado en la comunicación entre los docentes y las familias hace referencia a las demandas de los primeros. Parte de las familias, fundamentalmente las menos comprometidas, indicaron que las reivindicaciones del profesorado se habrían centrado en cuestiones económicas y salariales, cuando entienden que son más cosas las que entran juego.

Si durante los momentos más álgidos de la movilización se observó un importante uso de la simbología, especialmente la camiseta verde y los carteles, parte de éstos han ido desapareciendo a medida que no se lograban los objetivos deseados. En este sentido, quedan en los centros reminiscencias de la Marea Verde, especialmente manifiestas en aquellos más concienciados y movilizados, pero en el resto, siguen presentes en salas de profesores, en pasillos, etc., aunque su incidencia es menor.

Como señalábamos en el inicio de esta ponencia, hay que destacar el papel que tienen las TICs y las redes sociales. Estas herramientas son determinantes en las sociedades en las que nos encontramos y facilitan la labor de comunicación y transmisión de información. Durante los momentos más importantes de las reivindicaciones, era frecuente que madres y padres sustituyesen las imágenes de sus perfiles en las redes sociales o en el WhatsApp por iconos relativos a la Marea Verde o en contra de los recortes.

En una labor exploratoria de las páginas webs de los CEIP e IES de La Rioja al finalizar el curso escolar 2013/14 para comprobar qué quedaba de la iconografía de la protesta, de los ochenta y cuatro centros analizados, en seis de ellos la página web del centro no funcionaba (7,1%); en quince (17,9%) sí que había elementos que aludían a las reivindicaciones de forma claramente visible, como era el icono de las movilizaciones representado por el lema y la imagen de las camisetas. En el resto de los centros (75%), no aparecía ningún elemento que hiciese referencia a la situación.

El escenario de recortes y ajustes en la Educación ha seguido su camino, afectando a los docentes pero también al conjunto de la comunidad educativa. La reducción del profesorado, que algunos informes³ cifran en una pérdida de aproximadamente 25.000 docentes, afecta a la calidad de la enseñanza y a la igualdad de oportunidades. Sin embargo, el profesorado ha perdido fuerza en las reivindicaciones como consecuencia en gran medida de no haber

³ eldiario.es, 02-12-2014: http://www.eldiario.es/sociedad/recortes-docente-pequeno-pagado-envejecido_0_330717807.html

logrado resultados, y que se ha visto reflejada en la menor incidencia de las manifestaciones de comienzos del curso 2014/15. Además, los sindicatos también han sido cuestionados al ser presentados por las fuerzas políticas emergentes y los movimientos sociales como parte del sistema institucionalizado.

El papel de madres y padres en las reivindicaciones por la escuela pública fue central y determinante. No sólo se incorporaron a las movilizaciones, sino que se situaron en la primera línea de demandas y protestas, bien a través de las AMPAs donde se observó una importante concienciación, bien a través de la participación individual, en muchas ocasiones con gestos como no llevar a sus hijos a clase los días de huelga. Y fue tanto contra los recortes como contra la LOMCE, ya que ambas cuestiones no se veían como separadas, sino como parte de una estrategia gubernamental de ataque y derribo de uno de los pilares del Estado de Bienestar. Las AMPAs fueron un canal de información sobre esta situación para el conjunto de las familias; además, no pocas AMPAs contaban con personas muy posicionadas y críticas, procedentes muchas de ellas de otros movimientos sociales, sindicatos, asociaciones, etc.

El potencial que representaban estas sinergias se hizo notar en los momentos más fuertes de la movilización en los que estos agentes consiguieron aglutinar al conjunto de las familias. Y eso en un contexto en el que la participación de las familias en la escuela es reducida, basada en estrategias individuales frente a las colectivas, y más centrada en el ámbito lúdico y festivo que en otros de gestión y responsabilidad (Giró et al., 2014).

En el caso de madres y padres, el escenario que transmitían los agentes de la comunidad educativa era que existía una reducida parte de éstas implicada y muy concienciada e igualmente activa, frente a una gran mayoría que se incorporaba puntualmente a las manifestaciones. Uno de los indicadores más interesantes lo encontramos en la percepción del profesorado sobre la participación de las familias. Buena parte de ellos señalaron que la cuestión de los recortes y de la LOMCE no era un tema que surgiese frecuentemente de forma espontánea en las conversaciones con los padres en tutorías, reuniones colectivas o encuentros informales en patios, puertas de los centros o en la calle. También las madres y padres más concienciados lamentaban esa falta de implicación. Sin embargo, este escenario responde al modelo de participación de las familias en la escuela, en el que priman los intereses individuales, descendiendo la implicación de las mismas a medida que los estudiantes crecen, reduciéndose drásticamente cuando llegan a la educación secundaria (Garreta, 2014; Giró y Andrés, 2014c).

Podríamos señalar que se ha producido una concienciación, pero que no ha llegado a materializarse en términos de acción salvo en momentos puntuales. La responsabilidad de que todo haya quedado en una especie de superficialidad se reparte entre factores internos y externos de las familias, dependiendo del colectivo entrevistado; además de la falta de participación de madres y padres en la escuela, lo cual es un elemento de primer orden, se insiste desde los más activos en la despolitización de buena parte de las familias, como consecuencia de la herencia del franquismo ya señalada y de los procesos de individualización de la sociedad, que han llevado a que la “cultura de la participación” en España sea reducida. Por otra parte, desde las posiciones más críticas también se indicaba que el hecho de poner la imagen de la Marea Verde en las redes sociales o en el WhatsApp respondía a “querer quedar bien” y no tanto a una materialización de activismo.

Como factores externos, algunas familias entrevistadas indicaron la falta de liderazgo en las reivindicaciones, señalando directamente al profesorado y a los sindicatos como los responsables de no haberlo asumido. Las dificultades en la comunicación y los problemas derivados en los canales de comunicación entre familias y docentes han sido señaladas por las madres y padres más concienciados como una barrera prácticamente insalvable. La falta de información, o la dificultad para recabarla, así como unos mensajes que se han centrado en aspectos muy concretos (el salarial) han podido frenar la participación de parte de las familias.

En definitiva, la euforia de las movilizaciones ha dado paso al escepticismo y, a continuación a la frustración ante la no consecución de los resultados. Precisamente en la última convocatoria de huelga promovida por el sindicato de estudiantes (23 de octubre de 2014) y apoyada por distintos movimientos sociales y partidos políticos, no tuvo el respaldo de la Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (CEAPA) y no hubo un posicionamiento conjunto como sí ocurrió con las manifestaciones de la Marea Verde.

En el análisis de las páginas webs y blogs de las AMPAs de los centros públicos de La Rioja a finales del curso 2013/14, la presencia de la iconografía de la movilización y reivindicación todavía era menor que en las webs de los colegios e institutos. De los ochenta y cuatro centros, treinta y una AMPAs (36,9%) no contaban con página web o blog, lo que representa una de cada tres. En seis casos tampoco funcionaba la web o el blog (7,1%). Sólo en nueve AMPAs aparecían iconos y símbolos de la Marea Verde y las reivindicaciones (10,7%), en algunas ocasiones compartían imagen con las webs de los centros y en el resto la visibilidad

era menor que las de los colegios. Finalmente, treinta y ocho webs o blogs de las AMPAs de los centros públicos no contaban con ninguna imagen o referencia a las reivindicaciones, (45,2%). A la hora de tener en cuenta este indicador es necesario señalar que no son iguales los recursos que puede destinar un centro para el mantenimiento de una web, aunque también en muchos casos es cuestión de la implicación de personas determinadas, que los que puedan utilizar las madres y padres que no disponen del mismo tiempo. Además, la visibilidad de la protesta por parte de las familias fue más significativa a través de las redes sociales, principalmente Facebook y en menor medida Twitter.

CONCLUSIONES

La Marea Verde y las movilizaciones derivadas de los recortes en Educación y el anteproyecto de la LOMCE tuvieron sus puntos álgidos desde la segunda mitad de 2011 hasta noviembre de 2013, con varios momentos destacados como las huelgas generales y las manifestaciones multitudinarias. Sin embargo, exceptuando situaciones como las relacionadas con la lengua en Islas Baleares (Melià, 2014; Vallespir y Morey, 2014), en el resto de los casos las movilizaciones se han centrado en esas situaciones. La comunidad educativa participó ampliamente, aunque tras esos momentos de efervescencia y en una combinación de frustración y desengaño por la ausencia de resultados y por las dificultades de articulación del propio movimiento, durante 2014 la Marea Verde ha perdido visibilidad y fuerza. Y es que “tantos familias como profesores se responsabilizan mutuamente de los limitados resultados de las movilizaciones, por la carencia de resultados y de estrategias que hubiesen dado lugar a una continuidad de la protesta más sostenida en el tiempo” (Giró y Andrés, 2014b: 641). Sin duda alguna, la menor presencia e implicación de las familias es una de las claves para explicar este escenario.

En estos momentos, tras las movilizaciones de estudiantes a finales de octubre de 2014, parece existir un cambio de estrategia en los colectivos que integran la Marea Verde con el fin de recuperar el pulso en defensa de la escuela pública. Esta estrategia pasa por alejarse de las manifestaciones masivas y concentrarse en diferentes iniciativas que confluyan o se apoyen entre sí, y que generen un desgaste continuado del gobierno y la política de recortes. De este modo hemos observado que cuando había algún tipo de manifestación o movilización

ciudadana, no necesariamente relativa a la educación, siempre aparecía alguna camiseta verde o algún slogan relativo a la defensa de la escuela pública, o en definitiva, una reclamación en general de los servicios del Estado de Bienestar donde la Escuela es y será uno de sus principales componentes.

A este respecto, la FAPA Francisco Giner de los Ríos de Madrid en su llamada a la I Huelga Educativa de Apertura de Centros el 28 de noviembre de 2014 (día no lectivo para el sector educativo), apuntaban en una nota informativa⁴ que “si bien los padres y madres del alumnado consideran imprescindible que se continúen las movilizaciones, también reclaman con la misma seguridad que se busquen nuevas fórmulas para movilizarse, y trasladan en las reuniones que la huelga tradicional en el ámbito educativo, aquella que supone la paralización de la actividad selectiva, no parece ya una opción a considerar de forma prioritaria en este momento”. Toda una declaración de intenciones acerca de la estrategia a seguir en adelante por las familias comprometidas con la defensa de la escuela pública.

Ya, en una entrevista realizada al profesor de Sociología de la Educación de la Universidad de Barcelona, Xavier Martínez-Celorrio, señalaba⁵ que “la comunidad educativa, más allá de las mareas verdes de protesta, sigue sin hacerse preguntas radicales, complejas y parece que actúa como otros sectores institucionalizados, esperando que amaine la tormenta y lleguen tiempos nuevos...”, y es cierto en cuanto hace referencia a las preguntas críticas o complejas, pues ni los docentes ni las familias han ido más allá de la oposición a la LOMCE o a cuanto representaba esta o el ministro Wert (si bien entre el profesorado, quizás el más vulnerable, sí ha podido existir el cuestionamiento sobre el modelo educativo o sobre la Educación en el siglo XXI), sin embargo no estamos tan de acuerdo con que la comunidad educativa se encuentre esperando a que la tormenta amaine, pues la inminencia de las convocatorias electorales son el estímulo que necesitaban las familias para dar continuidad a las movilizaciones anteriores, bien sea para otorgar el voto de castigo al gobierno, o bien como el instrumento que les ayude a sumergirse en las reflexiones y debates que no tuvieron la respuesta adecuada.

El año electoral es la ocasión propicia para retomar aquellas preguntas radicales y complejas que creyeron ser respondidas a través de las acciones de protesta contra los recortes y la

⁴ <http://www.fapaginerdelosrios.org/index.php?m=Actualidad&pagActual=2>

⁵ <http://ined21.com/p7205/>

LOMCE, y que tras las movilizaciones no se consiguieron, aunque sí ha logrado una mayor concienciación y posicionamiento por el encuentro con el conjunto de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrés, S. y Giró, J. (2014). Crisis, familia y escuela: la precarización de la vida. *Congreso Internacional ¿Qué dicen las Ciencias Sociales sobre la crisis?*. Bilbao, 14 y 15 de julio de 2014 (en prensa).
- Andrés, S. y Ponce de León, L. (2013) Rompiendo la hucha familiar: Estado de Bienestar y familia en España en un escenario de crisis sistémica. *Trabajo Social Hoy*, 69. <http://dx.doi.org/10.12960/TSH.2013.0007>
- Azpillaga, V., Intxausti, N. y Juaristi, L. (2014), Implicación de las familias en los centros escolares de alta eficacia en la Comunidad Autónoma Vasca. *Bordón*, 66, 27-37.
- Belda, J.F. (2014). La participación social en la escuela pública: un reto colectivo. *Anthropos*, 238, 83-102.
- Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Comas, M., Escapa, S. y Abellán, C. (2014). *Com participen mares i pares a l'escola? Diversitat familiar i d'implicació en educació*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Consejo Escolar del Estado (2014). *Informe 2014 sobre el estado del sistema educativo*. <http://www.mecd.gob.es/cee/publicaciones/informes-del-sistema-educativo/informe-2014.html>
- Estanque, E. y Fonseca, D. (2014). Olas de indignación y su lógica política: movimientos sociales y nuevas expresiones de radicalismo de clase media, *RASE. Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 7(3). Recuperado desde <http://www.ase.es/rase/index.php/RASE/article/view/348>
- Fernández, T., Ponce de León, L. y Andrés, S. (2014), Historia del Trabajo Social en España. En T. Fernández y R. De Lorenzo, R. (Eds.). *Trabajo Social. Una historia global*. (pp. 137-184). Madrid: McGraw-Hill.
- Garreta, J. (2014). La participación de las familias en la escuela: una cuestión pendiente. *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada*, 171, 101-124.
- (2008). Escuela, familia de origen inmigrante y participación. *Revista de Educación*, 345, 133-155.
- (Coord.) (2007). *La relación familia-escuela*. Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida.

- Giró, J. (2013). Preparando el futuro del sistema educativo con la LOMCE. *XI Congreso Español de Sociología*. Madrid, 10-12 de julio de 2013. Recuperado desde <http://www.fes-web.org/congresos/11/ponencias/1083/>
- Giró, J. y Andrés, S. (2014a). La participación de las familias en los centros escolares en un contexto de crisis, *XVII Conferencia de Sociología de la Educación. Tiempos Críticos en Educación*, Bilbao, 7-9 de julio de 2014 (en prensa).
- (2014b). Las familias se suben a la Marea Verde. El papel de madres y padres en las movilizaciones educativas, *RASE. Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 7 (3). Recuperado desde <http://www.ase.es/rase/index.php/RASE/article/view/350/353>
 - (2014c). Escenario de participación y canales de comunicación de las familias en la escuela. *III Jornadas Internacionales de Sociología de la AMS*, Madrid, 12 y 13 de noviembre de 2014 (en prensa).
 - (2012). Procesos de participación en la educación y la escuela: el caso de los Consejos Escolares. en M. Venegas, *La Sociología y los Retos de la Educación en la España Actual. XV Conferencia de Sociología de la Educación*. Alzira: Alemania.
- Giró, J., Mata, A., Vallespir, J. y Vigo, B. (2014). Familias y escuelas: Los diferentes discursos sobre la participación. *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal*, 2, 65-90. doi. 10.15257/ehquidad.2014.0009
- Hernández, E (2014). *El fin de la clase media*. Madrid: Clave Intelectual.
- Mata, A. (2014). Evolución de la participación de las familias en el sistema escolar: de la ilusión al desengaño. *XVII Conferencia de Sociología de la Educación. Tiempos Críticos en Educación*, Bilbao, 7-9 de julio de 2014 (en prensa).
- Melià, J. (2014). La movilización social por la lengua y la educación en las Baleares. *RASE. Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 7 (3), Recuperado desde <http://www.ase.es/rase/index.php/RASE/article/view/351/354>
- Muñoz, J.L. y Gairín, J. (2011). Corporaciones municipales y participación en educación. *Revista de Educación*, 356, 583-605.
- Rogero-García, J. (2014). Escuela pública y derecho a la Educación. *Cuadernos de Pedagogía*, 443, 74-77.
- Sánchez, J.L. (2013). *Las diez mareas del cambio. Claves para comprender los nuevos discursos sociales*. Barcelona: Roca Editorial.
- Standing, G. (2013). *El precariado. Una nueva clase social*. Barcelona: Pasado&Presente.
- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Madrid: Taurus.

Vallespir, J. y Morey, M. (2014). El resorgir de l'assimilacionisme cultural. El cas del Decret sobre el Tractament Integrat de Llengües (TIL) del Govern de les Illes Balears. *International Conference: (Re)constructing Latinity: National and Transnational Identities of Romance Cultures. Interdisciplinary and Transdisciplinary Approaches*. Sibiu, november.

Vega, A. (Coord.) (2012). *Indicadores de participación de los padres en la escuela. Un enfoque innovador para una educación de calidad*. Madrid: Wolters Kluwer España.

ACCIÓN SOCIAL ORGANIZADA PARA LA DEMOCRATIZACIÓN ENERGÉTICA: OPORTUNIDADES TÉCNICAS Y LIMITACIONES POLÍTICAS

Autores:

Esther Raya Diez esther.raya@unirioja.es; Universidad de La Rioja

Melchor Gómez Pérez melchor.gomez@ehu.es, Universidad del País Vasco / EHU

PANEL 3 – MOVIMIENTOS SOCIALES

LOS IMPACTOS DE LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EN LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

Resumen:

En nuestro trabajo se presenta la situación actual respecto a la pobreza energética como problema social y como punta de iceberg de otros problemas en el contexto sociofamiliar. Se identifican las respuestas técnicas para afrontar la pobreza energética y las limitaciones del marco político actual, para finalmente analizar el papel de movimientos sociales, como Som Energía, entre otros, que se orientan hacia un cambio de paradigma que implican el empoderamiento ciudadano y la democratización energética.

Palabras clave: Pobreza energética, energías renovables, sostenibilidad, movimientos sociales

Introducción

En los últimos quince años la velocidad de los cambios económicos, sociales, políticos y tecnológicos muestran nuevos problemas sociales y nuevas formas de respuesta a los mismos. En las sociedades desarrolladas hemos asistido a una fuerte dualización de la estructura social, como consecuencia de las políticas neoliberales y la descomposición del Estado de Bienestar. Entre ambos extremos de la escala social, la pobreza energética queda oculta frente a otros problemas sociales con mayor visibilidad. Sin embargo, la OMS estima que en España se producen en torno a 7200 muertes prematuras como consecuencia de la pobreza energética. Una cifra más elevada que la de accidentes de tráfico.

Desde el enfoque de derechos humanos, cabe señalar que los responsables políticos, en cuanto titulares de obligaciones, deben respetar, proteger y satisfacer los derechos humanos a los titulares de derechos, es decir a la ciudadanía. El Comité Económico y Social de la UE

(2013), reconoce que *“la energía es un bien común esencial y debe garantizarse un acceso mínimo para un uso básico, debido a su papel indispensable en todas las actividades cotidianas, que permite a cada ciudadano tener una vida digna”*. Por tanto, las políticas públicas deberían organizarse en este sentido, para avanzar en línea con lo establecido en los Objetivos del Milenio y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en materia de medio ambiente.

Para que este cambio sea posible, es necesario el papel de los movimientos sociales, como actores clave en el proceso de sensibilización y organización social. Actualmente, los avances tecnológicos ofrecen soluciones sostenibles económica y ecológicamente, a través de las energías renovables que garanticen no sólo el acceso a la energía sino también la democratización de la misma.

Pobreza energética como problema social

Por Pobreza Energética se alude a la incapacidad de un hogar para satisfacer un mínimo de servicios energéticos que le permita cubrir sus necesidades básicas domésticas tales como la climatización del hogar, cocinar, asearse, comunicarse. etc. En el Proyecto REPEX se afirma que un hogar está en situación de pobreza energética cuando es incapaz de pagar una cantidad de energía suficiente para la satisfacción de sus necesidades domésticas y/o cuando se ve obligado a destinar una parte excesiva de sus ingresos a pagar la factura energética de su vivienda. (Tirado, 2012:20).

La carencia de energía eléctrica, por no poder pagar la factura eléctrica, puede suponer un riesgo grave para la salud de las personas. Y es un indicador que puede servir para anticipar la detección de otros problemas sociales que afectan al bienestar de las personas que componen el hogar. Como destaca la Alianza contra la pobreza energética, esta realidad se engloba en una problemática mucho más amplia, ya que actualmente casi una de cada tres personas ya viven por debajo del umbral de la pobreza y muchas familias se ven obligadas a decidir entre pagar la hipoteca, la energía, el agua o comprar comida para sus hijos e hijas.

No obstante, la pobreza energética es un fenómeno prácticamente invisible para administraciones públicas, organizaciones no gubernamentales, empresas y resto de actores relevantes, debido al carácter eminentemente doméstico y espacialmente difuso por su estrecha interrelación con otras formas de pobreza y exclusión social.

En un contexto de desarrollo, la pobreza energética es un primer indicador de la privación que sufre un hogar en términos económicos para vivir con dignidad. Es un fenómeno aparentemente invisible debido a su carácter doméstico y oculto ante otras formas de exclusión social y pobreza más extremas. No obstante, según el Comité Económico y Social Europeo afecta a 54 millones de personas en la Unión Europea y en España el riesgo de padecer este tipo de pobreza ha aumentado en los últimos dos años, según los estudios de la Asociación de Ciencias Ambientales, afectando aproximadamente a 7 millones de personas en 2012 y a 10 millones en 2014.

Vivir en situación de pobreza energética puede suponer un grave riesgo para la salud de las personas. Según el estudio titulado “Los impactos sobre la salud de los hogares fríos y la pobreza energética” elaborado por The Marmot Review Team (2011), entre los principales riesgos, los autores señalan:

- Insuficiencias respiratorias, complicaciones cardíacas y mayor riesgo de sufrir problemas mentales.
- Los niños pueden tener dificultades para ganar peso en los primeros años de vida y tienen más posibilidad de desarrollar asma.
- El 28% de los adolescentes que viven en hogares con temperaturas bajas pueden sufrir problemas mentales, mientras la incidencia para los que viven en una casa con una temperatura adecuada es del 4%.

La Alianza contra la Pobreza Energética destaca que en España el 17% de la población tienen dificultades para pagar el recibo de la luz, el gas o el agua, y por tanto son víctimas de este tipo de pobreza. Estas cifras contrastan con los beneficios de las grandes distribuidoras. Siguiendo con los datos aportados por Alianza contra la Pobreza para Cataluña, las grandes distribuidoras de energía que operan en Cataluña siguen enriqueciéndose a costa de subir las tarifas: el precio de la electricidad ha subido un 83% desde el 2003 y el agua se ha encarecido un 65% desde el 2008. El oligopolio energético (Endesa, Gas Natural – Fenosa, Iberdrola, EON España y EDP) durante los tres primeros trimestres de 2013 obtuvo 7,638M€ de beneficios, mientras que Agbar (agua) en 2012 llegó a sumar 432,9M€.

Hay dos indicadores principales empleados en los estudios como variables aproximadas para medir el porcentaje de hogares afectados por condiciones asociadas a la pobreza energética: a) la renta y b) la capacidad para tener una temperatura adecuada.

Respecto al primer indicador basado en la renta, se considera que un hogar está en pobreza energética cuando el gasto en energía para la vivienda supera el 10% del presupuesto familiar anual. En 2010 el 12% de hogares estaba en esta situación y en 2012 esa cifra alcanzó el 17% (más de 7 millones de personas), un aumento del 34%.

Tal como se observa en el gráfico, en todas las CCAA se ha incrementado la proporción de hogares en esta situación. Las comunidades de Castilla La Mancha, Castilla y León y Extremadura superan el 20% de los hogares.

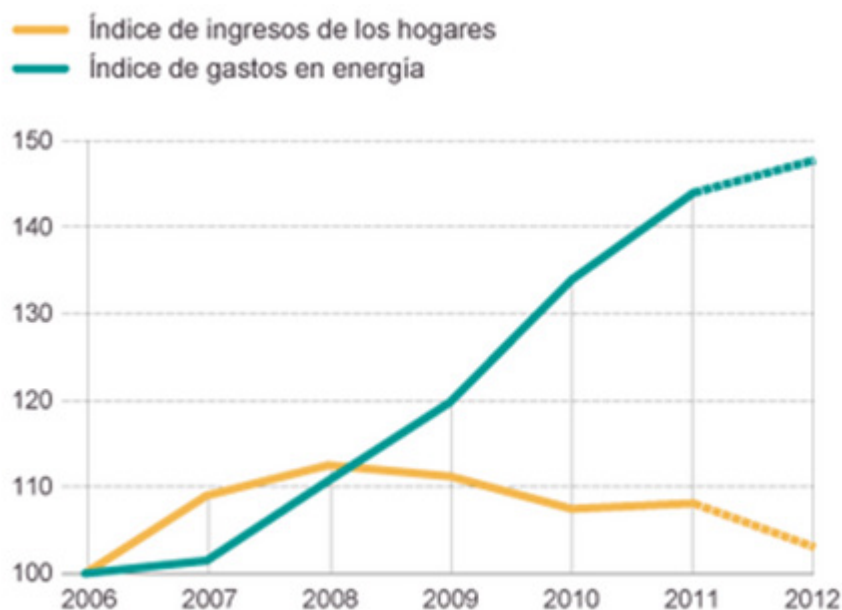
Gráfico 1: Porcentaje de hogares que gastan más del 10% de sus ingresos en energía



Fuente: Pobreza Energética en España (2014), en partir de Asociación de Ciencias Ambientales (ACA), Instituto Nacional de Estadística (INE)

Conviene señalar la evolución experimentada en el periodo 2006 a 2012 entre los ingresos de los hogares y el gasto en energía. El índice de ingresos ha tenido un proceso descendente mientras que el índice de gasto en energía ha aumentado considerablemente.

Gráfico 2: Evolución de Ingresos de los Hogares y de Gastos en Energía.



Fuente: Pobreza Energética en España (2014), en partir de Asociación de Ciencias Ambientales (ACA), Instituto Nacional de Estadística (INE)

Los factores que más influyen en este indicador son la situación económica del hogar, por un lado, y el coste de la energía por otro. En el periodo de estudio, ambos factores han convergido con consecuencias negativas en las condiciones de vida de la población. Por un lado, por el impacto de la crisis económica en los hogares y por otro por las políticas energéticas que graban la factura en su parte fija.

En cuanto al segundo indicador, la Organización Mundial de la Salud sitúa entre los 18°C y los 26°C el umbral de confort para una vivienda. En 2010 el 8% de los hogares españoles no podía mantener una temperatura adecuada en invierno y en 2012 fue del 9% (unos 4 millones de personas), un aumento del 19% en dos años, según el estudio de la Asociación de Ciencias Ambientales, en base a los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida.

Gráfico 3: Porcentaje de hogares que no pueden mantener la temperatura adecuada en los meses fríos



Fuente: Pobreza Energética en España (2014), en partir de Asociación de Ciencias Ambientales (ACA), Instituto Nacional de Estadística (INE)

En este caso, se observa que varias CCAA han mejorado sus resultados en 2012 respecto a 2010. Según este indicador, las regiones más afectadas son, por este orden, Canarias, Murcia, Galicia, Andalucía, Extremadura e Islas Baleares. Es el caso de hogares que habitan en viviendas mal aisladas y sin sistema de calefacción adecuado, típicas de las regiones templadas del país.

Los analistas tienden a señalar que la pobreza energética es una combinación de tres factores a escala de hogar: ingresos del hogar, precios de la energía y eficiencia energética de la vivienda (BERR, 2001 citado por Tirado, 2012:95; García y Mundó, 2014:7). La directiva del mercado interior de electricidad y la del gas (Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de electricidad y Directiva 2009/73/CE sobre mercado interior del gas) obliga a los Estados miembros de la UE a definir

el concepto de *consumidor vulnerable* y a establecer planes de acción para paliar las situaciones de pobreza energética. España se ha limitado a definir «consumidor vulnerable» como aquel que está acogido al bono social, definición que no se ajusta a una situación de vulnerabilidad energética que debe tener en cuenta las necesidades personales del individuo, la edad, situaciones de discapacidad o enfermedad, el domicilio, etc. En esta misma directiva se insta a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para proteger a los consumidores vulnerables y a ofrecer prestaciones en el marco de los regímenes de seguridad social para garantizar el suministro de electricidad a los clientes vulnerables. Nos ocupamos de esta cuestión en el siguiente epígrafe.

Respuestas técnicas para afrontar la pobreza energética

Hoy en día es posible afirmar que existen respuestas técnicas suficientes para afrontar la pobreza energética. Es una cuestión de política social y de política energética. En la exposición diferenciamos entre medidas paliativas o de corto plazo y medidas estructurales con soluciones a medio y largo plazo.

Medidas Paliativas

Las actuaciones que algunos países vienen llevando a cabo para atajar el problema de la pobreza energética son del tipo paliativo, intentan solventar una situación crítica en el hogar de una familia. Estas medidas a corto plazo resultan imprescindibles para garantizar el acceso mínimo a la energía para un uso básico, de aquellos hogares afectados por pobreza energética. Algunos países de nuestro entorno pueden servir de ejemplo, tales como Bélgica, donde se estableció un estatuto de “cliente protegido”, que permite a los perceptores de ayudas sociales beneficiarse de tarifas energéticas sociales; o países que amparados en La Directiva Europea 2012/27/UE en la que se establece “que los Estados miembros han de velar por la prohibición de desconexión de electricidad a dichos consumidores en periodos críticos” como Francia, Holanda y Gran Bretaña y otros países del Norte de Europa, donde está prohibido interrumpir por impago el servicio energético durante los meses de noviembre a abril.

En España no existen estos mecanismos automáticos para resolver casos de urgencia y las medidas contra la pobreza energética se limitan al Bono Social, que aplica un descuento del 25% solo a una serie de colectivos. Si bien esta medida es insuficiente, en la práctica lo es

todavía más, como se puede observar a través de tres ejemplos, a partir de datos del CNMC, del Ministerio de Trabajo y del INE.

- De los 2.617.371 Pensionistas que perciben las cuantías mínimas con derecho a bono social, solamente 237.770 lo reciben, un chirriante 9% del total.
- De las 532.928 familias numerosas en 2012, solamente 115.419 disponen del Bono social, un 21% del total.
- De las 1.807.700 unidades familiares con todos sus miembros en desempleo, solamente 38.355 unidades poseen el Bono Social, un 4% del total.

Cuadro 1: Consumidores acogidos al Bono Social. Mayo 2014

4.2- Bono Social				
Consumidores acogidos al Bono social				
TIPO	Número		Tasa de variación (%)	
	Promedio: Jun 2013- May 2014	may-14	Jun 2013- May 2014 s/ Jun 2012- May 2013	may 14 s/ abr 14
Consumidores con Potencia contratada en su primera vivienda menor a 3 kW	1.588.719	1.559.236	-5,2%	-0,3%
Pensionistas	234.959	237.770	0,6%	-0,3%
Familias numerosas	109.275	115.419	15,0%	1,3%
Desempleados	32.603	38.355	41,4%	3,2%
Tarifa social anterior al 1 de Julio de 2009	25.997	25.629	-7,9%	-0,2%
TOTAL ACOGIDOS BONO SOCIAL	1.991.554	1.976.409	-3,2%	-0,1%

Fuente: CNMC. Boletín mensual de indicadores eléctricos, Mayo 2014.

Medidas Estructurales

Si bien las medidas paliativas son necesarias para afrontar los problemas más inminentes, todos deberíamos ser conscientes de que las medidas preventivas evitan que las situaciones de vulnerabilidad se repitan año tras año y reducen los recursos empleados en la resolución de los problemas. Por citar un ejemplo, según las autores del informe sobre el Alcance de la Pobreza Energética en la Comunidad de Aragón, elaborado por el Centro de Investigación de Recursos y Consumos Energéticos (CIRCE) dependiente de la Universidad de Zaragoza, el gasto en la Comunidad autónoma de Aragón en 2013 en ayudas en concepto de energía fue de

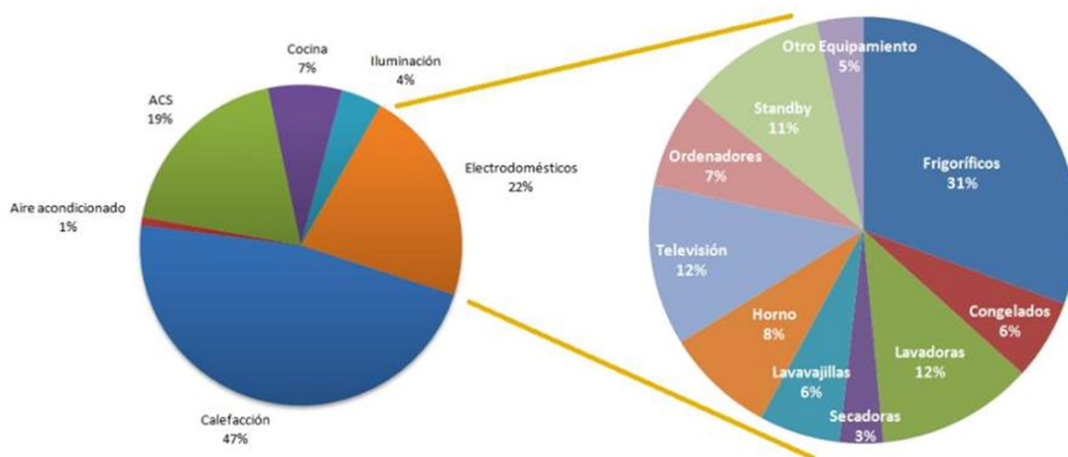
646.024 euros y la previsión para 2014 indica que las ayudas que van a necesitarse serán de 1.219.285 euros, lo que refleja el alarmante 90% de incremento.

La solución a medio y largo plazo de la pobreza energética pasa por reducir de forma significativa los consumos energéticos, vía rehabilitación energética de viviendas y autogeneración de recursos energéticos propios con energías renovables (solar térmica, fotovoltaica y eólica).

Una de las medidas estructurales a implementar deberían ser las actuaciones Ecoeficientes en las vivienda y/o en el conjunto de viviendas o comunidad de vecinos. La actuación Ecoeficiente se define como la estrategia que aplica soluciones basadas en técnicas de eficiencia energética, que introducen tecnologías ecológicas sostenibles, económica y medioambientalmente viables.

Son varias las medidas que entran dentro de esta definición, pero entre las más importantes a señalar está la rehabilitación energética de viviendas encaminadas a mejorar el aislamiento de la vivienda y la eficiencia de los elementos de climatización/refrigeración, mediante programas de ayuda que permitan actuar de forma prioritaria hacia las familias más expuestas a la pobreza energética. Son precisamente estos hogares los que utilizan sistemas de calefacción de baja eficiencia energética, con mayor gasto económico. El gasto en Agua Caliente Sanitaria (ACS) y calefacción/refrigeración suponen un 70% del gasto energético total.

Gráfico 4: Estructura del consumo energético del sector residencial según usos



Fuente: Instituto para la Diversificación y el ahorro de la Energía

Un paso más allá de la rehabilitación es la incorporación a la vivienda de fuentes de generación energética renovables que permiten la autogeneración de recursos energéticos propios y sustituyan fuentes de energía contaminantes que emplean recursos no autóctonos. No se debe olvidar que la mayor parte de la energía final consumida para calefacción y agua caliente sanitaria en los países de la Unión Europea estaba cubierta por combustibles fósiles (50% gas natural) que son importados de otros países.

Promover la generación de energía renovable en el lugar de consumo (hogar, empresas, etc.) supone la conversión de los ciudadanos en *prosumidores*. Lo cual lleva consigo valores de racionalidad en el uso de la energía. Puesto que el recurso energético pasa a ser propiedad del usuario consumidor y con ello se implica en su gestión, racionalidad en el consumo y uso adecuado del bien.

Estas estrategias se enmarcan dentro del objetivo de la Directiva Europea 31/2010 de que todos los edificios, tanto públicos como privados, tengan un consumo de energía casi nulo a partir del 31 de diciembre de 2020 (dos años antes los públicos).

En esta línea se sitúa el Código Técnico de la Edificación (R.D. 314/2006) que emana de la Ley de Ordenación de la Edificación (38/1999) donde se establece la obligación de que los edificios recogidos en el DB-HE (Documento Básico Ahorro de Energía), tanto en nueva ejecución como en reforma y/o rehabilitación, han de contribuir obligatoriamente con una mejora de la eficiencia energética y una contribución solar mínima de agua caliente sanitaria y una fotovoltaica mínima de energía eléctrica.

El proyecto europeo EnergizAIR, financiado por el Programa Intelligent Energy Europe de la Comisión Europea pone de manifiesto el grado de autoabastecimiento de un hogar con energías renovables. En España el 104% de los hogares españoles podrían haberse autoabastecido con energías renovables en 2014. Tomando como ejemplo el más desfavorable, que fue la capital vizcaína, con solo una instalación fotovoltaica de 3kW orientada al sur, los bilbaínos hubieran generado el 99% de las necesidades de electricidad de una familia estándar con un consumo medio anual de 4500 kWh. En el otro extremo, Cadiz, hubieran generado el 160% de la energía eléctrica que consume su población, y un excedente eléctrico para compartir con el resto de vecinos con menor producción. En la tabla se presenta una estimación de la energía que se podría generar en un año por una instalación de 3kW:

Tabla 1: % de electricidad cubierta por una familia estándar en Bilbao por una Instalación fotovoltaica de 3kW.



Bilbao
99%

ENERO	42%
FEBRERO	81%
MARZO	113%
ABRIL	120%
MAYO	119%
JUNIO	137%
JULIO	118%
AGOSTO	118%
SEPTIEMBRE	123%
OCTUBRE	109%
NOVIEMBRE	58%
DICIEMBRE	44%

Fuente: Meteo-renovables (Ecoserveis)

Este nuevo enfoque permite dotar de recursos propios a las viviendas minimizando su vulnerabilidad ante cambios imprevistos de los ingresos familiares y ante precios inestables y crecientes de la energía. La vivienda, además de un lugar para vivir, pasa a ser un lugar para generar recursos energéticos. En línea con la *tercera revolución industrial* preconizada por J. Rifkin (2011).

Un ejemplo real nos puede resultar orientativo. Una vivienda unifamiliar ocupada por una familia numerosa con 5 miembros con una instalación fotovoltaica de 2,8kwp (16m² de tejado) es capaz de generar 3.600 kWh, equivalente al consumo de un vehículo eléctrico que recorre 7.000 km/año (1.000 kWh) más la energía eléctrica que consume el hogar en un año (2600 kWh).

Gráfico 5 : Generación y consumo de energía renovable



Fuente: Elaboración propia basado en ITM Power (2012)

La posibilidad de instalación de energías renovables en la vivienda, por su fácil escalabilidad, tiene un aspecto social muy importante. Por un lado, hay que destacar su papel facilitador en el aseguramiento del derecho humano a una vivienda adecuada; y, por otro lado, permite una mayor democratización de la gestión energética, aumentando el empoderamiento al ciudadano y a las comunidades generando confianza en sus propias capacidades.

Hoy en día es técnicamente posible y económicamente viable la instalación de energías renovables en la vivienda que reduzcan la dependencia energética y garanticen el acceso a la misma a todas las personas. Es una cuestión de política pública nacional. Tal como se establece en el Programa Hábitat “los gobiernos deben adoptar medidas apropiadas a fin de promover, proteger y velar por el logro pleno y gradual del derecho a una vivienda adecuada” (párr. 61). Para avanzar en este camino, resulta esencial el papel de los movimientos sociales.

El papel de los movimientos sociales

Para que un problema tome la dimensión de problema social es necesario que sea percibido de manera conflictiva por un número significativo de personas y se tomen las medidas para cambiar esa situación. Clarisa Ramos, citando a Remi Lenoir señala tres fases que llevan a la consolidación de un problema como problema social: visibilización del problema;

importancia del mismo como problema social e implicación de las políticas sociales en el ámbito del problema tipificado (Ramos, 2003:349). Este proceso requiere del papel de los movimientos sociales y de la sociedad civil en el reconocimiento del problema, denuncia, toma de conciencia y presión para que se adopten las medidas oportunas en vías a su resolución.

Un movimiento social puede ser definido como *“una colectividad que actúa con una cierta continuidad para promover el cambio o resistirse de un cambio en la sociedad o grupo del cual forma parte. Como colectividad, un movimiento es un grupo con un número indeterminado y variable de miembros, con liderazgo cuya posición está determinada más por respuestas informales de sus miembros que por procedimientos formales de legitimación de la autoridad”* (Turner y Killian, 1957).

En la literatura sociológica sobre movimientos sociales pueden observarse diferentes enfoques respecto a su rol político. Offe destaca que los movimientos sociales tratan de politizar las instituciones de la sociedad civil de forma no restringida por los canales de las instituciones políticas representativas-burocráticas, reconstituyendo así, por tanto, una sociedad civil que ya no depende de una regulación, control e intervención cada vez mayores. Para poder emanciparse del Estado, ha de politizarse la misma sociedad civil (...) por medio de prácticas que se sitúan en una esfera intermedia entre el quehacer y las preocupaciones “privadas” por un lado, y las actuaciones políticas institucionales sancionadas por el Estado, por otro lado” (Offe,1987:65). Por su parte Melucci afirma que: “La acción de los nuevos movimientos es prepolítica por que está enraizada en las experiencias de la vida cotidiana; y metapolítica porque las fuerzas políticas no las pueden nunca representar completamente” (Melucci, 1989:72). En todo caso, donde si parece que hay un acuerdo es en considerar que “los movimientos sociales suponen un fortalecimiento del espacio público y una revitalización de la sociedad civil (Cohen y Arato, 1992). Los individuos aislados y desarraigados nunca se movilizan de ahí la necesidad de los movimientos sociales entendidos como *“Red de relaciones informales entre individuos, grupos y organizaciones que, en sostenida y frecuentemente conflictiva interacción con autoridades políticas y otras élites, y compartiendo una identidad colectiva no necesariamente excluyente, demandan públicamente cambios (potencialmente antisistémicos) en el ejercicio o redistribución del poder a favor de intereses cuyos titulares son indeterminados o indeterminables colectivos o categorías sociales”* (Ibarra, 2006:94).

Se puede afirmar que los movimientos sociales son agentes privilegiados del cambio social y, en particular, del ámbito institucional. Se sitúan en una posición intermedia entre las instituciones públicas y las autoridades y el conjunto de la sociedad, con sus instituciones, asociaciones e individuos. La formación de un actor colectivo precisa la construcción de la idea de un “nosotros”, de una identidad colectiva que a través de unos contenidos concretos dé sentido a los objetivos y fines de la acción colectiva. Surgen habitualmente como enfrentamiento al poder establecido no solo contra instituciones públicas, también contra empresas privadas o mixtas, como por ejemplo vecinos que se movilizan para quitar una gasolinera de su barrio o para frenar los proyectos urbanísticos de una determinada administración.

Movimientos sociales contra la pobreza energética

En los últimos años estamos asistiendo a la aparición de diferentes grupos sociales, movimientos, asociación y plataformas que tienen entre sus fines la lucha contra la pobreza energética. A continuación presentamos algunos de ellos:

I. Alianza contra la Pobreza Energética <http://pobresaenergetica.es/es/qui-som/>

Nace con el objetivo de garantizar el acceso universal a los suministros básicos y denunciar a las administraciones públicas y a las multinacionales su inmovilismo. Orientan sus reivindicaciones a exigir la Garantía del acceso universal a los servicios básicos; evitar los cortes indiscriminados de suministros; y defender los derechos humanos, al considerar que el acceso a la luz, el gas y el agua es indispensable para disponer de una vivienda digna, tal como declara el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) aprobado en 1996 por la ONU. Esta Alianza está formada por diferentes grupos sociales y de movimiento ciudadano:

- Confederació d'Associacions Veïnals de Catalunya
- Coordinadora d'assemblees de treballadors/es en atur de Catalunya
- Front Cívic de Catalunya
- Plataforma Afectats per la Hipoteca de Catalunya
- Plataforma Aigua és Vida
- Unió de Consumidors de Catalunya
- Xarxa per la Sobirania Energètica

Entre sus acciones destaca el asesoramiento a las personas afectadas; la defensa de los suministros como derechos y la presión a las eléctricas y a las administraciones para la garantía y protección de los colectivos más vulnerables.

II.: Ecoserveis <http://www.ecoserveis.net/es/>

Es una asociación sin ánimo de lucro que realiza proyectos educativos, divulgativos, formativos y de investigación como referentes en la cultura energética. Estudia temas relacionados con energía y sociedad desde 1992. Estos proyectos se realizan en colaboración con otras entidades, a nivel europeo, estatal y local.

La asociación trabaja para personas, entidades y empresas ofreciendo servicios para dar a conocer, entender y profundizar en la eficiencia energética y las energías renovables, para que todos puedan entender la energía y haga un uso más eficiente

Entre sus actividades se incluye el Asesoramiento Tarifario Energético; estudio de eficiencia energética, Charlas, seminarios, guías y estudios en temáticas como la Pobreza Energética, la Eficiencia Energética, las Energías Renovables y el Cambio Climático.

III.Cooperativas eléctricas

Desde 2012 han empezado a surgir cooperativas energéticas de energía renovable como GoiEner; Som Energía o Zencer, junto a otros proyectos próximos en Cantabria y Galicia. Su principal objetivo es generar toda la energía que sus socios demanden, comercializando electricidad ecológica, garantizando al consumidor un precio un precio justo por kilowatio, la gestión de su factura eléctrica y el origen renovable de la energía suministrada (Pérez, 2014).

Cuadro 2 : Hitos de Som Energía

2010	<p>Primavera: Se empieza a gestar Som Energia, un proyecto de participación ciudadana para cambiar el modelo energético.</p> <p>Octubre: Asamblea constituyente de Som Energia en Girona con cerca de 150 socios y socias</p> <p>Diciembre: 350 socios</p>
2011	<p>Enero: Premio Solar 2011 de la sección española de Eurosolar.</p> <p>18 de marzo: Asamblea Extraordinaria en Barberà del Vallès, Barcelona, para sentar las bases de las tarifas eléctricas y criterios de proyectos.</p> <p>Septiembre: Inicio de la actividad de comercialización de electricidad verde certificada.</p> <p>Octubre: empieza la construcción de la primera instalación de producción de la cooperativa: una cubierta fotovoltaica de 100kW en Lleida.</p>

	31 de diciembre: Somos 1.000 socios.
2012	<p>Marzo: La CNE nos otorga la denominación de comercializadora 100% renovable de clase A, confirmando a Som Energia como comercializadora eléctrica comprometida con las energías renovables.</p> <p>24 de Marzo: Asamblea General Ordinaria i Extraordinaria celebrada en Girona. Se crean modalidades de inversión en renovables.</p> <p>Marzo: Entra en funcionamiento la Planta Fotovoltaica de Lleida.</p> <p>Abril: Primer encuentro de grupos locales en Barcelona.</p> <p>Junio: Emisión de títulos participativos para invertir en proyectos propios de generación de energía verde.</p> <p>Junio: Entrega del Premio Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya 2012.</p> <p>Junio: Inicio de la actividad comercializadora en las Islas Baleares.</p> <p>Junio: Primer encuentro de Grupos Locales.</p> <p>Agosto: Conexión a la red de tres cubiertas fotovoltaicas sobre techos municipales de 20, 20 y 18kW en Riudarenes, Girona.</p> <p>Septiembre: Premio Solar Europeo 2012 concedido por la asociación Eurosolar en la sección de asociaciones/organizaciones ciudadanas para la promoción de las energías renovables.</p> <p>Diciembre: Somos 5.000 socios.</p>
2013	<p>Enero: Entra en funcionamiento la instalación de biomasa de 80kW en Tordera, Barcelona.</p> <p>Febrero: Segunda reunión de grupos locales en Barcelona.</p> <p>Marzo: Conseguido el objetivo de 3.500.000€ para los proyectos de generación, se cierra la posibilidad de inversión.</p> <p>Marzo: Conexión a la red de las cubiertas fotovoltaicas de Picanya (290kW), Torrefarrera (90kW) y Manlleu (90 y 100kW).</p> <p>25 de mayo: Asamblea General Ordinaria y Extraordinaria celebrada con sede principal en Girona y, simultáneamente, en Barcelona, Sabadell, Mallorca, Pamplona, Madrid, Vilanova i la Geltrú, Valencia y Logroño.</p> <p>Septiembre: Escuela de septiembre en Tiana, Barcelona. Ya somos 10.000 socios!</p> <p>Noviembre: Campaña a favor de la autoproducción: “¡Autoproducción? ¡Ahora más que nunca!!”</p> <p>31 de diciembre: Somos 12.000 socios.</p>
2014	<p>Enero: Disponible la tarifa 3.0 para empresas y hogares de gran consumo, superior a los 15kW de potencia.</p> <p>Febrero: La oficina virtual de Som Energia entra en funcionamiento.</p> <p>Febrero: Tercera reunión de grupos locales en Chinchón, Madrid.</p> <p>15 de marzo: Inauguración de la planta de biogás de Torregrossa (Lleida) de 500kW, financiada con aportaciones voluntarias de los socios y socias de la cooperativa.</p> <p>14 de junio: Asamblea general ordinaria celebrada simultáneamente en 15 sedes.</p> <p>19-21 de septiembre: III Escuela de Septiembre en Alboraiá (Valencia)</p> <p>Diciembre: 17.500</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la página web Som Energía

Como se puede ver en la cronología la cooperativa tiene su origen en un deseo de cambio del modelo energético. A lo largo de su breve historia, la actividad se retroalimenta entre la de carácter técnico (energético) y social, mediante la toma de decisiones en las Asambleas y la reunión de los grupos locales. Es un movimiento en espiral que se inicia en Girona y que actualmente está presente en toda la geografía española, como puede verse en el mapa:

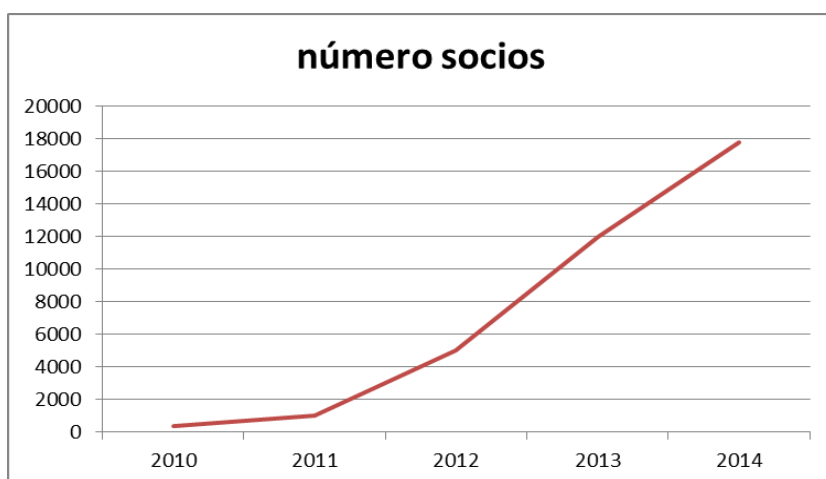
Gráfico 6: Mapa de extensión del movimiento Som Energía, Enero 2015



Fuente: Página web Som Energía

Los grupos locales realizan una tarea de difusión a través de charlas informativas sobre la cooperativa, la energía y el cooperativismo, participan en ferias y desarrollan el proyecto en los entornos locales. Son el espacio de participación más cercano al territorio y a las personas socias. El éxito del movimiento puede verse en la evolución del número de socios:

Gráfico 7: Evolución número de socios de Som Energía



Fuente: Elaboración propia según datos publicados en la web.

La cooperativa nació en 2010 con 150 socios y en 2014 cuenta con un total de 17.757 personas socias y el volumen de contratos asciende a 21.235.

IV. Plataforma por un nuevo modelo energético

<http://www.nuevomodeloenergetico.org/pgs2/>

Esta plataforma está conformada por un total de 332 organizaciones y cerca de 3000 personas que se han adherido a los objetivos establecidos en su documento base.¹ Tal como se señala en el mismo, la prioridad de la Plataforma por un Nuevo Modelo Energético consiste en *“cambiar la errónea percepción que muchos ciudadanos tienen sobre nuestro sistema energético. Que la ciudadanía conozca, entre otras cosas, las razones de por qué la tarifa eléctrica ha subido un 80 por ciento desde el año 2004, empobreciendo al consumidor doméstico y dificultando la supervivencia de muchas empresas. Sólo desde una opinión pública informada y crítica será posible romper la alianza de hierro que existe entre los gobiernos y las grandes compañías del sector de la energía, cuyos enormes beneficios y poder dependen de su modelo centralizado, contaminante y basado en maximizar la dependencia de los ciudadanos y los pueblos. Tenemos que convencer a los gobiernos de que les conviene más una alianza con los ciudadanos y con el medio ambiente. Y de que la sostenibilidad ha de ir de la mano del concepto del bien común y no de los intereses de una minoría más allá de todo control democrático.”*

Para ello, tras justificar en qué consiste el cambio y las razones para ello, señalan sus estrategias de acción articuladas en tres bloques: 1) Reforma del sistema eléctrico; 2) Medidas específicas para implementar el cambio de modelo energético; 3) Medidas transversales en otros ámbitos y no solo el energético, como son la edificación y el transporte.

En suma, estos movimientos sociales y asociativos ofrecen un nuevo modelo de organización social que permiten no solo combatir la pobreza energética sino también democratizar la energía y el acceso a los recursos básicos y como derechos. El siguiente gráfico se presentan cinco ámbitos de buenas prácticas en este sentido:

¹ Puede consultarse la lista de adhesiones en su página web <http://www.nuevomodeloenergetico.org/pgs2/index.php/main-page-list/adhesiones/> donde está disponible el formulario de adhesión.

Gráfico 8: Ámbitos de Buenas prácticas



Fuente: García y Mundo (2014:29)

En este sentido, los movimientos sociales ponen de manifiesto que este proceso de cambio es posible con la implicación de los actores, como se refleja en el siguiente decálogo:

Cuadro 3: Decálogo contra la pobreza energética

Si eres una compañía eléctrica	<p>1 – informar a tus usuarios de la posibilidad de ajustar la potencia contratada en función de sus necesidades</p> <p>2 – establecer convenios de colaboración con los servicios sociales para proteger a los usuarios vulnerables.</p> <p>3 – crear fondos de solidaridad para ayudar a los consumidores más vulnerables.</p>
Si trabajas en la administración	<p>4- enseñar a familias a monitorizar sus patrones de consumo eléctrico, mediante una aplicación de teléfono móvil, con la finalidad de reducirlo</p> <p>También puedes organizar talleres de facturas para enseñar a los ciudadanos cómo deben leer el complejo recibo de la luz y cómo ajustar la potencia contratada a sus necesidades y así reducir el coste</p> <p>5 – ofrecer asesoramiento personalizado para bajar el consumo de electricidad, manteniendo el hogar a unas condiciones adecuadas de temperaturas.</p> <p>6 – establecer planes de formación ocupacional especializados en rehabilitación energética de edificios dirigida a peones y</p>

	arquitectos
Si perteneces al tercer sector	7 – formar voluntarios/as que asesoren a las familias vulnerables para ahorrar en el gasto de electricidad y gas.
Si estás estudiando	8 – realizar auditorías energéticas en viviendas de familias con dificultades para pagar facturas energéticas para detectar qué tipo de suministros tienen contratados y si utilizan sistemas ineficientes (bombillas de alto consumo, por ejemplo). 9 – colaborar grupos de autoayuda para madres y padres de familias vulnerables por, de un lado aliviarlos y, de otro, darles recursos para explicar la situación a sus hijos y compartir su situación con otras familias en situación similar.
Si eres un ciudadano preocupado por tu alrededor	10 – Hacerte voluntario del <u>Fuel Poverty Group</u> para ayudar a los consumidores vulnerables a entender y controlar su factura energética.

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.ecoserveis.net/es/10-acciones-contra-pobreza-energetica>

Conclusiones

Entre las principales conclusiones de nuestro trabajo cabe afirmar que hoy en día es técnicamente posible y económicamente viable la instalación de energías renovables en la vivienda que reduzcan la dependencia energética y garanticen el acceso a la misma a todas las personas. Es una cuestión de política pública nacional. Y por tanto, es una cuestión de derechos humanos.

Los factores que más influyen en este indicador son la situación económica del hogar, por un lado, y el coste de la energía por otro. En los últimos años, ambos factores han convergido con consecuencias negativas en las condiciones de vida de la población. Por un lado, por el impacto de la crisis económica en los hogares y por otro por las políticas energéticas que graban la factura en su parte fija.

El acceso a la energía es necesario y urgente para poder alcanzar un desarrollo humano universal. La provisión de formas de energía modernas, seguras, asequibles y sostenibles a poblaciones sin recursos se reconoce cada vez más como un tema central en la agenda internacional.

Las organizaciones sociales y de carácter asistencial, deben comprender que hay medidas y políticas que se ponen en marcha en otros sectores, como las medidas ambientales, urbanísticas, energéticas, etc. Y que son acciones de intervención social.

Se deben buscar interlocuciones fluidas entre las organizaciones sociales y ambientales para poder reclamar políticas que aúnen criterios sostenibles económicos, sociales y ambientales.

En el nuevo periodo presupuestario europeo (2014-2020), una de sus cinco prioridades estará dedicada a la “economía baja en carbono”. En España se espera que el denominado “Objetivo Temático 4, Economía baja en Carbono” que está dotado con más de 3.200 millones de euros, se recogerá entre otros, programas y proyectos relacionados con la regeneración urbana integrada y la rehabilitación de viviendas, que colaboren en reducir la vulnerabilidad energética del parque edificatorio en España y en paliar situaciones de pobreza energética.

Sin menoscabo de las medidas paliativas y con la vista puesta en la necesidad de erradicar el problema de la pobreza energética, se deberían tomar medidas que abundaran en los aspectos señalados en los Objetivos del Milenio (ODM) en materia de medio ambiente, en particular en lo relativo al objetivo 7: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente, que permitan avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda para el Desarrollo Post-2015 que incluyen el aseguramiento de la energía sostenible para todos.

La acción para hacer frente a la pobreza energética debe venir tanto de la administración pública, como de las empresas, entidades y sociedad civil: solo el trabajo colectivo conducirá al éxito de la erradicación de esta nueva prioridad social.

El desarrollo tecnológico actual permite imaginar la democratización energética en un futuro a medio plazo. La cuestión es saber si *David* será capaz de vencer al *Goliat* de las grandes compañías eléctricas, o si la ciudadanía, y los movimientos sociales ocuparán su papel activo en el diseño y control de las políticas públicas.

Bibliografía

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010) El derecho a una vivienda adecuada. Folleto Informativo nº 21 (Rev. 1), Ed. Naciones Unidas, Ginebra, ISSN 1014-5567

Casado, D. (1992) *Organizaciones voluntarias en España*, ed. Hacer, Barcelona

Cohen, J.L. y Arato, A. (1992) *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge.

Comité Económico y Social de la UE (2013) Pobreza energética. Por una acción europea coordinada. Dictamen de la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, disponible en: http://ec.europa.eu/spain/pdf/presentacion-informe-pobreza-energetica-accion-europea-coordinada-ce-madrid-7-febrero-2014_es.pdf. (visto el 26 de enero de 2015)

García, M. y Mundó, J. (2014) *La energía como derecho. Cómo afrontar la pobreza energética, en Debats Catalunya Social. Propostes des del Tercer Sector, n° 38, Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya y EAPN.*

Ibarra, P. (2006) Manual de sociedad civil y movimientos sociales, ed. Síntesis, Madrid

ITM Power (2012) Stationary hydrogen & fuel cell showcase, disponible en <http://www.itm-power.com/presentation/stationary-hydrogen-fuel-cell-showcase/>

Marmot Review Team (2011) The Health Impacts of Cold Homes and Fuel Poverty, disponible en http://www.foe.co.uk/sites/default/files/downloads/cold_homes_health.pdf (visto el 26 de enero de 2015)

Melucci, A. (1994) “Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales”, en *Zona Abierta*, n° 69, pág. 153-180.

Offe, C. (1987) *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Ed. Sistema, Madrid.

Pérez, A. (2014) Las cooperativas eléctricas, al alza en España en Think Big, Telefónica, en <http://blogthinkbig.com/las-cooperativas-electricas-al-alza-en-espana/> (visto 10 de enero de 2015).

Ramos, C. (2003) Las necesidades sociales. Conceptos. Perspectivas en el análisis de las necesidades sociales. Problemas sociales y necesidades, en Fernández, T. Alemán, C. (coord.) *Introducción al Trabajo social*, pág.340-393

Rifkin, J. (2011) *La tercera revolución industrial*, ed. Paidós.

Scarpellini, S., Suárez, I. Allué, A. (2014) Alcance de la Pobreza Energética en la Comunidad Autónoma de Aragón, CIRCE, Gobierno de Aragón. Disponible en <http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/IndustriaInnovacion/StaticFiles/Pobreza%20Energetica.pdf> (Visto 26/01/2015)

Tirado, S. (2012) Pobreza energética en España. Asociación de Ciencias Ambientales

Tirado, S. (2014) Pobreza energética en España. Análisis de Tendencias, Asociación de Ciencias Ambientales

Turner, R.H. y Killian, L.M. (1957) *Collective Behavior*, Oxford, England Prentice-Hall

MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL ÁREA MEDITERRÁNEA: EL CASO DE LOS MOVIMIENTOS DE OCUPACIÓN EN ROMA Y NÁPOLES¹.

Panel 3 – Movimientos sociales

Davoli Chiara

Departamento de Ciencias sociales y económicas - Universidad de Roma "Sapienza".

chiaradav@hotmail.it

Punziano Gabriella

Departamento de Ciencias sociales - Universidad de Nápoles "Federico II".

gabriella.punziano@gmail.com

Resumen: Este artículo analiza los movimientos de ocupación de dos ciudades italianas: Roma y Nápoles. A través de una metodología de tipo cualitativo, en él se describen la historia, principios, prácticas, estrategias, organización formal e informal y la relación con las instituciones de los movimientos de la lucha por la vivienda romanos y de la Campaña napolitana de fin habitacional "Magnamece 'o pesone" (Comámonos el alquiler). Tras una breve consideración sobre el contexto socioeconómico italiano y una reconstrucción histórica de las luchas por la vivienda, se describen y comparan las prácticas de ocupación para reflexionar sobre el significado que éstas adoptan en la actualidad neoliberal. El estudio de los movimientos urbanos activos en dos ciudades del área mediterránea europea intenta enriquecer las perspectivas teóricas y el conocimiento hacia una adecuada comprensión de las formas de activación y de participación desde la base de la colectividad.

Palabras clave: movimientos sociales, ocupación de viviendas, espacios urbanos, Roma y Nápoles.

¹ Chiara Davoli ha escrito los párrafos 1, 2, 3 y 3.1. Las conclusiones han sido redactadas junto con Gabriella Punziano, autora del párrafo sobre la realidad napolitana (3.2). Parte de las reflexiones contenidas en este artículo nacen y actualizan estudios y observaciones precedentes (Davoli, 2012, 2014a, 2014b; De Falco C.C. e Punziano G. 2013). La traducción del artículo es de Lucía de las Casas Flórez.

1.Introducción

Las ocupaciones de vivienda son una práctica principal que caracteriza la lucha urbana llevada a cabo por los movimientos del derecho a la vivienda. Por eso tiene que ser analizada “dentro de la profunda transformación de las relaciones entre producción y consumo, entre economía y Estado, entre la esfera político-pública y la esfera individual-cultural” (Castells, 1981, p. 9). De hecho, ya en los años sesenta, las ocupaciones de casas en las principales ciudades italianas dejaron de ser una práctica aislada o de tipo polémico-conflictual, pasando a ser una acción conflictiva y organizada a través de una movilización colectiva (Daolio, 1974; Della Pergola, 1974). En esos años el problema de la casa golpeaba principalmente a los “excluidos”, es decir, a individuos en situaciones socioeconómicas graves. Hoy, el riesgo de encontrarse en una situación de vulnerabilidad (pérdida del trabajo, alargamiento de las hipotecas, imposibilidad de permitirse un alquiler o el mantenimiento de una casa) afecta a gran cantidad de población. Como observan numerosos expertos (E. Morlicchio 2012; T. Kazepov e D. Carbone 2007; C. Saraceno 1999), desde 1945 hasta la actualidad, el aumento de la vulnerabilidad social y de las nuevas formas de pobreza está directamente relacionado con el debilitamiento de tres principales ámbitos de la vida social: las redes familiares y comunitarias, el mercado de trabajo y el sistema de protección social.

Hoy, aproximadamente un cuarto de la población de la Unión Europea está en riesgo de caer en la pobreza y la exclusión social. Los países más afectados son los mediterráneos y los del este de Europa², es decir, precisamente los que tienen mayor desigualdad en la cantidad de ingresos³. En Italia, como en otros países del Mediterráneo, los cortes en los gastos públicos sociales y sanitarios, han aumentado en los últimos años. Asimismo, las escasas tutelas y protecciones colectivas hacen que enteros grupos sociales se vuelvan vulnerables. Los contratos laborales flexibles están sustituyendo progresivamente a la vieja forma de trabajo indeterminado y de jornada completa, haciendo que las trayectorias laborales y la planificación familiar sean cada vez más inestables. El sistema del bienestar basado en la familia se ha visto debilitado por importantes cambios que han acabado desembocando en la bajada del índice de natalidad, la larga permanencia de los jóvenes en las familias de origen, la diversificación de tipologías de convivencia no garantizadas desde el punto de vista de las políticas sociales y de los derechos civiles. El apoyo entre generaciones y los vínculos

² Fuente: Banco de datos EU-SILC 2012.

³ Relación entre los ingresos totales percibidos por el 20% de la población con los ingresos más altos y el 20% de la población con los ingresos más bajos.

comunitarios basados en la reciprocidad son claramente debilitados por estas dinámicas socioeconómicas.

En muchos países europeos, y en general, en las sociedades del capitalismo avanzado, la rápida emigración del campo a la ciudad y la frenética urbanización de muchas ciudades, así como la transformación actual de la estructura económica y productiva de las áreas metropolitanas, el cierre de algunas actividades como fábricas, edificios públicos y privados, y bloques de oficinas vacíos que no se ponen en venta, han generado un gran número de espacios inutilizados y abandonados. Teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas de la población descrita anteriormente, este fenómeno favorece la ocupación de edificios vacíos, con objetivos y modalidades de acción diferentes según el caso. Esta práctica característica de los movimientos sociales representa un “acto de denuncia” (Piazza, 2012, p.6), contra un modelo de desarrollo urbano y un sistema económico neoliberal que genera procesos de reorganización urbana de áreas y barrios, pero también de especulación inmobiliaria y reproducción de las desigualdades socioeconómicas (H. Pruijt 2004 e 2013; M. Martínez López P. 2004; Mudu 2013; Piazza 2012; S.J. McGann 2014).

2. Los movimientos de lucha por la vivienda desde los años sesenta a la actualidad.

Según la interpretación de algunos autores, (Daolio, 1974; Marcelloni, 1981; Castells, 1981), tras el paso de una sociedad agrícola a una industrial, los conflictos urbanos nacen y se difunden en algunas ciudades italianas, caracterizadas por fuertes contradicciones:

- a. El desarrollo industrial italiano está polarizado: las fábricas se concentran en áreas específicas del territorio nacional.
- b. Hay un fuerte desplazamiento de población del campo a la ciudad: la fuerza de trabajo se concentra en aglomeraciones urbanas.
- c. Expansión urbana de las ciudades a gran velocidad: aumenta la demanda de vivienda y las dinámicas especulativas provocan un aumento de precios en la construcción. Por lo tanto, las exigencias reales de la demanda no se ven satisfechas. Se trata de migrantes internos en busca de trabajo, obreros y familias en situaciones económicas y sociales graves.

Ante estos problemas, por un lado, el sistema político lleva a cabo planificaciones urbanas y reformas de la construcción residencial pública; por el otro, se desarrollan movimientos sociales urbanos.

En los años cincuenta, las luchas por la vivienda estaban guiadas por “el saneamiento de las casas mínimas creadas durante el fascismo” (Della Seta, 1987). En seguida se asiste a las primeras reivindicaciones de la emergencia habitacional, pero se trata de episodios

esporádicos. Sólo a finales de los sesenta las luchas por la vivienda se difunden con modalidades organizativas y prácticas de acción diferentes, según las características económicas de cada ciudad, así como según el tipo de composición socioeconómica de los habitantes y los grupos políticos que dirigen y alimentan las acciones de conflicto (Daolio, 1974). En una primera fase, la práctica tiene un objetivo exclusivamente polémico-conflictual, destinado a denunciar la grave situación habitacional. En las ciudades del norte de Italia la práctica más difundida es la autorreducción del alquiler y de las facturas de gastos domésticos, llevada a cabo sobre todo por la clase obrera. En las ciudades del centro y del sur, la base social que lleva adelante las luchas está constituida por las clases urbanas más bajas. Junto a los grupos políticos de apoyo, ocupan numerosos edificios vacíos, sobre todo de propiedad pública. En una segunda fase, el conflicto implica no sólo a los grupos más pobres o sin casa, sino también a la población de los barrios populares (Marcelloni, 1981).

En Roma el conflicto explota debido a una gran contradicción. Se enumeran más de 30.000 apartamentos vacíos y al mismo tiempo, se multiplican los suburbios de construcción espontánea y los pequeños barrios de casas autoconstruidas ilegalmente habitadas por personas y familias en condiciones de pobreza extrema, romanos desahuciados y migrantes provenientes del sur en busca de trabajo (Daolio, 1974). Nacen así los “Comités de agitación de barriada” (CAB), que son “estructuras autónomas, constituidas por militantes de base del Partido Comunista Italiano, del Partido Socialista Italiano de Unidad Proletaria (PSIUP), estudiantes católicos y sobre todo habitantes de los suburbios y mujeres (Daolio, 1974, p. 86-87). Se ocupan los edificios que el Instituto Autónomo de Casas Populares vende a privados dentro de procesos de renovación urbana. El objetivo político es el de denunciar la gestión de los apartamentos residenciales públicos y presionar a las instituciones para que se asignen las casas a las personas, con derecho a ello. En seguida, las luchas explotan y nacen los primeros “Comités de barrio”, estructuras que intentan crear vínculos solidarios entre la población, así como aumentar la conciencia política y la capacidad participativa de los habitantes.

En Nápoles las luchas por la vivienda se desarrollan sobre todo en los barrios en muy malas condiciones del centro histórico y en las barriadas pobres. Los protagonistas son familias excluidas del mercado inmobiliario y ex habitantes de edificios derruidos por las políticas de renovación urbana recompensados con poco dinero. En una segunda fase, la lucha tiene lugar en los barrios de casas populares (Daolio, 1974). A diferencia de las ciudades del norte y en Roma, en esa época en Nápoles los migrantes no están dentro de estas trayectorias de lucha. Tanto la “fuerza social”, los actores que llevan a cabo las prácticas de lucha, como la “base social” que debe ser movilizada (Farro, 1977), son de origen napolitano. Las protestas

explotan por las desigualdades sociales, entre los que disfrutan de un cierto nivel de bienestar como consecuencia del *boom* económico, y los que viven en condiciones de grave marginalidad y en contextos subdesarrollados.

Hoy, el contexto socioeconómico italiano ha cambiado, pero algunos elementos básicos de las prácticas y la organización de los movimientos por el derecho al habitar siguen siendo los mismos. Ya no se construyen viviendas sociales, el sector se ha desplazado a manos privadas. En Italia, el 22% de los apartamentos, que asciende a un valor absoluto de más de 7 millones, están vacíos o son segundas casas⁴. Sin embargo, muchas personas y familias no consiguen acceder al mercado inmobiliario, ni para comprar ni para alquilar, o se encuentran en condiciones de grave vulnerabilidad habitacional.

Las ocupaciones con fin habitacional son una reacción a todo este escenario. En Roma y en Nápoles, la base social que se moviliza hoy en día está compuesta por migrantes, refugiados, jóvenes de clase media que desean independizarse y familias desahuciadas⁵. Aun así, entre las dos experiencias sigue habiendo diferencias en la organización, en las acciones y en la planificación de la práctica de ocupación. A continuación, explicaremos estas diferencias a partir de estudios de caso directos.

3. Dos casos de estudio comparados: Roma y Nápoles.

Partiendo de la interpretación de Hans Pruijt (2012), los proyectos de ocupación de los diferentes movimientos y realidades sociales pueden diferir por varios motivos: los objetivos, el tipo de propiedad del edificio a ocupar (si es público o privado), las lógicas de acción, o las modalidades de gestión y organización de la base social del movimiento. Pero mucho más a menudo es simplemente el contexto político y económico (las leyes de políticas habitacionales, acuerdos con los gobiernos locales, modalidad de represión, etc.) lo que condiciona y modifica las estrategias y los modelos interpretativos adoptados. Este texto nace de una investigación llevada a cabo a través de una larga observación participativa y de entrevistas realizadas a figuras clave y ocupantes.

⁴ Fuente: ISTAT 2011.

⁵ Para profundizar en esta cuestión véase: cfr. Davoli, C. (2014). "Housing autogestito: il fenomeno delle occupazioni a scopo abitativo a Roma". *Paper* presentado a la VII Conferencia Espanet, 18-20 de septiembre. Turín.

3.1 Historia, organización y prácticas de los movimientos por el derecho al habitar: el caso de Roma.

En Roma ahora hay varios movimientos de ocupación activos, que vienen de experiencias y tradiciones políticas heterogéneas, pero todos asumen una posición antiliberal y proponen un modelo de agrupación social alternativo, con el objetivo final de la transformación radical de la sociedad, a partir del tema de la casa.

La “coordinación ciudadana de lucha por la vivienda” es el movimiento más antiguo. Se formó a finales de los ochenta, cuando cientos de familias ocuparon 350 apartamentos de construcción pública que se habían quedado inutilizados en un barrio de la periferia romana, San Basilio. En una primera fase, que va desde 1988 hasta 1993, el objetivo principal del movimiento era conseguir recoger y organizar los “estratos populares” de las periferias romanas en torno al tema de la casa. Se ocupaban viviendas sociales no asignadas a los que tenían derecho a ello. En esos años, la base social del movimiento estaba formada principalmente por italianos, sobre todo del subproletariado romano e inmigrantes de otras zonas de Italia.

La nueva fase se abrió cuando 400 núcleos familiares ocuparon 400 edificios abandonados desde hacía 10 años aproximadamente. Ésta fue la primera gran experiencia en la que se encontraban diecinueve nacionalidades diferentes. En este periodo, que dura hasta finales de los noventa, se intentó recuperar el patrimonio público inutilizado: se ocuparon oficinas abandonadas, edificios residenciales de entes públicos y viejas escuelas vacías.

Se ha creado una ruptura con un sistema de gasto social, un estado del bienestar que antes existía ya no existe. Todo esto, ha consolidado el movimiento por el derecho al habitar, pero al mismo tiempo ha creado situaciones graves (...) Nosotros elegimos llamarnos “Coordinamento” precisamente porque no teníamos una estructura sindical, ni pensábamos que a través de la lucha por la vivienda se pudiera reconstruir un proceso revolucionario en Italia. Sin embargo, pensábamos que la casa fuese uno de los anillos fuertes, y débiles al mismo tiempo, de una contradicción, porque es verdad que la casa representa una cantidad enorme de los ingresos. (Entrevista "Coordinamento").

A principios de los dos mil nace Action, un movimiento que empieza a identificar y ocupar inmuebles privados con el objetivo de denunciar y atacar “uno de los poderes responsables de la ausencia de la puesta en práctica del derecho al habitar” (ent. “Action”).

En esos años empieza a agrandarse la capa social de la “nueva pobreza”. Aumentan los núcleos familiares que no tienen requisitos para acceder a las viviendas sociales, pero que no tienen suficientes recursos económicos como para permitirse un alquiler o para pedir un crédito. Por lo tanto, la propuesta política principal de Action es la de volver a introducir el eco-canon⁶, una vía intermedia entre la vivienda social pública y el mercado privado.

(...) floreció así un razonamiento sobre la lucha por la vivienda (...) “derecho a la vivienda” entendido como el “derecho a habitar” (...) todo lo que “habitar” significa, no sólo tener una casa, sino tener una ciudad sostenible, disponible, al alcance de todas las diferencias económicas, culturales y étnicas (ent. “Action”).

Con el comienzo de la crisis económica, surge *Bloques Precarios Metropolitanos* (BMP). Este movimiento nace de la experiencia de los sindicatos de base (alternativos a los tradicionales sindicatos mayoritarios) y del impulso de algunos activistas comprometidos en las luchas urbanas, provenientes de los centros sociales o de otros grupos de lucha. El objetivo común es el de organizar “bloques” de trabajadores fuera del contexto laboral para poder:

(...) conectar las distintas facetas de la precariedad y construir trayectorias de reapropiación a partir de una parte de los ingresos correspondiente a la vivienda, así como intentar entender cómo desarrollar colectivamente otras vías (...) necesidades de reapropiarse de la ciudad y de los procesos decisionales en vez de padecerlos, y decidir desde abajo, desde las exigencias de un territorio y de quien lo vive” (ent. “BMP”).

En la ciudad de Roma hay ahora tres realidades que llevan adelante luchas urbanas y por la vivienda: jóvenes desempleados, precarios y estudiantes universitarios (“Degage”, “Alexis”), grupos como R.A.M. (Red de Vivienda Metropolitana) y C.O.C. (Comité Objetivo Casa), sindicatos de base como A.S.I.A. (Asociación de inquilinos y habitantes), y comités y redes antidesahucios territoriales.

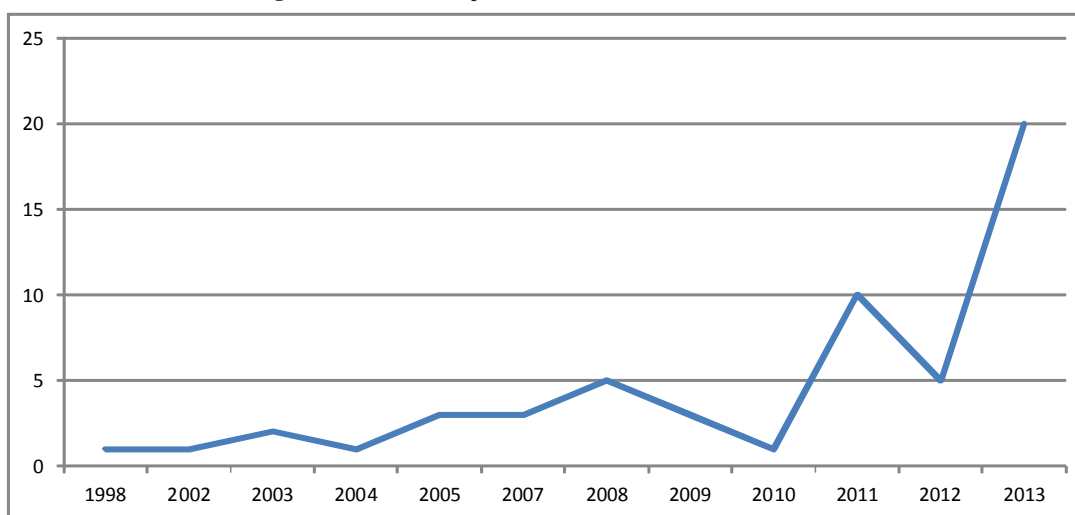
En los últimos años, grupos y movimientos por el derecho al habitar en las principales ciudades italianas se han dispuesto en red para compartir y coordinar objetivos y prácticas, organizar momentos de encuentro y de intercambio de ideas y líneas de guía que llevar

⁶ El eco-canon es un instrumento de la política habitacional que prevé la determinación de la acumulación máxima del canon de localización, no sobre la base de los precios de mercado y de la libre contratación entre las partes, sino sobre la base de las condiciones de la vivienda. La ley de 1978 preveía que el alquiler y el subalquiler de una vivienda no podía superar el 3,85% del valor locativo del inmueble.

adelante frente a la contraparte política (la política parlamentaria y gubernamental). En la fase actual, junto al componente de los migrantes, vuelven a aparecer los jóvenes y las familias italianas en condiciones de grave vulnerabilidad residencial.

En los últimos años se han organizado varias “oleadas” de ocupaciones, llamadas “Tsunami tour”. En algunos días concretos, los distintos movimientos han ocupado varios espacios abandonados, dando casa a más de tres mil núcleos familiares y ejerciendo una fuerte presión para intentar abrir mesas de diálogo con las instituciones locales con el fin de resolver la emergencia habitacional.

Figura 1 Numero occupazioni effettuate e mantenute (1998-2013)



Actualmente, en el territorio de Roma hay más de 50 edificios ocupados con fines habitacionales, que acogen a unos cuatro mil núcleos socio-familiares. Además de los espacios ocupados por los movimientos de lucha por la vivienda, hay tres ocupaciones independientes protagonizadas principalmente por refugiados de nacionalidad eritrea, etíope y somalí, y diez “contenedores de auto-reciclaje”. Los proyectos de auto-reciclaje tienen el objetivo de recuperar el patrimonio abandonado mediante la colaboración con las instituciones y la cesión del inmueble por parte de éstas a los ocupantes.

Estos movimientos no son organizaciones estructuradas jerárquicamente. Tienen una organización que garantiza la gestión y la acción en sí de la ocupación. Los principios básicos sobre los que se estructura este modelo organizativo son los de la participación, la autogestión y la autorganización. La autogestión y la capacidad de autorganización, se alcanzan cuando una comunidad se impone colectivamente normas y principios según una lógica horizontal y asamblearia (Ruggeri, 2014). Las asambleas son lugares de decisión en los que se puede llevar a cabo una participación directa. Las asambleas se estructuran en distintos niveles:

- *Asamblea de gestión*: reunión semanal de todos los habitantes de un edificio para discutir de cuestiones prácticas sobre la convivencia y la gestión interna, y afrontar cuestiones políticas vinculadas a la actividad del movimiento en el que participan.
- *Asamblea del Comité*: en algunos casos, especialmente al principio de la ocupación, en cada edificio se forma un Comité elegido directamente por los ocupantes, que se encarga y se responsabiliza de coordinar algunas actividades internas (gestionar y controlar los turnos de la limpieza y de los turnos de vigilancia anti-desalojo, guiar la participación, controlar la “caja interna”⁷, y otras tareas de organización). El Coordinamento presenta, además inter-comités, que se ocupan de problemas específicos.
- *Asamblea política de movimiento*: reunión de miembros más activos y partícipes de la construcción de la vía política del movimiento. En un caso se llama Asamblea del Coordinamento, formada por delegados elegidos por los comités de cada edificio ocupado. Action presenta un órgano de decisión llamado “Consejo de las ocupaciones”, compuesto por todos los comités. También el BMP tiene una reunión de los Comités, que representa la asamblea de mutuo apoyo entre las ocupaciones y está además para tratar temas políticos.
- *Asambleas plenarias (asamblea de los Bloques, asamblea plenaria de Action)*: reúne a todos los ocupantes y militantes de un movimiento. Es convocada en momentos especiales y delicados, como en el caso de la organización de una nueva ocupación.
- *Asambleas abiertas del movimiento (ciudadanas o nacionales)*: en momentos particulares de movilización colectiva, los miembros más activos y los referentes de distintos movimientos se reúnen para confrontar las distintas perspectivas teóricas y señalar algunas líneas de acción que seguir juntos, así como algunas realidades, grupos y estructuras políticas con las que colaboran y coordinan la propia actividad.

A pesar de que se impulsa lo más posible la participación y la horizontalidad, se observa una cierta división en la organización entre los actores que guían las prácticas conflictuales (preparan las acciones de ocupación, identifican y “abren” los apartamentos, hacen de intermediarios con las fuerzas del orden y las instituciones, etc.) y los “ocupantes

⁷ Cada movimiento tiene un sistema de autofinanciación. Mensualmente, cada núcleo familiar pone una cuota de dinero, que varía según las exigencias y las condiciones estructurales de cada edificio ocupado (la media se sitúa en torno a los 15, 20 €). Una parte se destina a financiar los gastos del movimiento (imprimir los carteles, alquilar furgonetas para las manifestaciones, gastos legales, etc.) y otra parte entra en la “caja interna” de cada ocupación para los gastos de autogestión (obras de reestructuración y mantenimiento, material para la limpieza, facturas de luz, gas, electricidad, etc.)

beneficiarios” (Pruijt, 2012), es decir, la base social que se dirige a los movimientos para obtener una casa.

Dado que el objetivo de las prácticas y las acciones de los movimientos de lucha por la vivienda no se limita únicamente a la resolución de la emergencia habitacional, sino que pretende la implicación y la activación de las familias, desde el primer momento se requiere el compromiso y la implicación de todos. Por eso los procesos de adhesión asumen un cierto nivel de formalización, y para evitar comportamientos oportunistas por parte de los ocupantes, se activan prácticas de control y supervisión de la participación. Esto genera a su vez una asimetría entre “ocupantes activistas”, y “ocupantes no activistas”, que participan con escaso interés en las iniciativas y soportan peor la presión y el cansancio de las movilizaciones. Hay algunos factores que pueden causar una actitud oportunista y pasiva por parte de muchos ocupantes, como las condiciones de indigencia, la limitada (cuando no nula) formación política, el escaso conocimiento de la lengua, la diversidad cultural y la escasa comprensión de algunas categorías conceptuales del contexto socio-político italiano. Sin embargo, en otros casos, la participación en asambleas de gestión y de movimiento les permite enriquecer el conocimiento sociopolítico y ayudar en la toma de conciencia, convirtiéndola en voluntad de acción y participación. Es decir, puede ofrecer la oportunidad de realizarse como sujetos activos y protagonistas de una trayectoria colectiva.

Los activistas del movimiento llevan a cabo además la labor de comunicación política en los distintos barrios y autogestionan algunas “ventanillas”⁸, que son auténticos puntos de referencia y contacto con los habitantes. Son lugares diseminados en varios puntos de la ciudad a los que cualquiera puede dirigirse para compartir el malestar habitacional, conocer las legislaciones y las tutelas existentes, y a veces, empezar un proceso colectivo de construcción de la lucha por el derecho a la vivienda.

Hay ventanillas abiertas en la ciudad de Roma a las que la gente acude. Luego se hacen una serie de asambleas, participamos todos juntos, se decide todos juntos. Se explica a la gente que hay que hacer turnos de vigilancia porque si no, no podemos defender la ocupación... que si no hacemos las manifestaciones es como si no existiéramos... todo lo que el movimiento ha conseguido obtener ha sido gracias a que en los últimos veinticinco

⁸ En italiano *sportelli*. La palabra se usa además en otros casos de autorganización, como los centros antiviolencia para mujeres, que para diferenciarlos de los institucionales u oficiales se llaman “ventanillas” antiviolencia, *sportelli antiviolenza*, caracterizados por el favorecimiento del empoderamiento de las mujeres y la solidaridad colectiva políticamente posicionada, sin caer en la óptica asistencialista y victimista característica de las instituciones estatales y religiosas. (Nota de la t.).

años ha establecido relaciones de fuerza con las administraciones públicas (...) Luego si una ocupación es desalojada salta enseguida la solidaridad de todos. Yo creo que la gente lo hace porque lo entiende. (ent. "Coordinamento").

Action, distintamente a los otros dos movimientos, ha creado también ventanillas en las sedes de algunos distritos romanos, representando “*la faceta pública del movimiento*” (ent. Action). Funcionan como instrumentos de sensibilización, ayuda y apoyo legal frente a las problemáticas habitacionales ordinarias.

Tras la primera fase de ocupación y estabilización dentro del edificio, prácticas, principios y reglas, permiten la convivencia entre personas de diferentes nacionalidades, culturas y lenguas. La disposición de directivas y normas son elementos fundamentales para el funcionamiento de la ocupación. Además de las reglas de buena convivencia, se requiere el respeto de las ideas y valores básicos como la no discriminación de género y nacionalidad, la prohibición de comportamientos violentos e incumplidores y de acciones que afectan negativamente al interés comunitario. La grave inadecuación a estos principios puede comportar el alejamiento de la ocupación.

La regla madre es que no se puede usar la violencia. (...) Y luego cada ocupación se da sus reglas que se refieren a la limpieza y los turnos de vigilancia, todo decidido de manera asamblearia. Aprobadas por todos. Es inútil imponer reglas desde arriba, excepto la de la violencia. (ent. “BPM”).

En el caso de Action, se comparten principios y reglas según un modelo de *top-down*. Existe un “Documento del Reglamento”, discutido y formulado durante un Consejo de las ocupaciones, y socializado en una asamblea plenaria que actualmente tiene lugar en cada edificio ocupado.

Nuestras reglas son reglas (...) de respeto recíproco y de una gestión sostenible. (...) En las ocupaciones rige el respeto recíproco, no se admiten amenazas físicas ni psicológicas, tampoco se admiten la violencia ni el robo, la participación debe ser constante y duradera por parte de todos. No se admite el tráfico de sustancias. (ent. "Action").

A pesar de los innumerables problemas debidos a la gestión de los edificios ocupados y a la convivencia, es posible construir una comunidad “*capaz de crear un camino de manera*

colectiva” (ent. "BPM") y activar *“circuitos de solidaridad”* (ent. "Coordinamento") capaces de proporcionar un apoyo auténtico y recíproco.

3.2 Las campañas de ocupación con fines socio-habitacionales: el caso napolitano de “Magnammece ‘o pesone”.

La Campaña “Magnammece ‘o pesone” se estructura según una organización horizontal en un territorio. No es una reivindicación exclusiva del derecho a la vivienda o de la satisfacción de la necesidad de tener un techo bajo el que habitar. El fin habitacional se funda sobre la voluntad de reapropiación de los espacios y su liberación del abandono o la especulación, con el fin de devolverlos al barrio, a los ciudadanos y al territorio, bajo forma de lugares de vida en los que compartir discusiones, socialidad y cultura.

La Campaña nace con el fin principal de llamar la atención político-mediática hacia la emergencia habitacional con acciones que *“se presenten como soluciones concretas a las necesidades expresadas”* (ent. 1F). Pero dado que dentro de este proyecto confluyen almas políticas diferentes⁹, surgen divergencias en los puntos de vista y las modalidades operativas. Se observa una diferencia entre una campaña de carácter meramente polémico-conflictual, destinada a “pedir” a la propia contraparte política respuestas y soluciones sobre la cuestión habitacional (ent. 5M), y otra parte basada en el “actuar”, que intenta construir una alternativa y responsabilizarse de encontrar soluciones al problema, convirtiéndose en autores directos y organizados contra un sistema lleno de contradicciones. Se trata de encontrar el modo de trabajar juntos por objetivos comunes, no sólo circunstanciales, sino de larga duración, en los cuales la ocupación se convierte en una de las expresiones concretas de la creación de una conciencia común basada en la participación y la reapropiación de la ciudad.

Por eso cada campaña se presenta como “respuesta parcial”, pudiendo acoger una cuestión central como es la casa. Al mismo tiempo, cada campaña se encarga de ser la *“voz de denuncia”* de dichas cuestiones (ent. 3M). Lo que se discute no es sólo el mero derecho al habitar, sino que se reivindica el derecho a la ciudad, a los servicios, a tener ingresos. La reapropiación del espacio urbano como público se percibe como posibilidad de expresión, creatividad, solidaridad y liberación, en una sociedad que a menudo elude ciertas categorías, como los jóvenes, o sobre todo los desempleados, que crean de todas formas un espacio propio en el que comparten expresión, debate y participación, configurándose como nuevo escenario político que puede ser entendido como ágora social.

⁹ Carc, Sindicato de Trabajadores en Lucha, Centro social 081, *Bancarotta*, son algunos de los agentes activos que han impulsado fuertemente la campaña, creándola y acompañándola en su formación y desarrollo.

La crítica es uno de los elementos de unión entre las acciones de la Campaña. Debe ser una crítica clara a la voluntad de la dirigencia política del Ayuntamiento de poner a la venta parte del patrimonio inmobiliario en desuso, para así aumentar sus recursos económicos. Se critica la gestión del proceso, su verdadera utilidad, pero sobre todo el quién debería gestionar la venta y los reales caminos de venta, es decir, el de especulación sobre el patrimonio público. A tal reivindicación se une la constatación de que “*poner a la venta quiere decir no tener en cuenta la emergencia habitacional y no querer asegurar el derecho al habitar*” (ent. 3M), reivindicado en la campaña, dando espacio a la especulación privada, sobre todo a las operaciones bancarias.

En este escenario de reivindicaciones tiene lugar la campaña “Magnammece ‘o pesone”, una comunidad de objetivos constituida por diferentes plataformas políticas y por una parte de la sociedad civil, que juntas han creado el trasfondo de las movilizaciones del otoño de 2012, dirigidas contra los responsables de la crisis y de la austeridad, y por lo tanto, hacia la administración de la ciudad y el gobierno nacional. Si bien la ocupación de la escuela Schipa nació por muchos motivos y con un carácter más bien político que social, fue esta ocupación con fin habitacional lo que incitó la idea entre los manifestantes de que la ocupación puede ser asumida como un medio simbólico de reapropiación de los espacios y como una resolución parcial de las necesidades manifestadas¹⁰. Sin embargo, a partir de esta ocupación, de sus asambleas y consultas de la Campaña que comenzaba a desarrollarse, empieza a configurarse un imaginario compartido hecho de acciones factibles y de experiencias adquiridas, que se convierte en terreno fértil para la organización y la activación de nuevas ocupaciones. Efectivamente, éstas llegan al año siguiente, pero muestran una matriz muy diferente respecto a la que había caracterizado la historia de la práctica de ocupación en Nápoles en las décadas de los setenta y ochenta (Manzo, Pellegrino, 2013). La ocupación en aquellos años era una práctica ilegal consolidada, inicialmente impulsada por los movimientos sociales y comités de lucha de los inquilinos. Más tarde, tras el terremoto de Irpinia, se convirtió en una práctica individual de miles de personas evacuadas. En este escenario, en el que los movimientos sociales habían sido debilitados por las acciones de la política corrupta, los individuos, más que luchar colectivamente, acabaron prefiriendo procesos individuales. En los años noventa, las olas de ocupación se detienen, y esto se mantendrá como un elemento de diferenciación entre la realidad napolitana y el resto de experiencias como la romana.

¹⁰ Para una reconstrucción de los motivos y de los éxitos obtenidos véase De Falco, C.C., y Punziano, G. (2013). *Conflitto e sistemi di auto-welfare: occupazione a scopo abitativo ed esperienza napoletana*

Las ocupaciones de 2013, nacidas tras la experiencia de Schipa, muestran un carácter diferente. Además de compartir la importancia del derecho al habitar, los participantes de la Campaña y de otras acciones llevadas a cabo por ésta tienen en común una serie de reivindicaciones que van más allá del rechazar el carácter individual de la ocupación de los años ochenta, y que proporcionan una “*perspectiva participativa, compartida y colectiva*” (ent. 1F). Detrás de las acciones de reapropiación de los espacios, se vuelve a garantizar una reorganización de la discusión asamblearia en nuevos ámbitos de conciliación política. Tanto es así que las ocupaciones de este ciclo no provienen de la mera sistematización de las necesidades individuales que puedan expresarse en una acción común. De hecho, en el año 2012, los activistas comienzan a realizar acciones para crear una sólida base colectiva, de identificación y de grupo, antes de que la Campaña pudiera transformarse en acción. Son acciones como la cartografía del territorio y de los edificios públicos y privados en desuso y en estado de abandono, la discusión colectiva, asamblearia y de consulta acerca de la decisión del Ayuntamiento de cambiar la propiedad de buena parte de su patrimonio inmobiliario, manifestaciones públicas de desacuerdo con esta decisión, y ocupaciones simbólicas de espacios como el ex-depósito ANM (empresa de transporte público), un edificio público universitario o una sede del Archivo Histórico. Todas ellas acciones que, a partir de las reivindicaciones contra la mala gestión por parte de la política local, prepararon el terreno a las ocupaciones que tuvieron lugar poco tiempo después. Tras la ocupación del Sole, edificio de la Segunda Universidad de Nápoles, en enero de 2013 se ocupa Villa De Luca, un edificio reestructurado pero nunca terminado, “*en el que el gobierno municipal iba a establecer unas oficinas*” (ent. 1F). Este edificio jugará un papel central en la Campaña en términos de comunicación y apertura a la ciudadanía, pero sobre todo por la consolidación de la propia Campaña, que en abril del mismo año lleva a cabo la ocupación de la ex escuela de educación secundaria Andrea Belvedere, llamándola Belvedere ocupado. Después de los violentos desalojos de ese agosto, nacen otras experiencias de ocupación como L’Annona ocupada (actualmente desalojada por problemas de seguridad estructural y unida al *Belvedere ocupado*), el CROSS (edificio privado en desuso) y un antiguo establecimiento de la ASL (Empresa pública de salud local), en la zona de Materdei, barrio en el que se encuentra también la Schipa.

La organización que adopta la Campaña se funda en un principio de democracia directa, participativa y asamblearia, con el fin de definir la cuestión de la identidad, la formación de una conciencia común, la sistematización de las necesidades y de las reivindicaciones, el razonamiento sobre las relaciones con las instituciones, el barrio y la ciudad en su conjunto,

entendida ésta como espacio de vida y de socialidad del que reapropiarse. Sin embargo, en cuanto empieza la Campaña, la visible necesidad del derecho al habitar se expande entre porciones de la sociedad que hasta ese momento no habían tenido dificultades económicas. Esto se debe sin duda a los efectos devastadores de la crisis tras el 2008, pero también al aumento de la pobreza, la progresiva precarización de las trayectorias laborales y vitales, el aumento del clima de incertidumbre y la inestabilidad política que ha caracterizado a Italia en los últimos años.

Efectivamente, la composición sociopolítica interna de las distintas experiencias de ocupación coordinadas en la campaña "Magnammece 'o pesone", es muy heterogénea. Sin detenernos aquí a analizar cada ocupación, en cualquier modo pueden establecerse claramente algunas categorías específicas: precarios, desocupados, estudiantes, "*producto de esas políticas de flexibilización del mercado laboral dirigidas a la ampliación de las competencias [...] sin ninguna posibilidad de tener una continuidad en la cantidad de los ingresos*" (ent. 4M), y también inmigrantes, inválidos, personas o familias enteras con graves problemas económicos, así como sujetos más politizados, agrupados por exigencias y necesidades afines, problemas laborales, sociales y familiares, lo cual estimula a los sujetos a relacionarse hasta llevarles a pensar en posibles proyectos de vida juntos, en la elección del compartir incluso el esfuerzo físico de habitar. La cuestión de la casa es uno de los problemas que fortalecen la unión del propio grupo.

La idea de unir las diferencias nace precisamente de la voluntad de la Campaña de estructurarse como realidad social dentro de la cual se valoren las diferencias y se acoja a todos y cada uno como personas y ciudadanos que viven en un territorio, pero a los que no se les reconoce el derecho al habitar por falta de otras herramientas (trabajo, redes familiares, etc.). Algunas de estas personas vienen de verdaderas "*tradiciones de ocupación, de familias cuyos miembros ya habían sido ocupantes*" (int. 4M). Con el tiempo, se han ido acercando a las experiencias de ocupación personas distintas, no politizadas, y para las que la primera necesidad es la del habitar. Así, esas personas aprecian el modo de vida de las casas compartidas, trabajando en la progresiva apertura del espacio. De entre los distintos tipos de ocupaciones según sus estrategias (individualistas, colectivo-solidarias, temporales, etc.) destacan aquellas experiencias protagonizadas por categorías sociales emergentes como el subproletariado burgués, el precariado, las personas en formación continua, los expulsados o atrapados en el mercado laboral, etc., cuya condición en el mercado o en el sistema de formación crea las bases para una experiencia colectiva más profunda en cuanto al espíritu socio-habitacional de la campaña. Estas son las categorías más dispuestas a dedicar el propio

tiempo a la conexión y la interconexión con el territorio, así como al desarrollo de una socialidad como iniciativa para el territorio y la resolución de las necesidades de ese territorio que el Estado o la administración local no han podido resolver.

Actualmente resisten como ocupaciones con fines socio-habitacionales Schipa, Belvedere, Villa De Luca, CROSS y el edificio de la ASL. Por eso el número de los ocupantes no es muy alto y ya ha cambiado notablemente, pues empezó con una base social hecha mayoritariamente de familias con problemas económicos y desempleados, y progresivamente se ha visto protagonizada por activistas y personas implicadas activamente, sobre todo jóvenes y en su mayoría precarios.

En cuanto a la cuestión de la composición política de la Campaña, las personas entrevistadas explican su concepción de su propia subjetividad. El hecho de hablar de movimiento implica, en algún modo, estar vinculado a formas de militancia política. Esta concepción les lleva por tanto a muchos de ellos a definirse como un *outsider*, o de alguna manera a reconocer la imposibilidad de la Campaña “Magnammece ‘o pesone” a tener un alma única. Sí que existe un compartir, una comunidad de objetivos, pero la expresión es individual. Se trata de un trabajo de elaboración que produce innovación social puesta en una red horizontal, donde es imposible recuperar una única línea política. Esto se debe a la composición heterogénea de los ocupantes en las distintas ocupaciones. Allí donde los grupos de ocupantes constituyen grupos más homogéneos, emerge una línea política más definida, que funciona como elemento conductor de la experiencia. En cambio, donde aumenta la heterogeneidad se acaba perdiendo el motor político y emerge más fuertemente el componente social. Sin embargo, la autogestión, la autorganización y la lógica asamblearia llevan a una “*politización de los no politizados*” (ent. 2M) y a un cambio de actitud de los activistas respecto a ellos. La experiencia de ocupación se convierte en una verdadera experiencia de participación compartida a través de la adquisición de responsabilidad y la activación de cada uno. De hecho, son los propios ocupantes los que confirman que “*no existe un modelo de gestión fijo*” (ent. 3M). Aun así, hay dos niveles de organización; uno de gestión, que se constituye en las asambleas de gestión de cada ocupación, y uno político, que se desarrolla en un plano de confrontación entre las diferentes experiencias de la campaña para discutir las posibles soluciones comunes ante posibles desalojos o problemas, así como para elaborar estrategias de expansión.

De este modo, las muchas posturas sociales y políticas que componen la Campaña llevan a la necesidad de constituirse como asamblea permanente, lugar del debate de interés público, y un fluido movimiento de ideas y opiniones construido en el diálogo. Pero la organización

espontánea que pretendía la Campaña no siempre sale sola. Un papel central en la organización, en la gestión, en la preparación y en la coordinación de las ocupaciones ha sido el de la “*ventanilla para la casa, entendida como instrumento de autorganización para quien quiera emprender una trayectoria de ocupación*” (ent. 1F). Una ventanilla que está fuera de la burocracia y de la función de redistribución del bien casa, pero que acelera y canaliza experiencias como:

encontrar el clima adecuado para socializar los propios problemas, encontrar las respuestas en otras muchas personas y tener la posibilidad de aprovechar las experiencias acumuladas de quien ya ha ocupado (ent.1F).

La ventanilla tiene la tarea de preparar a las personas a recorrer la trayectoria de ocupación a través de la participación activa y las reuniones asamblearias encaminadas a hacer grupo y a apropiarse de los conceptos del compartir y la autogestión de los espacios. Un camino de desarrollo desde el individuo a la comunidad, entendida ésta en los términos políticos, pero sobre todo en los sociales, como ya han teorizado ampliamente algunos autores como Musella y Santoro (2012), Mosca y Baldascino (2012). Las relaciones con el territorio son imprescindibles, así como con la comunidad circunstante y con el barrio. El vivir en común es un vivir social, y la apertura al exterior, la demostración a la comunidad de que no se es un peligro sino un recurso, es uno de los desafíos imprescindibles para una campaña. Tanto es así que además de la activación de los participantes, en las ocupaciones se intenta activar también a los habitantes del barrio, abriéndoles las puertas de los espacios para recoger las necesidades expresadas por la colectividad. Nacen así, dentro de las ocupaciones, espacios para el apoyo al estudio escolar, talleres y espacios para el debate. La campaña y los espacios que libera del desuso y el abandono (Cellamare, 2014) se convierten en espacios de socialidad. Lo que interesa a los ocupantes es sensibilizar a las personas antes que a las instituciones, ya que, en la voluntad de crear y recrear una comunidad, de crear y fortalecer redes de apoyo mutuo, son precisamente las personas el nudo central. Sin ellas, la experiencia de ocupación socio-habitacional, fundada en el derecho a vivir la ciudad, no se diferenciaría de las experiencias de ocupación con fin habitacional fundadas sobre el mero derecho a la vivienda. Es evidente por tanto que ahora ya es necesario conectarse en un tejido social lleno de contradicciones, como el de la cultura dominante, e intentar modificar el *status quo* mediante la creación de estrechas relaciones, transmitiendo al barrio la idea de que “juntos podemos hacerlo”.

4. Entre alma política y veleidad social. ¿Son realmente tan distintas las experiencias de ocupación?

El fenómeno de las ocupaciones de edificios vacíos y abandonados es una práctica antigua, pero su reivindicación por parte de algún movimiento o grupo político es relativamente reciente (Argilés y Lòpez, 2004). A partir de la satisfacción de la necesidad de la casa, representa una respuesta a la especulación inmobiliaria y a la carencia de políticas de vivienda, al mismo tiempo que intenta influir, desde abajo, en los procesos decisionales que implican a los territorios. Como hemos señalado anteriormente, tanto en Roma como en Nápoles nunca ha existido un extenso tejido industrial capaz de dar pie a las luchas obreras como en las realidades del norte de Italia, y por lo tanto, se han desarrollado acciones conflictuales a partir del problema de la restructuración urbana y la emergencia habitacional. En ambas ciudades las prácticas conflictuales sobre el problema de la casa iniciaron en los años sesenta.

En Roma, el bagaje histórico-cultural de estas experiencias ha creado un terreno fértil por el nacimiento, en los años ochenta, y la consolidación de los actuales movimientos. En Nápoles, en cambio, sólo en los últimos años se ha fortalecido esta práctica mediante la Campaña que mantiene unidas a personas de grupos y estructuras políticas diferentes, con el objetivo de reaccionar ante el proceso de gentrificación que está golpeando el territorio napolitano, y el malcontento generalizado por la gestión del patrimonio inmobiliario público. Una primera diferencia a destacar entre los dos casos se halla en la relación con las instituciones. En Roma, el Coordinamento y BPM marcan una actitud conflictual y exigen un cambio estructural en las relaciones de fuerza y de la gestión económica de la ciudad: *“La relación con la política, en lo que respecta al Coordinamento, siempre ha sido muy clara. De nosotros nunca se llevarán ni un voto”*; *“La relación que hemos tenido hasta ahora con las instituciones es una relación de fuerza. Negociación a partir de las barricadas, de los edificios ocupados, de las plazas conflictuales”*. En cambio Action nunca ha escondido la búsqueda de una representación política dentro de las administraciones locales y municipales: *“Nuestra relación con la política gubernamental está hecha no sólo de interlocución (...). Se intenta mantener una relación con la política y contaminar las instituciones, enriqueciéndolas con instrumentos”*.

La campaña napolitana busca en las instituciones un interlocutor privilegiado al que mostrar los malestares, las recriminaciones, las problemáticas conectadas con el derecho al habitar y a la reapropiación del espacio urbano. Se busca apoyo, pero el deber último de quien lucha no

es la búsqueda del consenso o la legitimación por parte de las administraciones locales, sino más bien responsabilizarse, responsabilizar la base social y actuar.

También en Roma, desde las ocupaciones de edificios, se ha intentado presionar sobre la contraparte política, para abrir mesas redondas y buscar acuerdos para la aplicación de deliberaciones regionales y municipales que reconozcan el profundo malestar habitacional de numerosas familias. Las movilizaciones, a pesar de no haber producido cambios estructurales del sistema urbano, han incidido en las políticas de los gobiernos locales. Los mayores resultados alcanzados en los últimos años tratan de la reapropiación de espacios abandonados y devueltos a los que los necesitan, el reconocimiento institucional de una emergencia habitacional en familias y personas ocupantes, y la posibilidad de realizar experiencias de auto-reciclaje de espacios vacíos.

En Nápoles, la experiencia de las recientes ocupaciones ha sacado a la luz la fuerte exigencia de una coordinación y de una dirección de esa base social cuyas necesidades casi nunca son escuchadas. Para la campaña, no se trata de suministrar un bienestar tipo *self service*, sino más bien resolver el nudo de la conflictividad e intentar responder a la pregunta: ¿A quién pertenece la ciudad? A la luz de las experiencias de Nápoles, la alternativa a la vía institucional es indudablemente el “nosotros”, entendido como comunidad, autorganización, red de interrelaciones, relaciones dinámicas y fuerza de apertura e inclusión. Una comunidad solidaria fundada sobre la confianza recíproca, sobre el acercamiento de intentos, sobre el debate y la discusión asamblearia, y sobre las ganas de devolver al territorio aquello que necesita y al que las instituciones no han dado ninguna respuesta adecuada.

Otra diferencia se encuentra en la composición política de los grupos que conducen las acciones de lucha: mientras los movimientos romanos muestran una tradición específica, una identidad política y una organización que hace de telón de fondo a las prácticas y a los objetivos de las acciones, en la Campaña napolitana el fin es social antes que político. El marco en que se relacionan y se autorganizan identidades políticas distintas bien estructuradas y radicadas en el territorio. Sin embargo, esta es la visión que la Campaña napolitana tiende a dar como fachada para allanar las diferencias internas, dando una imagen unitaria que pueda encontrar confianza y apoyo por parte de la ciudadanía y que pueda establecerse como interlocutor único de la contraparte institucional.

A pesar de que se intente marcar la diferencia entre movimientos y Campaña, entre alma política y estrato social, lo que emerge de las dos experiencias es la necesidad de coordinarse en la base social, que aunque sea portadora de exigencias y sentires comunes, debe implicarse mediante la educación en una conciencia política con el fin de decidir sobre el sentir común

expresado colectivamente y no de manera individualista. Tal sentir y tal expresión necesitan una organización. Aunque no se quiera dar un significado político entendido en el sentido clásico del “*quehacer burgués que asume decisiones desde arriba*” (ent. 5M), los comités, las asambleas y todos los lugares de discusión y decisión son imprescindibles para la construcción de una trayectoria de ocupación como las que hemos analizado en este texto.

Bibliografía

- Castells, M. (1981), “Introduzione: lotte urbane e conflitto politico”, en Marcelloni, M; Della Seta, P; Folin, M; Cretella, G; Farro, A.; *Lotte Urbane e crisi della società industriale: l'esperienza italiana*. Roma: Savelli Editori. pp. 9-13.
- Cellamare, C. (2014). *Autorganizzazione, pratiche di libertà e individuazione. TERRITORIO*. Milán: Franco Angeli.
- Daolio, A. (1974). *Le lotte per la casa in Italia: Milano, Torino, Roma, Napoli*, Milano: Feltrinelli.
- Davoli, C. (2014). *Housing autogestito: il fenomeno delle occupazioni a scopo abitativo a Roma*. [En línea] Disponible en: http://www.espanet-italia.net/images/conferenza2014/sessioni/sessione_16/Davoli.pdf.
- De Falco, C. & Punziano, G. (2013). *Conflitto e sistemi di auto-welfare: occupazione a scopo abitativo ed esperienza napoletana*. [En línea]. Disponible en: http://www.espanet-italia.net/images/conferenza2013/Sessioni/Sessione_24/DeFalco.pdf.
- Della Pergola, G. (1974). *Diritto alla città e lotte urbane*. Milán: Feltrinelli.
- Della Porta, D. y Diani, M. (2009). *Social movements: An introduction*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- Farro, A. (1977). “Le lotte del periodo del colera a Napoli”, en Marcelloni, M; Della Seta, P; Folin, M; Cretella, G; Farro, A; *Lotte Urbane e crisi della società industriale: l'esperienza italiana*, Roma: Savelli Editori. pp. 135-157.
- Ferrarotti, F. (1975). *La città come fenomeno di classe*. Milano: Franco Angeli.
- Kazepov, Y. & Carbone, D. (2007). *Che cos'è il welfare state*, Roma: Carocci.
- López, M. A. M. (2013). “The Squatters' Movement in Europe: A Durable Struggle for Social Autonomy in Urban Politics” en *Antipode*, 45(4), 866-887.
- Manzo, G. & Pellegrino, C. (2013). *Le mani nella città: Napoli. Viaggio nel business del mattone* (Vol. 4). Roma: Round Robin Editrice.
- Marcelloni, M., Della Seta, P., Folin, M., Cretella, G., Farro, A. (1981). *Lotte urbane e crisi della società industriale: l'esperienza italiana*. Roma: Savelli Editori.

- McGann Shaun, J. (2014). "Interpreting the Roman Squatting Tradition", en Senior Theses, Hartford, Trinity College, [En línea] Disponible en: <http://digitalrepository.trincoll.edu/theses/429/>.
- Morlicchio, E. (2012). *Sociologia della povertà*. Bologna: Il Mulino.
- Mosca, M. & Baldascino, M. (2012). *Sussidiarietà orizzontale, welfare comunitario ed economia sociale*. Nápoles: De Frede Editore.
- Mudu, P (2012). "I Centri Sociali italiani: verso tre decenni di occupazioni e di spazi autogestiti", en *Partecipazione e conflitto*, 1. Milán: Franco Angeli. pp. 69-92.
- Musella, M. & Santoro, M. (2012). *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale* (Vol. 1). Turín: Giappichelli Editore.
- Piazza, G (2012). "Il movimento delle occupazioni di squat e centri sociali in Europa. Una introduzione" en *Partecipazione e conflitto*, 1, Milán: Franco Angeli. pp. 5-18.
- Pruijt, H. (2012). "Le occupazioni in Europa" en *Partecipazione e conflitto*, 1, Milán: Franco Angeli. pp. 19-44.
- Ruggeri, A. (2014). "Autogestione e cooperativismo", en *Le fabbriche recuperate. Dalla Zanon alla RiMaflow*. Roma: Alegre.
- Saraceno, C. (1999). "Bisogni emergenti e nuove povertà" en della Campa, M; Ghezzi .M.L.; Melotti, U; *Vecchie e nuove povertà nell'area del mediterraneo: situazioni e politiche social a confronto*. Milán: Edizione della Società Umanitaria. pp. 55-68.
- SqEK. (2013). *Squatting in Europe: radical spaces, urban struggles*. Wivenhoe, New York, Port Watson: Minor Compositions.
- Villacampa, J.A., Argilés, R.A., López, M.M. (2004). *Dónde están las llaves? El movimiento okupa: prácticas y contextos sociales*. Madrid: Catarata, [En línea] Disponible en: http://sqek.squat.net/wp-content/uploads/2012/03/2004_Donde_estan_las_llaves_Catarata.pdf.

TÍTULO: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS EN EL SISTEMA ESCOLAR: DE LA ILUSIÓN AL DESENGAÑO.

Nombre del autor: Mata Romeu, Anna

Datos de contacto: Universidad de Lleida- Facultad de Ciencias de la Educación. Av. Estudi General, 4, 25001-Lleida

Panel 3: Movimientos Sociales

Abstract

The present communication is to analyze the relationships between families and the school, in a historical and institutional context. Both are discussed under the premise of maintaining asymmetry of power and place in the center of the debate to various actors, both public and private. It is proposed, therefore, a reflection on the mechanisms of family involvement in the school system and its usefulness or relevance. Of the research shows that there is no single view on the significance given to the participation of families in schools, as a mosaic of opinions and views differs, but if opposing divergent.

Resumen

La presente comunicación tiene por objeto analizar las relaciones entre las familias y la escuela, en un contexto histórico e institucional. Ambas se analizan bajo la premisa de que mantienen asimetría de poder y sitúan en el centro del debate a varios agentes, tanto públicos como privados. Se propone, por tanto, una reflexión sobre los mecanismos de participación de las familias en el sistema escolar y su utilidad o relevancia.

Del trabajo de campo se desprende que no existe una visión unívoca sobre la significatividad que se da a la participación de las familias en las escuelas, pues se distingue un mosaico de opiniones y visiones, sino contrapuestas si divergentes. Se entablará una interrelación entre todas estas opiniones, para mostrar una síntesis explicativa del marco de relaciones entre las familias y los diversos agentes del sistema escolar y los retos y tensiones en que se encuentra inmerso.

Palabras clave: Familias, Escuela, Participación, Educación, Movimiento Social

INTRODUCCIÓN

La presente comunicación tiene por objeto analizar las relaciones entre las familias y la escuela, en un contexto histórico e institucional. Ambas se analizan bajo la premisa de que mantienen asimetría de poder y sitúan en el centro del debate a varios agentes, tanto públicos como privados. Se propone, por tanto, una reflexión sobre los mecanismos de participación de las familias en el sistema escolar y su utilidad o relevancia.

Se exponen los resultados de una investigación realizada en el año 2013 en diversas CCAA: Aragón, Baleares, La Rioja y Cataluña, en el marco de un proyecto de investigación financiado por el MEC¹. La investigación se ha realizado mediante entrevistas semi-estructuradas a 32 personas representativas de diversos sectores de la educación, conocedores de la temática de la participación de las familias en la escuela y/o con responsabilidades en esta temática. Han sido entrevistados técnicos de la administración educativa de cada Comunidad, de los Consejos Escolares, de las administraciones educativas de ámbito local, de federaciones de asociaciones de madres y padres de alumnos, de sindicatos y de movimientos de renovación pedagógica, entre otros.

Las hipótesis planteadas giraban en torno a que: las relaciones entre la escuela y la comunidad son vistas como factor de gran importancia en la educación de los alumnos; el marco normativo que regula la participación de las familias es visto de forma asimétrica, desde la excelencia hasta la insuficiencia; los diversos agentes implicados en la educación mantienen opiniones divergentes sobre cómo se ha producido la evolución de la participación de las familias a lo largo de los últimos treinta años en España y sobre cómo se produce la participación de las familias en los centros educativos en la actualidad.

Del análisis de las entrevistas se desprende que no existe una visión unívoca sobre la significatividad que se da a la participación de las familias en las escuelas, pues se distingue un mosaico de opiniones y visiones, sino contrapuestas si divergentes. En aras a su comprensión, se ha optado por presentar estas valoraciones segmentadas a partir de diferentes vectores: en primer lugar la valoración que se hace del contexto socio-político de cada etapa histórica (desde los años 60 hasta la actualidad, de la

¹ EDU2012-32657, Familias y escuelas. discursos y prácticas cotidianas sobre la participación en la educación obligatoria.

dictadura a la democracia); en segundo, las valoraciones y opiniones que expresan los representantes de las Administraciones Públicas entrevistados; en tercer lugar las opiniones del profesorado sobre la participación de las familias y sus cambios a lo largo del tiempo y, por último, las reflexiones y análisis que expresan los representantes de las familias (Miembros consejo escolar, AMPAs, etc.).

Finalmente, se entablará una interrelación entre todas estas opiniones, para mostrar una síntesis explicativa del marco de relaciones entre las familias y los diversos agentes del sistema escolar y los retos y tensiones en que se encuentra inmerso.

¿QUE SIGNIFICA PARTICIPAR?

La relación familia-escuela se puede considerar una cuestión pendiente en nuestro país (Garreta, 2007), dado que, desde una perspectiva histórica, la escolarización universal es relativamente reciente y el desarrollo normativo que ha permitido la implicación de las familias en los centros escolares lo es todavía más. Por otro lado, cabe reflexionar también en si este hecho se ha producido con facilidades o resistencias por parte de los diversos agentes implicados, dado que, según Miralles (2008) la participación cuestiona las relaciones de poder establecidas, que se sostenían en el frágil equilibrio del poder y el saber.

Del trabajo de campo se desprende que no existe una visión unívoca sobre la significatividad que se da a la participación de las familias en las escuelas, más bien encontramos un mosaico de opiniones y visiones, sino contrapuestas si divergentes.

Esta disensión aparece ya desde el primer momento en que se pide a nuestros interlocutores que definan la participación, pues, la significación que se le da es diferenciada:

Así, en opinión de algunos, la participación se ciñe a lo “formalizado”, como por ejemplo las AMPA y los Consejos Escolares. Éste es el marco y lo significativo es saber utilizarlo correctamente. Son valoraciones podríamos decir más normativas, donde la participación se circunscribe a aquello regulado como tal y se trata, sencillamente, de utilizarlo en mayor o menor grado.

Una escuela es un proyecto colectivo (FACA13II)

A veces se confunde la palabra participación con entre todos lo haremos todo y no es eso, se tiene que participar pero cada uno a partir de las competencias que le son propias y manteniendo la coherencia educativa (AUTCA13)

Por suerte, nuestra legislación lo deja muy claro, la participación se articula mediante los Consejos Escolares y las AMPA (MUCA13)

Es la implicación en los procesos educativos, de forma individual y colectiva (SCA13I)

Para otros, el sentido de la participación por parte de las familias se encuentra en el polo opuesto. Participación es implicarse en el funcionamiento del centro y en la educación/formación que el menor recibe; participación es sentirse miembro de una comunidad educativa donde tu opinión es tomada en cuenta y determinante en el proceso de toma de decisiones.

La participación se da de forma espontánea al margen de la legislación... (SCA13I)

Participación como la capacidad que tienen las familias o cualquier agente educativo de incidir en las decisiones de la escuela; o sea, participar no significa sólo estar allí, sino que significa estar allí para poder aportar tu criterio para poder mejorar las cosas, cambiar las cosas. La participación sin relacionarla con la incidencia en las decisiones importantes de la escuela no la entiendo; entonces yo la definiría como asistencia. (MRCA13I)

Si una escuela es participativa, en mayúsculas, es que ha hecho un proyecto educativo elaborado, desarrollado y aprobado democráticamente; si se hace democráticamente deben participar todos los agentes educativos y quiero decir también los del entorno, que son tan potentes... (MRCA13I)

Una participación digamos...de una dinámica más reivindicativa. (...) Ver las necesidades de la escuela, qué es lo que falta y luchar para que se resuelva. (FACA13II)

Rebajar estas premisas es cercenar el derecho y el deber de participar.

Si la capacidad real de tomar decisiones es sólo de la dirección del centro, esto te marca un modelo muy concreto de participación. (MRCA13I)

Hay una especie de falacia, de trampa, en torno a la participación y es que dicen: nosotros tenemos montado un sistema en que están representados los padres, los alumnos, los profesionales... y te piden una cierta participación para que tú encajes en lo que hemos decidido nosotros (CECA13)

EVOLUCION Y CAMBIOS EN LA PARTICIPACION

Quizás, para comprender mejor estas apreciaciones resulta interesante ahondar en la valoración que nuestros interlocutores hacen de la evolución que ha tenido la participación en las escuelas de las familias a lo largo del tiempo, es decir, desde la etapa pre-democrática hasta la actualidad. La totalidad de los entrevistados han seguido el hilo cronológico de sus propios recuerdos y se han remontado desde los años 60 del siglo pasado, hasta la actualidad.

Mayormente, nuestros interlocutores se inclinan en vincular los cambios acaecidos en las formas de participación de las familias en los centros escolares con los cambios sociopolíticos acaecidos en nuestro país desde el final del franquismo a la actualidad. Es un punto de vista que nos parece interesante y, sin duda, enriquecedor, dado que amplía nuestro foco de atención y análisis.

Los años del final del franquismo, son vistos para algunos (los menos) como años amorfos, en los que la participación de las familias en las escuelas era inexistente, pues no existía tradición en la memoria reciente y las estructuras estatales eran rígidas y autoritarias.

Yo recuerdo mi infancia y los padres ni pasaban por la escuela (AUTCA13)

En el franquismo los padres se quedaban en la Puerta de la escuela... no se quería ni hablar del tema (EXFACA13)

Sin embargo, para otros, son recordados como años de efervescencia, de ilusión, de cambios... De un momento donde imperaba la creencia del “todo está por hacer y todo

es posible”, parafraseando al poeta Miguel Martí y Pol. Años en que, las carencias eran casi tantas como las ilusiones:

Antes del 78 los padres se reunían porque querían una escuela pública, de calidad, catalana... casi en la clandestinidad. A partir de la ley del derecho de asociación es un momento de ebullición y es la explosión más grande, podríamos decir, de las AMPAS. (EXFACA13)

La escuela franquista era muy participativa en aquellos momentos y se relacionaba mucho con actividades comunitarias (MRCA13I)

Este énfasis y espíritu constructivo, quizás por la inercia del movimiento y el ímpetu del cambio político que atravesaba el país, a tenor de nuestros interlocutores, se mantiene a lo largo de los años 80.

Yo comenté en 1982 y en ese momento la participación que había por parte de las familias era modélica. Yo empecé en el instituto xx , que todavía existe, y era un instituto no terminado , estaba la estructura hecha pero no estaba terminado, entonces lo ocuparon los padres , los alumnos y los profesores y lo pusieron en marcha , lo sea lo acabaron ... y todos lo hacíamos absolutamente todo : pintar las paredes ... era una participación total y eso es reflejaba en el funcionamiento del centro , porque estaba el claustro y al claustro venían todos : alumnos , padres , profesores, personal de limpieza , conserjes ... era una especie de asamblea del centro con participación de absolutamente todos ... para mí el modelo de participación es éste (...) los claustros los hacíamos los sábados por la mañana para intentar que viniera todo el mundo ... en principio podían venir todos los que quisieran . (SCA13III)

Los padres se implicaban sobre todo en cuestiones de decisiones... no había equipo directivo en el sentido en que lo entendemos ahora sino que había una comisión gestora, o sea era la gestión del centro diaria. (SCA13II)

Podríamos decir que el mismo concepto de participación se construyó con la práctica, no existía un modelo legislativo claro y concurría una alta variabilidad según centros y ámbitos territoriales.

Han pasado muchas cosas, o sea, la escuela pública estaba por hacer y había una implicación de padres y alumnos muy grande ... el referente era el de "escuelas en lucha" donde el referente legal que teníamos era la ley de los 70 y, por la vía de los hechos, en los centros imponía este modelo. A la administración no le gustaba pero no se atrevía a intervenir. A partir de la LODE ya intervinieron mucho más en los centros (SCA13II)

En la escuela se genera en esta época una ilusión muy colectiva, en que se entra en un territorio virgen y la gente participa porque lo siente... hay un profesorado muy implicado... debemos pasar de escuela estatal a la escuela pública, que no es lo mismo (MRCA13I)

De alguna forma, como alguno de los entrevistados apunta, la incipiente democracia conlleva la creencia de que el ciudadano es llamado a participar en todo y con todas sus energías; el contexto parecía ser, por tanto, óptimo.

Después del franquismo, en el proceso democrático, hace que se quiera perpetuar la democracia misma y hay una explosión de querer participar en diferentes ámbitos, y también en la escuela (MRCA13I)

La gente sentía la escuela suya y esto también es notaba... (SCA13II)

Pasada esta efervescencia, asistimos al afianzamiento de la democracia, a la cimentación de nuevos reglamentos y disposiciones en el funcionamiento de las Administraciones públicas y se observarán los primeros cambios.

Todo esto durará todos los años 80 y hacia los 90 las AMPA cogen un modelo podríamos decir de servicios, también hay una reivindicación pero mayormente es, podríamos decir, de servicios (SCA13IV)

Según los entrevistados, este modelo de comunión educativa, de unidireccionalidad de intereses por parte de familias y profesores, empieza a resquebrajarse hacia finales de los ochenta e inicios de los noventa. ¿Cuáles son los cambios? Pasamos a identificarlos.

Por una parte, la perspectiva y la mirada de los profesores *versus* la participación de las familias y su posición dentro del entramado escolar ha sufrido variaciones. Algunos se refieren a una cierta acomodación del profesorado, una vez conseguidas sus reivindicaciones funcionariales (retribuciones, horarios, etc.) que conllevó un descenso

en el nivel de exigencia (antes unitario) hacia la Administración. Los intereses de los profesores y los de las familias dejarán de ir a la par y tomaran caminos sino divergentes, paralelos, pero separados; y en esta transición quizás se perderán las reivindicaciones más genéricas para dejar paso a otras más específicas, o de menor calado.

Era quizás un proceso inevitable, dado que las grandes movilizaciones para conseguir centros educativos públicos en los barrios (o mejorar los que ya existían) y conseguir una dotación de profesorado suficiente, mayormente se habían conseguido.

La autonomía de aquellos profesores del final del franquismo se ha perdido (MRCA13I)

El profesorado pasa a ser un profesorado funcionarizado (MRCA13I)

En este momento, como apuntamos, los intereses de los profesores voltearan hacia mejoras “hacia dentro” dentro del propio centro educativo o hacia sus legítimos intereses corporativos; y las familias, poco a poco, serán encauzadas a participar mediante los mecanismos previstos específicamente para esta finalidad.

En este sentido, algunos apuntan al propio sistema (y su entramado legislativo) como causante principal de esta a-sintonía; aunque otros se refieren a los propios recelos y comodidades de los profesores para explicar este cambio.

Trabajar sin la participación de los padres es mucho más cómodo... (SCA13II)

Aunque los profesores han sido reivindicativos en otras cuestiones, nunca hemos tenido aliados dentro del propio sistema. (FACA13II)

Yo pienso que las familias tendrían que poder participar en todos los ámbitos de la escuela, aunque esta opinión no la comparten todos los docentes (MRCA13I)

Hi ha una certa resistència del professorat a que les famílies puguin participar en temes d'aprenentatge. (MRCA13I)

Aunque, de hecho, la gran mayoría de informantes atribuye a la Administración la responsabilidad fundamental en torno a este cambio.

Todos los cambios que ha habido siempre han sido una serie de medidas legales orientadas a vaciar de contenido la participación de las familias y, incluso los profesores, en la gestión y con el día a día de los centros. La LODE ya regula un órgano de supervisión para aprobar las cuentas, un órgano consultivo pero no un órgano de gestión propiamente dicho; en relación con lo que teníamos fue un retroceso. La participación de los padres era mucho más directa, los consejos escolares pusieron limitaciones (...) el director del centro era el responsable (...) y limitaron la implicación de las familias (SCA13II)

Así, las sucesivas leyes y reglamentos aprobados en los años ochenta y noventa conllevarían una creciente segmentación de funciones dentro del centro educativo, aquello que pueden hacer o no hacer los profesores, aquello que debe a o no hacer la dirección, cómo y cuándo deben intervenir los padres...lo cual ha mermado la espontaneidad de la participación de las familias y la ha relegado a los espacios prescritos.

Hay un discurso oficial de que es importante la implicación familia-escuela, pero desde un punto de vista feudal, unidireccional (...) obstáculos para que se hable, se analicen las cosas. (FACA13II)

Nuestro ordenamiento normativo no ha ayudado... no ha tenido en cuenta esta necesidad de generar expectativas, de generar cooperación. (SCA13I)

Se ha visto la escuela como algo que gobernar y es una lástima.(SCA13VI)

No estamos favoreciendo a las familias para que puedan participar en el proyecto educativo (SCA13I)

Todos los cambios que ha habido siempre han sido una serie de medidas legales orientadas a vaciar de contenido la participación de las familias y, incluso los profesores, en la gestión y con el día a día de los centros (SCA13II)

La carta de compromiso educativo con el centro me parece un instrumento menor porque es demasiado clientelar, porque le viene a decir a la familia cual es el contrato: que le va a dar la escuela y tú que le vas a dar a la escuela. (SCA13I)

(...) Ahora se discute, pues venga: ahora se han de hacer las competencias básicas, ahora se deben hacer los horarios, pero se ha burocratizado totalmente (...) la gente del Departamento nos hace hacer cosas que son una pérdida de tiempo (SCA13II)

Se van normativizando mucho las cosas y se pierden complicidades alrededor de lo que se está haciendo... al final del franquismo hacíamos lo que queríamos y esto tiene una parte buena y una parte mala pero podíamos hacer lo que queríamos, hacer proyectos propios, sin que nadie desde la legalidad venga a decirte si están bien o si están mal y te dejan hacer ... ahora no. (SCA13I)

Y, un buen ejemplo de ello sería la evolución, en el marco legislativo, de los Consejos Escolares

Yo estoy convencido de que si la Administración quisiera de verdad que hubiera participación en las elecciones al Consejo Escolar trabajaría el tema con los directores de las escuelas de una manera diferente a como lo está haciendo. Esto está clarísimo. (FACA13II)

Si el consejo escolar sólo es un órgano consultivo, según la nueva ley, ya me dirás tú. (MRCA13I)

Creo que el modelo consejo escolar como participación de las familias en el gobierno de los centros no ha sido un buen modelo (...) creo que el modelo adolece de una confusión inicial entre esta participación en la actividad y en el compromiso, en la delimitación de objetivos, en la creación de comunidad con lo que es el gobierno de los centros. Creo que se quiso hacer allí un max-mix que no ha ayudado a delimitar las funciones y no ha ayudado a crear comunidad. (SCA13I)

Aunque, sin duda, sería demasiado sencillo atribuir a la Administración todos estos cambios, pues, quizás, toda intervención pública no es sino un reflejo de los cambios socioculturales que acontecen a la población, es decir, en este caso, a las familias.

... Y NUEVOS ESCENARIOS EN LAS FAMILIAS

En la línea de la democratización de la sociedad, del acaecimiento de la sociedad post-industrial y la consolidación de una sociedad de consumo, las familias españolas de este siglo han experimentado profundos cambios en relación a sus homólogas de la segunda mitad del S. XX. La mirada de la familia hacia los agentes escolares se ha complejizado, a la par que se volvía más complejo el entramado social. Así, para Montandon y Perrenoud (1994), los cambios culturales acaecidos en las familias han conllevado una mayor relación entre éstas y la escuela; mientras que para Dubet (1997) han conducido a una especie de paz armada entre las mismas.

También nuestros interlocutores se refieren, de manera recurrente en sus discursos, a los profundos cambios que han observado en las familias en estos años y como éstos se han visto reflejados también en su comportamiento y mirada hacia el sistema escolar.

La transformación del ciudadano en consumidor (...) Tú pagas para que te eduquen a tu hijo y esto es un cambio de visión. Esto se produce en los noventa (...) Se reproducen conductas clientelares, de consumidor. (SCA13I)

Y es que la participación va asociada al modelo cultural: familias atomizadas, familias con movilidad, que lleva a la inexistencia de familias extensas, atomización y desarraigo. Es la quiebra de la comunidad, esta primera comunidad de las 150 personas cercanas necesarias para tener comunidad. (...) Esta atomización produce una pobreza de la red. Producimos niños con pobreza social. (...) La participación también se ve influida por esto. (SCA13I)

Ha cambiado mucho todo, la sociedad cada vez es más individualista, cada uno por su hígado, como se dice popularmente y cuesta mucho mover... se mueve a nivel de federaciones... pero a nivel de base cuesta... ves que falta compromiso, compromiso de los padres y compromiso en la sociedad. (EXFACA13)

Los informantes describen con cierta pesadumbre como ciertos cambios sociales, económicos y relacionales han conllevado una mutación en la relación familia versus sistema educativo. Se refieren así: a núcleos familiares cada vez más pequeños, con mayor desarraigo y ausencia de lazos comunitarios; horarios laborales muy divergentes a los escolares; mayor individualismo; un modelo social consumista, acostumbrado a recibir servicios pero no a implicarse en el sostenimiento de los mismos; una cierta

delegación de funciones educativas en los centros y, por ende, una menor voluntad de participación en las mismas. De hecho Aznar (1998) juzga que estos cambios influyeron de manera negativa en las relaciones entre ambos actores.

Los años 90 son años de pujanza económica y relajación de las reivindicaciones colectivas.

Más clientelar y menos solidaria, menos comunitaria (SCA13I)

La inercia de que ya funciona todo hace que los padres no se impliquen tanto (FACA13IV)

Hay varias cosas que confluyen: la sociedad de consumo gana terreno; hay también un acomodo del profesorado; el profesorado ya ha hecho sus huelgas de los ochenta-noventa y ya ha conseguido sus objetivos, se ha acomodado y acomoda su vida como profesional. Hay un desentendimiento... nos hemos hecho mayores, ya no tenemos tantas energías... y un proceso también de normalización,... se aposenta más todo un poco ... y la relación se hace más burocrática, más institucional, se protege cada uno en su terreno... (SCA13I)

Se mutan, así, quizás, los intereses colectivos por otros más individuales o de grupo; al considerarlos los colectivos demasiado complejos o demasiado alejados de sus posibilidades reales de participación. También, en algunos casos, los padres parecen haber focalizado buena parte de sus intereses participativos en el celo de los procesos de aprendizaje de sus vástagos. Collet (2013) se refiere, así, a un modelo de socialización civilizadora, en base al cual, los progenitores son más conscientes de los costes-beneficios que implica la maternidad/paternidad y convierten a sus hijos en el centro de sus esfuerzos y vida familiar.

Estamos en una sociedad donde todo el mundo cuestiona, todo el mundo es crítico y los profesores se sienten un poco cuestionados y se ponen más a la defensiva... (AUTCA13)

Yo pienso que nunca las familias habían estado tan preocupadas por el éxito de sus hijos, pero forma parte de la incertidumbre por el momento actual (...) ahora es un momento complejo, educativamente hablando... (AUTCA13)

Participa en aquello que directamente le interesa por sus propios hijos (...) porque les toca en su propia fibra (FACA13IV)

Los padres se implican en el día a día del colegio, en todo lo demás ¡ufffffffffffffffff! (FACA13IV)

Los padres están muy preocupados por las notas, te dicen queremos participar en la evaluación... pero la participación es otra cosa... (SCA13II)

La participación en las AMPA y los Consejos Escolares por parte de las familias parece haberse imbuido también de estos vientos de relajación, atenuación de las reivindicaciones y disentimiento con los centros.

La mayoría no vienen porque dicen ¡ostras! Si voy lo que me puede pasar en que me pongan a mí (MRCA13I)

¿Los padres tienen alguna capacidad real de influir en los aprendizajes que se dan a sus hijos en la escuela? ¡No! (CECA13)

En las mismas asambleas del AMPA no... te encuentras a los padres por la calle y les dices: ¿vendrás a la asamblea, no? Y ellos te dicen: pero si ya lo hacéis bien (...) lo que decidáis ya me va bien... (FACA13IV)

La burocratización se produce en los dos lados, en los centros, pero también en las asociaciones de padres. (SCA13I)

En los orígenes de todas las Ampas siempre ha ido más participación pero a medida que han ido pasando los años la cosa se queda en una pirámide. Es una pirámide, funciona de abajo a arriba. (FACA13IV)

Así, nuestros interlocutores relatan situaciones de AMPAS burocratizadas, secuestradas por un pequeño grupo de padres, con funciones muy secundarias, con poca capacidad real de incidencia en las decisiones del centro... un panorama que invita poco a la implicación.

Y, una situación semejante se encuentra en el análisis de la evolución de los Consejos Escolares, dado que:

El votar en el consejo escolar muchos padres lo ven como una cosa que no va con sus hijos y de ahí viene el absentismo tan grande que hay, que muchos padres no votan porque no lo ven importante para ellos (FACA13IV)

La opinión mayoritaria (excepto por parte de los representantes de la Administración) es que se ha transitado hacia un modelo de Consejo Escolar fuertemente normativizado, creado más a servicio de la directiva del centro que como instrumento real de participación de las familias, con un papel más simbólico que efectivo.

La administración se beneficia de que haya poco debate en los consejos escolares, no se cuestiona nada sobre sus funciones y como las ejecuta. (FACA13II)

Yo he reivindicado siempre que igual que hay sindicalista liberados pues tendría que haber padres liberados que pudiesen dedicar unas horas a la semana, ¿no? Ahora han quitado los permisos de los padres para asistir a los consejos escolares... Esto desde la administración habría también que valorarlo (...) mucho piden la participación de los padres pero no se reconoce la utilidad pública que tienen, entonces yo pienso que por ese lado se habría que conseguir que los padres, más allá de las horas de tutorías individuales, las que hacen un servicio a la comunidad tendrían que tenerlo algo reconocido... Se valoraría todo un poco más y que la gente se sintiera orgullosa, el decir ¡Hey! Pertenezco a esto, ¿no? (FACA13IV)

Deberíamos ir a un modelo de transformación de los consejos escolares a los consejos de educación que deberían estar por encima del centro y que formalmente deberían tener una representación mayor de la sociedad organizada... incluso te digo la asociación de empresarios... Yo tuve una experiencia en este sentido en xx, que inició un plan de barrio y empezamos a trabajar con la asociación de vecinos y me di cuenta de cuanto interés tenía la asociación de comerciantes del barrio en mejorar la educación, en mejorar la convivencia... ¡en participar! (SCA13I)

¿NUEVOS TIEMPOS PARA LA PARTICIPACION?

Considera Touraine (1984) que, en las sociedades industriales, las luchas por la producción y el reparto de la riqueza son cada vez menos frecuentes y que, por el contrario, son las cuestiones culturales las que provocan la movilización de los diversos grupos sociales.

Las relaciones entre la escuela y la comunidad parece que vuelven a estar de plena actualidad (si es que alguna vez dejaron de estarlo) a tenor de las reivindicaciones y movilizaciones actuales en torno a las modificaciones legislativas y los llamados “recortes” en la educación.

Así, siguiendo el hilo de la evolución del concepto de participación y sus representaciones, resulta muy interesante analizar cómo ha podido influir en éste la irrupción de los conocidos como nuevos movimientos sociales (las mareas ciudadanas, etc.), ya entrado el S. XXI.

Encontramos, por un lado, interlocutores que consideran que estos movimientos son todavía demasiado incipientes, orientados a cuestiones más genéricas y demasiado difusos para posibilitar cambios concretos en torno a la participación de las familias en las escuelas.

Con la crisis están surgiendo nuevos núcleos de cooperación desde un sentido más... ecológico, más del mundo como red... un sentido menos clientelar y menos consumista (SCA13I)

Es que ahora mismo está todo en efervescencia, yo creo que es un momento muy interesante, desde un punto de vista de la participación (...) Es un movimiento poco estructurado, con muy poca base teórica, la debilidad la veo en la ausencia de un modelo teórico que dé coherencia a todo esto. (...) En los años 80 había un debate de ideas y este debate ha desaparecido (SCA13II)

Aunque, a tenor de otros, este sería el detonante largo tiempo esperado, el punto de inflexión que marcará un retorno, quizás, a los orígenes del movimiento asociativo, vecinal, participativo en mayúsculas, en definitiva. Un movimiento que, dado el entusiasmo que puede conllevar en los sectores de padres más jóvenes resultará un revulsivo para el conjunto y conllevará nuevas sinergias entre aquello formalizado

(AMPA, Consejos Escolares) y aquello espontáneo que aspira a reconquistar un espacio central.

Además del constructivismo se habla del conectivismo: las sociedades humanas si en algo se diferencian de otros seres vivos es en la capacidad social de repartir el riesgo evolutivo... el todo es más que la suma de las partes. (SCA13I)

Y ideas sobre el cómo debería ser esta participación y, con contenidos tanto genéricos como más concretos, no faltan...

Creo que la escuela debe tener responsabilidad en la creación de comunidad social entorno del alumno. (SCA13I)

Mediante proyectos concretos, sobre todo, cuando se produce este trabajo más allá de lo individual y entra en el trabajo colectivo, de compromiso con el grupo de alumnos y familias, que se crea comunidad, que se crea sociedad, que se crea tribu, red humana (...) mejora la convivencia, la satisfacción de los diferentes actores. (MRCA13II)

Creo que la participación como comunidad debe hacerse en el marco del proyecto educativo pero el control de los centros debe ser otra cosa, no estoy muy segura de acertar, tengo dudas pero la idea es que hay que sustituir los consejos escolares por consejos de educación que abarquen más de un centro educativo, en una zona identificable como de convivencia humana... un barrio, un pueblo... una comunidad humana que se identifique como tal y que en ese gobierno de los centros tuviera un peso la administración educativa, la administración local... pero tuviera un peso importante la comunidad de familias y también la comunidad cívica. (SCA13I)

Este regreso a la idea de comunidad como clave del éxito educativo no es nuevo y ha sido señalado, entre otros, en los estudios de Collet y Tort (2008; 2011).

En esta línea resulta interesante también resaltar la iniciativa de un grupo de padres y madres que, durante dos años, han intentado consensuar un decálogo sobre la participación e implicación de las familias en los centros educativos. Los participantes tenían una procedencia amplia y suficientemente plural como para considerarlos representativos de un sector tan vasto y heterogéneo como el de padres/madres y

familias (FAPAC, CCAPC, FAPAES, FAPEL, AEC, entre otros) y el consenso tomo forma bajo la rúbrica de “Libro blanco de participación de las familias en la escuela” (2014). La filosofía del Decálogo encamina hacia un sentido de la participación que reivindica un espacio, tanto dentro del aula, como fuera de la misma; es decir, tanto dentro de la estructura educativa formal, como en la comunidad educativa y social-ciudadana. Su requerimiento para que las AMPAS sean consideradas un movimiento social de acción cívica debe interpretarse en esta línea. Esperemos que las distintas Administraciones implicadas sean sensibles a esta nueva realidad y no intenten confinar y reducir estas aspiraciones a un bilateralismo escuela-padres/madres. Lo que se persigue va mucho más allá: una nueva implicación/participación, como respuesta a nuevos tiempos y nuevos retos.

A modo de epígrafe señalamos en la Tabla 1 una síntesis del Decálogo publicado por la Fundació Bofill (2014) y, en la Tabla 2 una síntesis de las diferentes perspectivas desgranadas en torno a la participación.

Tabla 1. DECÁLOGO DE LAS FAMILIAS Y LA ESCUELA

1.Las familias estamos y queremos estar más: cómo debe ser la presencia y la implicación de padres y madres en la escuela.
2.Padres y madres también queremos hablar de contenidos educativos y, si es el caso, entrar en las aulas.
3.Las familias, una pieza clave en la ofensiva para el éxito escolar.
4.El derecho a escoger escuela de calidad y garantizar el acceso equitativo a todo el mundo.
5.Calendarios y horarios escolares: la conciliación familiar como puntal de la calidad de vida de la infancia.
6. La financiación del sistema educativo: cómo garantizar la educación pública y gratuita para todos.
7.Becas y ayudas a las familias en función de la renta, para la equidad educativa y la igualdad de oportunidades.
8.El asociacionismo familiar debe ser reconocido como movimiento social de acción cívica
9.Para una ley de educación de amplio consenso y vigencia más allá del gobierno que la aprueba.
10.Representamos la voz de la infancia y la familia, no sólo aquello que se enmarca en la escuela.

Tabla 2. EVOLUCIÓN Y VALORACIONES EN TORNO A LA PARTICIPACIÓN

AÑOS 60	1ª DÉCADA S. XXI
CONTEXTO -Final del franquismo -Incertidumbre política -Efervescencia social	CONTEXTO -Democracia asentada -Amplio despliegue CCAA -Crisis económica, descontento social

<p>ADMINISTRACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> -Cierta “laissez faire” ante el momento de cambio político -Ausencia de legislación efectiva -Indolencia ante la participación de familias 	<p>ADMINISTRACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> -creciente burocratización de procesos -compartimentación y reclusión de los procesos de participación -legislación excesivamente orientada a dejar un solo conducto de participación a las familias (AMPAS y Consejos Escolares). -Deja a los Consejos Escolares un papel más simbólico que efectivo.
<p>PROFESORADO</p> <ul style="list-style-type: none"> -reivindicaciones “hacia dentro” y “reivindicaciones hacia fuera” -Unión con familias para mejoras estructurales escuelas -Reivindicaciones corporativas (horarios, salarios, etc.) 	<p>PROFESORADO</p> <ul style="list-style-type: none"> -Una vez conseguidas mejoras condiciones laborales, acomodación -Miedo a la participación familias -Deseo mayoritario de separación familia/escuela -reivindicaciones “hacia dentro”
<p>FAMILIAS</p> <ul style="list-style-type: none"> -Reivindicaciones vecinales: escuela como parte del barrio -Procesos colectivos -Reivindicaciones genéricas, integrales -Composición heterogénea, diversificada, de edades y estratos diferentes -Participación más espontánea 	<p>FAMILIAS</p> <ul style="list-style-type: none"> -Proceso de individualización -De lo colectivo a lo individual en las reivindicaciones -De lo genérico a lo específico -Participación encarrilada por administración -Participación dirigida y regulada

BIBLIOGRAFIA

Aznar, P. (1998) “Interacción en contextos educativos: la relación familia-escuela” en *Revista de Ciencias de la Educación*, nº 174, pp. 205-216.

Collet, J. y Tort, A. (2008) “Espacios de participación” en *Cuadernos de Pedagogía*, nº 378, pp. 47-60.

Collet, J. y Tort, A. (coord.) (2011) *Families, escola i èxits. Millorar els vincles per millorar els resultats*, Barcelona, Fundació Bofill.

Collet Sabé, J. (2013) *¿Cómo y para qué educan las familias hoy?*. Barcelona, Icaria.

Dubet, F. (1997) “La laïcité dans les mutations de l'école” en Wieviorka, M. (dir.), *Une société fragmentée? Le multiculturalisme en débat*, París, La Découverte, pp. 85-112.

Comas Sàbat, M. (2013) *Com participen pares y mares a l'escola? Diversitat familiar y implicació en educació*. Colección Educación, Informes Breves nº 49. Barcelona, Fundació Bofill.

Comas Sàbat, M. *et al.* (2014) *Llibre blanc de participació de families a l'escola*. Colección Educación, Informes Breves nº 51. Barcelona, Fundació Bofill.

Garreta, J. (2007) *La relación familia-escuela: una cuestión pendiente*. Lleida, Universidad de Lleida.

López Larrosa, L. (2009) *La relación familia-escuela: guía práctica para profesionales*. Madrid, CCS.

Miralles, R. (coord.) (2008) *¿Quién manda en la escuela? Los poderes de la educación*. Barcelona, Wolters Kluwer España.

Montandon, C. y Perrenoud, P. (1994) *Entre parents et enseignants un dialogue impossible?* Berne, Lang.

Pérez Díaz, V., Rodríguez, J., Sánchez, L. (2001) *La familia española ante la educación de sus hijos*. Barcelona, Fundació La Caixa.

Santos Guerra, M.A. (1999) *El crisol de la participación. Estudio etnográfico sobre la participación en Consejos Escolares de Centro*. Málaga, Aljibe.

Touraine, A. (1984) “Les mouvements sociaux: objet particulier ou problème central de l’analyse sociologique” en *Revue Française de Sociologie*, n° XXV, pp. 3-19.

LA RELACIÓN ENTRE LAS CALLES Y LA DEMOCRACIA: SISTEMATIZACIONES ANALÍTICAS SOBRE LAS MANIFESTACIONES Y PROTESTAS EN BRASIL EN EL 2013.

Ivete Simionatto¹

Telma Cristina Sasso de Lima²

PANEL 3 – MOVIMIENTOS SOCIALES

ABSTRACT

El artículo tiene como objetivo analizar las manifestaciones y protestas ocurridas en Brasil, en el año 2013, indicando los principales movimientos desarrollados en las capitales brasileñas, el perfil de los actores, los protagonistas principales, las pautas de lucha, las propuestas, las conquistas obtenidas, los puntos de unidad y las contradicciones. Los datos muestran que las protestas congregaron individuos insatisfechos con el papel del Estado y de las instituciones políticas tradicionales para atender las demandas por derechos y políticas sociales, especialmente el acceso a la ciudad.

Palabras clave – manifestaciones, protestas, movimientos sociales, democracia, Estado.

Introducción

Las protestas ocurridas en Brasil, en el 2013, y conocidas como las Manifestaciones de los 20 centavos, Manifestaciones de Junio o Jornadas de Junio, engloban varias manifestaciones populares ocurridas en todo el país. Surgidas inicialmente para oponerse a los aumentos en las tarifas del transporte público, especialmente, en las principales capitales, asumieron proporciones de revuelta urbana también en relación a las condiciones de vida y a las arbitrariedades de los gobernantes. Desde el *impeachment* del entonces presidente Fernando Collor de Mello, en 1992, fueron las mayores movilizaciones ocurridas en el país.

Las manifestaciones brasileñas reflejaron aspectos de indignación y descontentamiento sobre asuntos colocados en escala mundial, desde el 2011, cuando los manifestantes tomaron las calles de diferentes países de Oriente a Occidente, masificándose y unificándose en el escenario de una crisis social, económica, financiera e ideológica ascendente desde las últimas

¹ Dr^a em Serviço Social. Professora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina- Brasil. ivetesimionatto@hotmail.com

² Mestre em Serviço Social. Professora da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas, doutoranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil. telmasasso@gmail.com

décadas del siglo XX. Fue un escenario que reveló la fragilidad de la prosperidad europea y estadounidense debido al colapso financiero de países, gobiernos y empresarios considerados fuertes y prósperos, acarreado una consecuente disminución de las políticas de bien estar social. En los países de la periferia mundial, las consecuencias de esa crisis agravó la persistente falta de alimentos, desempleo y políticas públicas, en general (Zizek, 2011; Harvey; 2011).

El origen y las motivaciones de las protestas, en el siglo XXI, no están más exclusivamente asociadas a la pobreza y a la insatisfacción política: “expresan una movilización emocional generadora de acción” que se desencadena, simultáneamente, con la creciente “indignación que la injusticia indignante provoca y por la esperanza de posibles cambios” (Castells, 2013, p. 157).

Históricamente, esas razones son el fermento de los protestos que intentan impulsar los cambios sociales. El aspecto diferente de las protestas actuales reside en la insatisfacción de los individuos cuyas acciones colectivas de oposición ocurren fuera de las instituciones tradicionales (públicas y privadas) porque buscan defender sus ideas y conducir los asuntos públicos directamente, cuestionando abierta y contundentemente a sus gobernantes y las reglas/legalidades que los subyugan. Además, los mismos denuncian el vacío de la ideología hegemónica, de la ilusión democrática, de la libertad y de la autonomía fundamentada en el derecho a la propiedad (inclusive del trabajo ajeno) y al cúmulo de riquezas de las minorías que compiten globalmente, sometiendo a los países profundamente diferentes a las reglas garantizadoras de las competiciones desiguales, a través de leyes naturalmente coercitivas (Harvey, 2011; Ali, 2011).

Creemos que las protestas conllevan motivaciones individuales y colectivas que son movilizadas y organizadas intencionalmente, ya sea físicamente: en la ocupación de los espacios públicos, o virtualmente: en debates interactivos en la *internet* usada como herramienta que potencializa la capacidad individual en reunir y manifestar intereses comunes; superar los miedos individuales; desafiar conjuntamente a los poderes constituidos y protegerse de la violencia institucionalizada que puede reaccionar en contra de esas acciones (Harvey, 2011; Castells, 2013).

Así, las protestas mundiales (del 2008 al 2012) presentan una identidad transnacional cuestionadora de la legitimidad de los tradicionales mecanismos de representación política y ponen a prueba otras formas organizadoras para exponer sus reivindicaciones: desobediencia civil y acción directa (ej.: bloqueos de carreteras y ocupaciones de calles, plazas y espacios

públicos en la ciudad dando visibilidad a sus exigencias; la acción de hackers de computador, denunciando los datos oscuros de las corporaciones y de los gobiernos) (Ortiz et al, 2013).

Se constituyen como redes descentralizadas, más horizontales y con agilidad para la comunicación de las experiencias vividas, buscando establecer otra cultura cosmopolita de debate y enfrentamiento de los problemas de la humanidad. En el momento de la ocupación de los equipamientos públicos y urbanos, también demuestran una identidad específica, maximizando la participación de diferentes individuos, en el *proceso*, a través de acciones que proponen la práctica coherente por la democracia deliberativa, directa y en red (Castells, 2013).

Los manifestantes no son ingenuos ni tampoco descartan el uso de la violencia como un acto de oposición, en caso de ser necesaria. Sin embargo, cuando la misma es utilizada se divulga ampliamente por medio de grabaciones instantáneas vía telefonía móvil para sensibilizar a la opinión pública (Ortiz et al, 2013). Las pautas se concentran en el reconocimiento de los derechos colectivos difusos, al mismo tiempo en que exigen un Estado-Nación fuerte que (entendido como instituciones legítimas de decisión) debe responder a los deseos de sus ciudadanos, responsabilizándose públicamente por las políticas económicas, sociales y ambientales que encaminan y que están vinculadas a los intereses de las elites mundiales.

En Brasil, el ápice de las protestas ocurrió en Junio del 2013 como resultado de la coyuntura económica y política de frustración progresiva y ante la inoperancia de las instituciones sin legitimidad ni representación. Algunas razones nacionales que aglutinaron a los individuos en las calles están relacionadas con aquellas de la pauta internacional porque se conectan con los problemas del capitalismo globalizado que sigue erigiendo Estados/gobiernos distanciados de la sociedad y compeliéndola a manifestarse en contra de la política de forma institucionalizada (Nogueira, 2013; Pomar, 2013; Ortellado, 2013).

La desaceleración económica, el aumento de la inflación y del desempleo, la caída de los rendimientos, la baja calidad de las políticas públicas, el caos en el tránsito de las grandes ciudades debido al aumento en el número de autos en circulación, la sospecha en relación a los gastos en las obras de la Copa del Mundo y las Olimpíadas junto al histórico déficit y blindaje en la representación política; el bloqueo del debate público filtrado por los oligopolios de los antiguos medios de difusión; la poca legitimidad de los canales institucionalizados de representación dado su distanciamiento de los ciudadanos y la violencia policial persistente intensificaron el coro de los descontentos brasileños, modificando

sucesivamente las pautas en las reivindicaciones que ampliaban su alcance geográfico (Cruz y Bonifácio, 2013; Sakamoto, 2013; Lima, 2013; Nobre, 2013).

El artículo presenta un panorama de las manifestaciones de protesta ocurridas en Brasil, en el 2013, y las observaciones analíticas aproximadas en relación al significado de esos acontecimientos. Se opta por la sistematización de las fuentes bibliográficas y documentales producidas en el período cuyas reflexiones críticas reunieron a las reivindicaciones públicas, reiniciando el debate sobre el papel del Estado y de la sociedad civil. Se busca poner en evidencia a los principales actores envueltos, sus perfiles, las pautas reivindicadas, las formas de organización y la lucha para que se atiendan las demandas por los derechos y las políticas sociales, especialmente, de acceso a la ciudad.

1. Breve panorama de las manifestaciones de protesta en Brasil, en el 2013.

Las manifestaciones vividas en la realidad brasileña congregaron experiencias movilizadoras de los eventos en curso desde el inicio de los años 2000. La Revuelta del Buzu, de Agosto a Septiembre del 2003, en Salvador/BA, seguida por La Revuelta del Molinete, en Florianópolis/SC, en Junio del 2004, impulsaron la fundación del Movimiento del Boleto Libre (MPL)³ en el V Foro Social Mundial, en Enero del 2005, en Porto Alegre/RS.

Diversa movilizaciones por el transporte público urbano ocurrieron en el 2005, frenando el aumento de las tarifas en las siguientes capitales: Florianópolis, São Paulo y Vitória. Desde el 2006 hasta el 2013, el MBL se extiende para otras ciudades: Distrito Federal, ciudades de la región metropolitana de São Paulo, Teresina, Natal, Recife, Porto Alegre, Rio de Janeiro y la región metropolitana. Los registros muestran que casi dos millones de personas participaron de las manifestaciones en 438 ciudades brasileñas (MPL-São Paulo, 2013). El análisis de Ortellado (2013, p. 236) marca esa experiencia como un nuevo paradigma por las luchas sociales brasileñas al combinar “la política horizontal y contra cultural de los nuevos movimientos con un sentido maduro de estrategia” que concreta la combinación de la valorización del proceso y la orientación para los resultados que incluyan e interesen a los individuos en la sociedad.

³ El Movimiento Boleto Libre (MPL) es un movimiento social autónomo, no partidario, horizontal e independiente, que lucha por un transporte público de verdad, gratuito para el conjunto de la población y fuera de la iniciativa privada.

Las protestas masificaron los descontentamientos y los proyectos individuales a través de múltiples experiencias organizativas. Los análisis revelaron a un trabajador (aunque precario) más intelectualizado, interactuando y actuando activamente con el sistema productivo y la sociedad, al ser desafiado cotidianamente por la tecnología y la automatización. Vale decir que podemos aprehender la consistencia de un país a través de la materialización (interna y externa) hecha por los individuos acerca del “modo de producción y de la distribución de las riquezas, del grado de organización social y del nivel de inteligencias construidas colectivamente” (Semeraro, 2006, p. 113).

Según datos documentales, las manifestaciones y protestas pueden ser identificadas en tres fases. 1) La ebullición iniciada por fracciones de la clase media a través de movilizaciones circunscriptas a la ciudad de São Paulo (6, 7, 10 y 11 de Junio) con el objetivo específico de reducir las tarifas del transporte público, basándose metodológicamente en las acciones de años anteriores del MBL (convocatorias a través de las redes sociales, marchas y paralizaciones de grandes vías públicas y resistencia al abordaje policial). 2) A partir de la cuarta convocatoria del MBL, que fue marcada por el uso desmedido de la represión policial, hubo una adhesión espontánea de otras camadas de clase (13, 17, 18, 19 y 20 de Junio). 3) En la última etapa (del 21 hasta el final del mes) ocurrió la fragmentación en movilizaciones parciales y con objetivos específicos en cada caso (reducción de los peajes, terminar con el Proyecto de Enmienda Constitucional 37 (que reducía el poder en el Ministerio Público) contra el Programa Más Médicos, etc.) (Singer, 2013; Revista Interesse Nacional, 2013).

En la **Primera fase**, las manifestaciones de Junio fueron organizadas y convocadas a través de las redes sociales, especialmente por *Twitter* y *Facebook*, bajo el liderazgo del MBL, en São Paulo, el Foro de Luchas Contra el Aumento de los Pasajes (Foro de Luchas) de Rio de Janeiro y la Asamblea Popular Horizontal de Belo Horizonte. Los registros evidencian que en esta fase de las manifestaciones, el enfoque casi exclusivo fue la cuestión del aumento en las tarifas del transporte público. Hubo poca participación de la población y de los medios de difusión, principalmente televisivos, los cuales ignoraron a las protestas y rotularon a los manifestantes como “vándalos” y “revoltosos”, intensificando los conflictos y las acciones violentas entre los mismos y la policía.

En la ciudad de São Paulo, la ola de manifestaciones populares tuvo inicio cuando la intendencia y el gobierno del estado reajustaron los precios de los pasajes de los colectivos municipales, del subte y de los trenes urbanos. Tres manifestaciones tomaron forma en el mes de Junio, en los días 6, 7 y 11, con represalia policial excesiva y habiendo como resultado

muchos heridos, incluyendo varios periodistas que, gradualmente, cambiaron el discurso y comenzaron a atacar la postura policial. En esa protesta hubo más de 300 personas detenidas, un centenar de ellas "detenidas por averiguación de antecedentes", que es una práctica común en los períodos dictatoriales. La violencia de la policía y el comportamiento de los medios de difusión, entre otros factores, provocaron un crecimiento exponencial en el número de participantes en las manifestaciones.

Para Lima (2013) y Viana (2013) esos aspectos revelan la conducta de la cobertura de los “viejos medios de difusión” que inicialmente condenan las manifestaciones, clamando por la represión policial y por el derecho de ir y venir de la horda productora. Después, asumen el papel de observadores imparciales dedicados a cooptar, instigar y pautar las protestas a través de banderas moralizadoras y del incentivo al “activismo desconectado” (actos pacíficos desencadenados por cuestiones y adhesiones estrictamente personales que reclaman por un estilo de vida alternativo o defienden la paz y la familia tradicional con un contenido antipartidario contra la corrupción, la manipulación y los vicios proteccionistas del gobierno actual).

El día 6 de Junio, el Movimiento Boletto Libre (MBL) convocó a una protesta en la ciudad de São Paulo contra el aumento en las tarifas del transporte público municipal. El hecho de que el reajuste, tradicionalmente anunciado en las vacaciones escolares, ocurrió durante el año lectivo, llevó 6 mil jóvenes al acto. Duramente reprimido por la policía militar, el MBL respondió, al día siguiente, llevando el doble de personas a las calles. La policía reforzó la represión. El intendente de la ciudad, del ala de izquierda del PT, permaneció inflexible y se recusó a abrir un diálogo con los manifestantes, apostando a la disminución natural de la protesta. El día 11 de Junio los combates entre la guardia de infantería y los manifestantes se volvieron a repetir, intensificando el embate entre la policía y los manifestantes (Revista Interesse Nacional, 2013).

En la **Segunda Fase** de las protestas hubo una participación significativa y un apoyo popular en la lucha por el atendimento de las exigencias en relación al transporte público, reconocimiento y cobertura de los medios de comunicación y una menor represión policial. En el acto del día 13 de Junio, en la ciudad de São Paulo, más de 20 mil personas salieron a las calles demostrando su apoyo al MBL con pancartas anunciando: “No es solamente por los 20 centavos”. El gobernador del estado y el intendente de la capital caracterizaron a las manifestaciones como una “acción de pequeños grupos”, sin percibir que las protestas habían adquirido un carácter popular. Bajo las instrucciones del gobernador, la guardia de infantería de la policía federal actuó con violencia redoblada y provocó la repulsa inmediata de la

opinión pública hacia los métodos convencionales de represión. Los medios de comunicación que hasta el día anterior habían incitado a la policía y a la opinión pública contra los jóvenes, “sin ningún pudor”, comenzaron a defender la legitimidad de las manifestaciones. Las encuestas registraban que, en ese momento, el 80% de los brasileños aprobaban las protestas (Revista Interesse Nacional, 2013). Sin embargo, no faltaron actos reaccionarios y con manifestaciones personales públicas aconsejando que la policía “golpease y matase”, exhortando la vuelta de la dictadura militar.

Los centros universitarios y los profesores también expresaron sus posiciones de apoyo al movimiento, condenando las arbitrariedades cometidas por la policía, especialmente, a partir del 13 de Junio “cuando São Paulo vivió escenas de guerra urbana”, con ataques indiscriminados a manifestantes, periodistas y transeúntes con bombas de gas lacrimógeno, spray de pimienta y balas de goma (Figueiredo, Oliveira, Schincariol, 2013).

El día 20 de Junio, las calles de las principales ciudades fueron tomadas por la multitud para festejar la victoria por la reducción de las tarifas en los transportes públicos, siendo que “la revuelta de la juventud se había transformado en una revuelta urbana de gran envergadura”.

En la **Tercera Fase**, después del resultado positivo en las dos primeras semanas de protestas y con el retroceso de los gobiernos de varias ciudades/capitales en el aumento de las tarifas del transporte público, ocurrieron modificaciones en el tenor reivindicativo, trayendo para la discusión otras pautas y agendas de la cuestión urbana con los megaeventos: la Copa del Mundo y las Olimpiadas. Eso aumentó los cuestionamientos acerca de las prioridades gubernamentales sobre el uso del presupuesto público (acceso a los derechos de salud, educación y otras necesidades básicas de forma gratuita y con calidad en los servicios públicos), como también las críticas morales anticorrupción.

El día 20 de Junio marcó un movimiento inédito y de gran amplitud como resultado de la movilización de fuerzas de izquierda y progresistas. Las manifestaciones, en un gran número de ciudades, comenzaron a ser secuestradas por las fuerzas sociales conservadoras y nacionalistas pertenecientes a la llamada *clase media*, ocupando el “primer plano político y como agentes de un fascismo potencial” (Passa palavra, 2013). Tales grupos portaban banderas del Brasil, máscaras de Guy Fawkes (“V de Venganza”) y exigían que las banderas de los partidos políticos fuesen retiradas y quemadas: “el acto es del pueblo brasileño y no de los partidos”, gritaban los “antipartidarios”. Los militantes de izquierda fueron expulsados violentamente y cercenados del derecho a la libre manifestación pública, y el propio MPL/SP fue confundido con un partido. En más de cien ciudades brasileñas las palabras de orden eran:

“sin partido”, las alabanzas eran para “la patria amada idolatrada” (referencia al himno nacional) (Figueiredo, Oliveira, Schincariol, 2013).

De manera disonante, los carteles improvisados y llevados por los manifestantes indicaban la insatisfacción con innumerables situaciones, y la gran mayoría “llevó consignas claramente radicales y anticapitalistas, con evidente carácter democrático y anti-imperialista: “Boleto Libre”, “Educación pública no mercantil”, “La salud no es una mercadería”, “Vivienda: Un derecho de ‘todos’”, “Fuera Fifa”, “Contra la privatización del Maracanã”, “No a las remociones”, “Fuera Red Globo”, “Renuncio a la Copa, pero no a la salud ni a la educación”, “La policía que reprime en la avenida es la misma que mata en la favela”, “Contra la homofobia”. Mientras, los grandes medios de comunicación destacaron la presencia de las consignas nacionalistas: “El gigante se despertó”, “Verás que tu hijo no huye de la lucha”; y de las moralistas: “Contra la Corrupción”. También, las organizaciones empresariales, en varias ciudades, infiltraron personas con carteles reivindicando: “Menos Impuestos” e “Impuesto Cero” (Revista Interesse Nacional, 2013).

De acuerdo a Sampaio Junior (2013) “con el objetivo de enfrentar a los jóvenes unos contra otros, las banderas rojas fueron vehementemente condenadas y los manifestantes fueron divididos entre “pacíficos” y “violentos”, “activistas del bien” y “vándalos del mal”. Los manifestantes atacaron los principales “símbolos del poder económico y político”: palacios de gobiernos, bancos, concesionarias de autos, grandes redes de televisión, empresas de colectivos y a la guardia de infantería de la Policía Militar. La violencia que se desarrollaba en las calles también denunciaba a “la violencia institucional del *status quo*”. Sin embargo, si bien las grandes manifestaciones se enfriaron en el mes de Julio, innumerables protestas y huelgas de trabajadores fueron registradas, evidenciando la profunda insatisfacción de la población con las condiciones de vida en el país y las arbitrariedades y negligencia de los gobernantes.

1.1. Perfil de los manifestantes y formas de lucha

La convocatoria de las protestas no fue realizada por las organizaciones políticas tradicionales como partidos, sindicatos y movimientos sociales. Los militantes de los diversos partidos de izquierda contra el orden como: Partido Socialismo y Libertad (PSOL), Partido Socialista de los Trabajadores Unificados (PSTU), Partido Comunista Brasileño (PCB), Partido de la Causa Operaria (PCO) y grupos anarquistas como los *Black Blocs*, Radicales Libres, Anarcopunks y Anonymous se mezclaban con los colectivos políticos. Mientras tanto,

el gran protagonista fue el MBL que dio fuerza a la movilización de una infinidad de organizaciones propagadas por todo Brasil.

En lo que se refiere al perfil o a la composición social de la masa que salió a las calles, se puede decir que fue heterogénea: “de la clase media para abajo, prácticamente todos los segmentos de la sociedad aprovecharon la oportunidad para expresar su descontentamiento con el *status quo*, inclusive con la presencia, a veces expresiva, de franjas de trabajadores pobres que no estaban organizados en sindicatos, de la masa proletaria y del lumpemproletariado que vive en las favelas”. Así, desde un principio, “el núcleo duro de las manifestaciones, sus liderazgos y su vanguardia más aguerrida estaba compuesto por los estudiantes que trabajan y los trabajadores que estudian” (Revista Interesse Nacional, 2013).

En relación a la significativa participación de los sectores de la clase media, cabe resaltar que fueron los que menos ganaron económicamente en los últimos diez años del gobierno petista. Tales sectores “que hasta entonces no habían sido capaces de elaborar sus demandas económicas, de demostrar su insatisfacción ni tampoco encontrar respuestas en los partidos de oposición, sean de derecha o de izquierda, vieron en las manifestaciones una posibilidad para expresar sus descontentamientos” (Consulta Popular, 2013).

La tensión en el gobierno y las diferentes interpretaciones abrieron camino para que la clase media tradicional y la ultra derecha conservadora, entre radicalismos e insanias, terminaran encontrándose en la “ideología del centro” que intenta escapar de la polarización a través de la propuesta de “mayor participación social donde, en tesis, nadie está en desacuerdo” porque se queda afuera del conflicto distributivo. Por eso, “solo le interesa a quien ya está con sus problemas materiales resueltos” (Singer, 2013, p. 38-9).

Para Cruz y Bonifácio (2013, p. 13) la baja permeabilidad institucional que somete a esa generación de jóvenes hace con que los mismos no legitimen las “prácticas, los usos y las costumbres en la relación Estado-sociedad a la que sus padres, a lo largo de la vida, se resignaron a aceptar”, y por eso se oponen a lo que era “visto como una tradición”. Se trata del reconocimiento social de la legitimidad de los gobiernos, pues la institucionalización va más allá de la obediencia y de la existencia de reglas/normas. Ese público es más exigente en relación al Estado y menos tolerante con los desvíos de conducta de los representantes y mandatarios, pero es controversial con la orientación ideológica resultante de este proceso y de su relación con las instituciones democráticas.

Otros datos destacan que el 70,4% de los manifestantes estaban empleados y poseían una edad promedio de 28 años, el 34,3% ganaba hasta un salario mínimo y el 30,3% entre dos y tres salarios mínimos. Se trata de individuos que entraron en el mercado de trabajo en la

última década y que participaron en la construcción de ese proceso de movilización porque componen la masa urbana, que está formada por proletarios precarios, trabajadores no calificados y semicalificados, jóvenes en busca del primer empleo, trabajadores informales y subremunerados (Braga, 2013, p. 82).

Las encuestas realizadas en ocho capitales demostraron que el 43% de los manifestantes tenía diploma universitario. Aún en ciudades donde las manifestaciones tuvieron connotaciones más populares, los datos confirmaron un 34% de diplomados, siendo que cerca del 50% informaron tener una renta familiar mensual de hasta 5 salarios mínimos (bajo rendimiento) lo que significa que la masa de jóvenes tiene una escolaridad mayor que la renta familiar (Singer, 2013).

En relación al perfil político: 96% de los manifestantes no estaban afiliados a ningún partido político y 83% de los mismos no se sentían representados por ningún político, siendo más fácilmente sugestionados por la repercusión periodística y televisiva que se dedicó a realizar una evaluación de la política adoptada por el Gobierno Federal. La visualización de experiencias concretas similares en contextos urbanos diversificados contribuyó para la legitimación de un grupo de manifestantes heterogéneos, marcado por la expresividad y protagonizado por la juventud que difundió, en cadena, las protestas aparentemente localizadas y no siempre de una forma pacífica, donde la agenda colectiva y la diseminación de los eventos fue realizada mayormente a través de las redes sociales (Barreira, 2013).

La metodología de convocación fue amplia, diferenciándose de las apelaciones para los representantes. La sensibilización durante las protestas ejecutaron las críticas, en las calles, a través de parodias en forma de *rap* y de la reedición de acervos de los movimientos sociales de las décadas de 1970/1980, introduciendo expresiones de las redes sociales. La acción directa y el lenguaje recurrente por el uso del propio cuerpo y del lenguaje de la no tolerabilidad o indignación presentes en la palabra “basta”, abdica de la lógica procesal de las demandas y de las negociaciones.

La calle se convirtió en un lugar para hacer política por excelencia, ejerciendo el derecho individual y colectivo legítimo para cambiar la ciudad según las necesidades reales de los ciudadanos porque ella es inseparable de las personas en sus acciones diarias, en sus conflictos y disensos. Esa forma de acción incidió en los espacios de representación política, explicitando valores, principios y tipos de organización distintos de otros movimientos sociales (ex: sindicales, populares urbanos o rurales), difiriendo también de los movimientos de identidad (mujeres, esclavos, indígenas etc.). “El carácter efusivo e irradiador de las manifestaciones, con el uso frecuente de la acción directa, evidenció lenguajes de protesta

configurados por la fuerza y la visibilidad como elementos inductores del apareamiento público” (Barreira, 2013, p. 151).

Históricamente, la acción directa se desarrolla por el principio de lucha por una justicia urgente, además del orden legal y valiéndose siempre de repertorios variados de indignación. Para Barreira (2013), el repertorio cultural y político del 2013 reedita las experiencias antiguas de la acción directa (robos y disturbios), incorporando los lenguajes contemporáneos que expresan las sociabilidades juveniles.

Ortellado (2013) resume: los movimientos que nacen horizontales en la forma de organización y autónomos en relación a los partidos e instituciones, valorizan más el proceso que el resultado. La fuerza de la palabra mejora la decisión, contribuyendo para que cada individuo se auto-exprese y participe. Obtener resultados significa confrontar a la incomodidad, inclusive, a la política símbolo del control de la participación directa de los individuos comunes. Significa, además, ser radicalmente ético y, al mismo tiempo, ocuparse de las tareas triviales para la construcción de nuevos proyectos sociales, estatales e individuales.

En síntesis, el perfil del individuo manifestante en las jornadas de Junio rebela a un “activista” que lucha por los derechos y el reconocimiento, y no por el poder”. No tiene como referencias a líderes, ideologías o formas tradicionales de organización. La causa colectiva no se sobrepone a la vida personal. Las acciones son multifocales y con pautas que presentan “varias causas simultáneamente” por la actuación pragmática. Además, otros se “profesionalizan como voluntarios, buscan más resultados que la confrontación sistémica, su ambiente está en las redes sociales y su mayor herramienta es la conectividad” (Nogueira, 2013, p. 54).

A pesar de la pluralidad de demandas y el abanico difuso de identidades, la masa presente en las manifestaciones no era despolitizada (Iasi, 214). Los actos que tuvieron su inicio bajo la bandera del aumento de los transportes públicos, en seguida incluyeron otras políticas sociales como salud, educación y temas relativos a la violencia, la corrupción y los gastos públicos.

2. Balance parcial de las observaciones sobre las manifestaciones de protestas en Brasil

Las fuentes bibliográficas sistematizadas son consensuales en relación al desafío de elaborar una “sociología en el calor del momento”, arriesgando insipiencia y contradicciones en las interpretaciones y conclusiones apresuradas. Señalizaron para una tentativa de avanzar

en el proceso democrático que incorpora y profundiza la capacidad de hacer política. Se trata del proceso en el cual los individuos adquirieron “conciencia de que la movilización popular es un sólido instrumento de presión y de conquistas sociales” (Pomar, 2013, p. 09), pues ilumina problemas latentes como la insuficiencia política de las entidades y liderazgos representativos y tradicionales debido a su alejamiento de las bases; la necesidad imperativa de un movimiento autónomo, independiente y capaz de dialogar con los nuevos lenguajes de la organización juvenil y formas de ejercicio en la sociedad de la política en un sentido amplio.

Algunos análisis consideraron a los hechos sorprendentes y otros, en oposición a la supuesta apatía de la población brasileña, tomaron las protestas como acontecimientos latentes desde hace una década, por lo menos. Sin embargo, existe consenso entre los autores acerca de la retomada de la capacidad de oposición popular de los brasileños. Para Oliveira (2013, p. 140), el saldo de las protestas reside en el “nuevo despertar de la lucha política: por la consolidación del modelo democrático, por el rompimiento de una democracia distante de los trabajadores y por la aproximación entre la política y la lucha”.

Botelho (2013, p. 121) al estudiar los “lugares-comunes” de los primeros análisis de las protestas, indica los prejuicios que “acabaron intentando determinar el rumbo posterior”. El autor es contundente al señalar que las reivindicaciones y las palabras de orden no llevaron únicamente la voz de la “clase media” porque no existe en Brasil una era de empleo pleno y, tampoco, el hecho de requerir escuelas y hospitales públicos, criticar los gastos en megaeventos son pautas de esa parte de la población que (aun habiendo sido alcanzada por la precariedad de la vida y del trabajo con la presión de dos décadas de política neoliberal) continua siendo adepta de las escuelas particulares, los planes de salud y el nicho del mercado de los estadios “modelo FIFA”. Para el autor, las manifestaciones sintetizaron la complejidad social brasileña que estando libre para circular utilizó las vías del tráfico después de la interrupción de un tránsito caótico y de la jornada de trabajo diario.

Para Barreira (2013) hay dos hipótesis, con variaciones, que parecen sintetizar las explicaciones para la amplitud de los eventos: 1) la baja representatividad de los liderazgos políticos asociada a la falta de legitimidad de las instituciones; 2) la crisis del sistema económico incapaz de absorber las exigencias del aumento en el modelo de consumo y del mercado de trabajo, especialmente, para los jóvenes. Sin embargo, queda pendiente la aprehensión acerca del lenguaje (sentidos y repertorio) de ese rápido momento de oposición urbano y con una fuerte presencia de la acción directa.

Para Cruz y Bonifácio (2013) el saldo de los contenidos discutidos en las manifestaciones conforman cuatro ejes: elevación de los niveles de inseguridad institucional, mensurable por la alienación y la volatilidad electoral; cierre institucional evidente y decurrente de la inversión en instituciones de control y seguridad; mayores inversiones en diversión.

El escenario de las manifestaciones post Junio/2013 se alteró, según Gohn (2013). Eso ocurrió tanto en la forma de actuación cada vez más incipiente y agresiva como en el perfil de los manifestantes predominantemente de capas populares. Las respuestas gubernamentales se redujeron a “globos de ensayo” restrictos a acelerar los programas previstos (Más Médicos; Ciencias sin Fronteras), la reapertura de los proyectos parados hacía décadas y al rechazo de los proyectos de ley regresivos (Cura Gay; PEC37). En esa misma dirección, de acuerdo a Nogueira (2013), el peor desdoblamiento que Brasil enfrentó después de las jornadas de Junio/2013 fue la dificultad de respuestas de las instituciones públicas debido a que en las calles se desmintió con hechos el discurso ultra positivo del gobierno.

Las manifestaciones llevaron a una reflexión sobre el tema de las mediaciones institucionales y la capacidad de canalizar las demandas. Botelho (2013) recuerda que, después de las protestas iniciales, fueron los movimientos sociales que dinamizaron las movilizaciones: el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST), el Movimiento de los Trabajadores Sin Techo (MTST) y el Movimiento de los Pequeños Agricultores (MPA), entre otros, y a través de cientos de actos en diversas periferias y ciudades del interior. El autor cogita que eso puede haber llevado a la prensa a diferenciar esas movilizaciones de aquellas que eran inicialmente “espontáneas” y “no partidarias”. Hubo aspectos materializados en la convocatoria del gobierno federal para reunir a los representantes con el fin de debatir una nueva agenda, ya que las prioridades expuestas hasta entonces enfocaban el área rural.

Braga (2014) analiza que la masa joven que construyó las manifestaciones las realizó de forma irreflexiva, sin proyectos y buscando cambios. El mismo observa que la incapacidad de explicación incluye: 1) la existencia de algo más amplio que no fue captado en la escala nacional de las protestas y que tampoco se consigue agotar por la dimensión política; 2) la existencia de algo en la estructura social brasileña que explicaría ese mal estar arraigado e indicando que las cosas no van bien. Esto indica un espacio vacío entre las promesas por los derechos desde la redemocratización y la Constitución de 1988 y la falta de cumplimiento cotidiano, como así también, el hecho de que no hay un frente de izquierda actuante en Brasil, actualmente. Sin embargo, el balance cartográfico inicial de los eventos (internet y calles) indica que persistió el buen sentido común popular, pues la plataforma de derecha salió a las

calles y, en seguida, volvió para su casa. Los movimientos sociales tradicionales permanecieron en las calles, movilizados por demandas “plebeyas” cuyo impulso era el sentimiento reformista e igualitarista. Esto deja sin resolución la forma de un partido porque se debe elaborar ese nuevo impulso organizativo, desarrollando un sentido estratégico en una visión amplia.

Podemos afirmar que el impacto inmediato fue la disminución de la popularidad de los gobiernos, llegando a partidos de la base del gobierno y de la oposición. Después, apareció la urgencia por respuestas ante la situación de incertidumbre electoral para el 2014 (propuestas para la cualidad de las políticas públicas sobre movilidad urbana y educación). Además, es posible observar la mayor percepción crítica de los manifestantes en relación al marketing de los gobiernos y el mayor interés en la efectividad de las políticas públicas. Mientras tanto, el blindaje del sistema político institucional no llevó a cambios consistentes en relación a la postura de los gobiernos/gobernantes. En el largo plazo, frente a la dispersión y fragmentación de las protestas, es ilusorio creer que la acción directa vía manifestaciones y el activismo político a través de los TIC sustituyan los partidos y movimientos sociales, pero los cambios deberán ocurrir en esas organizaciones, en el sentido de incluir y ordenar las nuevas demandas (Cruz y Bonifácio, 2013).

Para la juventud que enfrentó la represión, el saldo de las Jornadas de Junio fue bastante positivo, destacándose como conquistas la reducción de las tarifas del transporte con beneficios para el conjunto de la población; el fortalecimiento “del derecho a la manifestación” como un importante contrapunto al proceso de criminalización de las luchas sociales a través de las “fuerzas del orden: policiales, mediáticas, ideológicas y políticas”; la fuerza de la movilización social y de la acción directa con el desplazamiento de la lucha de clases para las calles, evidenciando las posibilidades de la presión popular para el cambio de las “estructuras endurecidas del poder” (Revista Interesse Nacional, 2013).

Conclusión

Las manifestaciones trajeron para la escena pública la situación vivida en los últimos años, en las grandes ciudades, con el avance de la especulación inmobiliaria, el aumento del costo de vida, la baja inversión en los servicios públicos, los bajos salarios, la pésima calidad de los transportes y el desgaste vivido en los grandes centros urbanos por la gran mayoría de la población (Consulta Popular, 2013). Además, las mismas “expusieron la grave crisis de representatividad que agita al sistema político” [...] exponiendo “el absoluto descompás entre

gobernantes y gobernados” y las condiciones de vida y de pobreza que afligen a la población brasileña (Sampaio Júnior, 2013).

El saldo fue la resistencia ante la corrosión funcional del modelo neoliberal, las conquistas puntuales y de corto plazo, incipientes por el tenor de “inmovilidad en movimiento”, conceptuado como un cambio y empobrecido por los medios de comunicación en la congruencia de temas, nombres, aportes teóricos e imágenes (Nobre, 2013). La experiencia en las calles no anuló la reacción organizada de las elites brasileñas que ideológicamente siguen anticipándose a las reivindicaciones con respuestas autoritarias y mantenedoras de privilegios vigentes.

Muchos de los análisis realizados al final de las manifestaciones, en el 2013, indicando posibilidades claras de cambios y, principalmente, de reconstitución de los mecanismos de representación política, no se confirmaron. Al contrario, después del resultado de las elecciones del 2014, el país vive períodos de turbulencia política que lo deja “siempre sujeto a las amenazas de soluciones autoritarias” (Sampaio Junior, 2013).

Aunque las apuestas para la unificación de las luchas políticas todavía se remiten a los partidos, sindicatos y movimientos sociales como instancias mediadoras, las condiciones de vida y las protestas acumularon experiencias que precisan ser consideradas si queremos construir subjetividades críticas que, en el largo plazo y procesalmente, puedan componer una nueva voluntad colectiva/conciencia de clase.

Apostar en la formación de nuevas subjetividades significa, en un sentido amplio, que los individuos, grupos y colectivos pueden construir luchas más intensas para la transformación social, utilizando el campo de la política. Entendemos que permanecen sin respuesta los motivos que llevan a los individuos a protestar y, sobre todo, como se unifican o no políticamente sus principales necesidades en pro de otro proyecto de sociedad.

Bibliografía

ALI, T. O espírito da época. **Harvey, D. et al. Occupy: movimentos de protesto que tomaram as ruas.** São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2011, pp.65-72. Tradução Lucas Morais.

BARREIRA, I. A. F. Ação direta e simbologia das “jornadas de junho”: notas para uma sociologia das manifestações. **Contemporânea Revista de Sociologia da UFSCar.** São Carlos: UFSCar, v.4, n.1, jan/jun 2014, pp.145-164.

BRAGA, R. Sob a sombra do precariado. **MARICATO, E. et al (Org.) Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil.** São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013, pp.79-82.

BOTELHO, M. L. O mundo como imagem e mobilização: notas às “primeiras impressões” sobre as Manifestações. **Revista Continentes** nº3, ano 2. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2013, pp.122-132.

CARNEIRO, H. S. Rebeliões e ocupações de 2011. **Harvey, D. et al. Occupy: movimentos de protesto que tomaram as ruas.** São Paulo:Boitempo/Carta Maior, 2012, pp.07-14 (Introdução).

CASTELLS, M. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet.** Rio de Janeiro:Zahar, 2013. Tradução Carlos Alberto Medeiros.

CONSULTAPOPOPULAR. **Nas Ruas pelo Avanço do Projeto Popular.** <http://www.consultapopular.org.br>, 2013.

CRUZ, D. S.; BONIFÁCIO, J. R. Instituições e geração democrática: as jornadas de junho e julho de 2013. Disponível: <http://www.pagina13.org.br/lutas-e-direitos/instituicoes-e-geracao-democratica-jornadas-de-junho-e-julho-de-2013/> Acesso: 20/10/2014.

FIGUEIREDO, C. F. OLIVEIRA, L. A. S. E SCHINCARIOL, R. **Especial para o Viomundo.** Atos contra o aumento da tarifa do transporte público em São Paulo. VIOMUNDO. <http://www.viomundo.com.br/>. Acesso em 8/12/2014.

GOHN, M. G. **Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo.** Petropolis:Vozes, 2013.

HARVEY, D. Os rebeldes na rua: o Partido de Wall Street encontra sua nêmesis. **Harvey, D. et al. Occupy: movimentos de protesto que tomaram as ruas.** São Paulo:Boitempo/Carta Maior, 2011, pp.57-64.

_____. A liberdade da cidade. **MARICATO, E. et al (Org.) Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil.** São Paulo:Boitempo/Carta Maior, 2013, pp.27-34.

IASI, M. As manifestações de massa e a dimensão estratégica. ABRAMIDES, M. B e DURIGUETTO, M. L. (Orgs.).Movimentos sociais e serviço social: uma relação necessária. São Paulo, Cortez, 2104.

LIMA, V. A. de. Mídia, rebeldia urbana e crise de representação. **MARICATO, E. et al (Org.) Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil.** São Paulo:Boitempo/Carta Maior, 2013, pp.89-94.

MPL-SP. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. **MARICATO, E. et al (Org.) Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil.** São Paulo:Boitempo/Carta Maior, 2013, pp.13-18.

NOBRE, M. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma.** São Paulo:Companhia Letras, 2013.

NOGUEIRA, M. A. **As ruas e a democracia: ensaios sobre o Brasil contemporâneo.** Brasília: Fundação Astrojildo Pereira (FAP)/Rio de Janeiro:Contraponto, 2013.

OLIVEIRA, L. D. de. Um novo despertar da luta política (ou sobre os desafios da “democracia brasileira”). **Revista Continentes** nº3, ano 2. Rio de Janeiro:UFRRJ, 2013, pp.133-144.

- ORTELLATO, P. Os protestos de junho entre o processo e o resultado. **JUNDENSNAIDER, E. et al. Vinte centavos: a luta contra o aumento.** São Paulo: Veneta 2013, pp. 226-238.
- ORTIZ, I. et al. **World Protests 2006-2013. Initiative for Policy Dialogue and Friedrich-Ebert Stiftung - New York Working Paper.** New York: Columbia University, Sept/2013. Disponível em www.policydialogue.org e www.fes-globalization.org/new_york/. Acesso em: 02/04/2014 as 20:55h.
- PASSAPALAVRA. 20 de junho de 2013. **A Revolta dos Coxinhas.** <http://passapalavra.info/2013/06/79726>. Acesso em 15/12/2014.
- POMAR, M. Não foi um raio em céu azul. **JUNDENSNAIDER, E. et al. Vinte centavos: a luta contra o aumento.** São Paulo: Veneta 2013, pp. 08-21.
- SAKAMOTO, L. Em São Paulo, o facebook e o twitter foram as ruas. **MARICATO, E. et al (Org.) Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil.** São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013, pp.95-99.
- SAMPAIO JÚNIOR, P. A. Jornadas de Junho e Revolução Brasileira. **Revista Interesse Nacional**, Ano 6 - número 23, outubro-dezembro 2013. Disponível em (<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/jornadas-de-junho-e-revolucao-brasileira/>). Acesso em 9/11/2014.
- SEMERARO, G. **Gramsci e os novos embates da Filosofia da Práxis.** São Paulo: Ideias & Letras, 2006.
- SINGER, A. Classes e ideologias cruzadas - Dossiê: Mobilizações, protestos e revoluções. **Revista Novos Estudos** nº97. São Paulo: CEBRAP, nov.2013, pp.22-40.
- VIANA, S. Será que formulamos mal a pergunta? **MARICATO, E. et al (Org.) Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil.** São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013, pp.53-58.
- ZIZEK, S. O violento silêncio de um novo começo. **Harvey, D. et al. Occupy: movimentos de protesto que tomaram as ruas.** São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2012, pp.15-26. Tradução Fernando Marcelino; Chrysantho Sholl.
- REVISTA INTERESSE NACIONAL. <http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/jornadas-de-junho-e-revolucao-brasileira/>, 2013. Acesso em 12/11/2014.

16 November Committee (C16N)

An Italian case study on Health activism and Embodied movements

R. ALTOPIEDI*, V. CAPPELLATO** - *

* Department of Cultures, Politics and Society, Università degli Studi di Torino

** Department of Neuroscience, Università degli Studi di Torino

Introduction:

Drawing on Della Porta and Diani (1999) definition of social movements as “informal networks based on shared beliefs and solidarity which mobilize around conflictual issues and deploy frequent and varying forms of protest”, Brown and colleagues (2004) define Health Social Movements (HMs) as collective challenges to medical policy and politics, belief systems, research and practice that include an array of formal and informal organisations, supporters, networks of co-operation, and media.

Health social movements are centrally organised around health and address issues including the following general categories as ideal types (Brown et al., 2004):

- access to, or provision of, health care services (*health access movement*);
- inequalities and health disparities based on social determinants (*constituency-based health movement*);
- disease, illness experience, disability and contested illness (*embodied health movement*).

The range of organisational agendas within any movement will not always fit neatly into each category, and there is often overlap with other categories.

Within any given movement, organisations vary by their goals and strategies. We consider this diversity is summarised by a strategy and agenda continuum.

At one end of the continuum are advocacy-oriented social movement organisations. At the other end, activist-oriented groups engage in direct action, challenge current scientific and bio-medical paradigms, and pursue democratic participation in scientific or policy knowledge production by working largely outside the system.

Aims:

The study analyses the motivations and the deployed strategies in terms of political outcomes and system effects of an Italian health movement which involved people affected by Amyotrophic Lateral Sclerosis (ALS).

The 16 November Committee (C16N) strategies of mobilisation are of particular interest for the way the biological body has been exposed and represented to claim the right of health citizenship. The activists have adopted *unconventional tactics* of mobilisation, taking to the streets without vital supports and putting their life at risk.

Methods:

The study is based on

- structured interviews with activists carried out on the web since the people involved suffered from difficult speaking (dysarthria)
- participant observation (technical boards, public institutions and ill people organisations)
- C16N document analysis (statute, official announcements, letters, etc.)

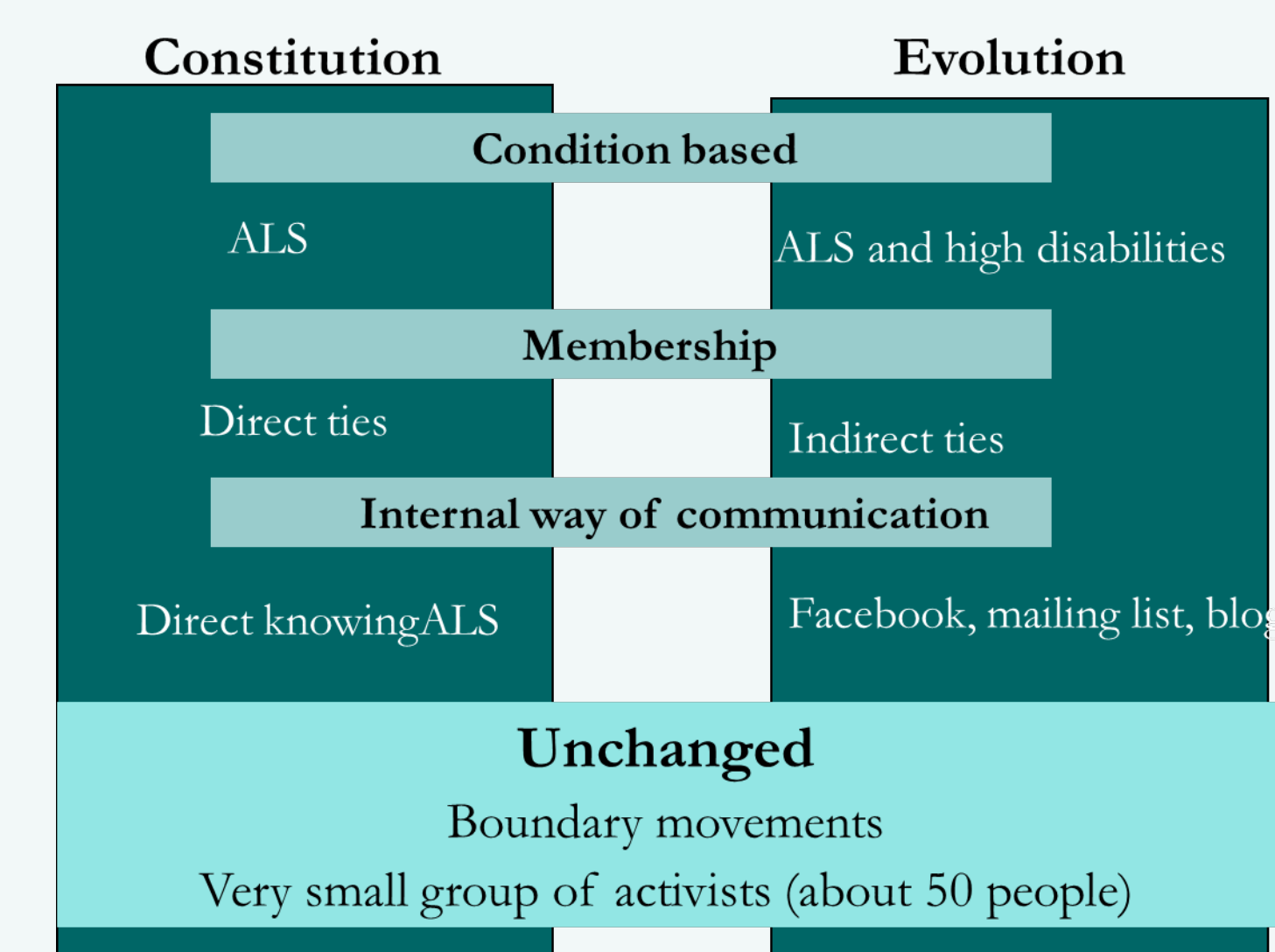
The C16N Committee

The Committee founders are relatives and people affected by ALS. Usually in case of rare pathologies they tend to become lay experts in treatments and symptom management

Founders knew each other before establishing the committee. They used to be activists in other organisations of ill people which they do not recognise anymore. In the most recent times the group welcomes other severe disability holders yet not affected by ALS and have grown considerably in the next few years, despite remaining a small group.

It is a cross-boundary movements in that transcend the usual limits of social movement activity moving fluidly between lay and expert identities (Epstein 1996) through what Ray (1999) calls ‘fields of movements’. Activists’ fluidity allows them to move in and out of social movement organisations, in varying combinations with health voluntary organisations and government units (Wolfson 2001). Hence, rather than distinct entities, EHMs are savvy social actors moving between social worlds.

This conceptualisation allows us to abandon traditional dichotomies between movement insiders and outsiders, and between lay and expert forms of knowledge.



Motivations: The committee has formed in response to what Jennings (1999) terms “pain and loss experiences” which is a category that includes not only illness, but a range of events that impinge on the bodily integrity of the self and others. There are a shared discourse and values across the groups promoting and representing the interests of ALS patients and severe disability holder. They promote lay knowledge and experience and have contributed, as we will see, to the development of participative and consultative processes.

One of their goal is changing policy priorities about national health care cash program. The activists seek to oppose to status quo. Contrary to AISLA, an advocacy organisations in Italy, which is more involved in the institutionalised processes we observe, for the committee, an opposition militancy against dominant medical paradigm (curing versus caring) even if the activists must simultaneously challenge and collaborate with clinical science.

Mechanisms of mobilisation: The committee activists mobilised because they felt marginalised by social health care structures and share a collective illness experience.

They view structural inequalities and the uneven distribution of social power as responsible for the inequities in health care system. Aiming at changing the decision making process the members of the committee placed a high value on consultative and participatory practice within the committee. This ensured cohesion and gave authority to their leader as holder of interests. Only few members referred to have witnessed any internal conflicts. The activists aim at raising public awareness of issues and seek publicity through the media, sharing the decision of using unconventional strategies.

At last, the group has developed effective tactics entering the public arena and becoming political approaching third parties.

Mobilisation strategies: The committee activists share information and decisions usually on the web. It is possible to observe an intense informal networking even on the official page on facebook that they use for formal communication, reinforcing the process of building a collective illness experience and identity. We can consider the 16 committee as an activist-oriented group engaged in direct action which work mostly outside the system. In the research we observed the importance placed by the group on favourable media coverage; most activists have appointed policy makers or media officers, sometimes as a top priority. The accounts given above indicate that media coverage is often crucial to the group formation. On the other hand media have a strong interest in illness, especially since pain and loss issues reflect both public and commercial interest. The individuals’ experiences provide stories to be told, and the exposure of their ill bodies draws media attention. The C16N committee uses the body as a tool to draw media attention.

Conclusions:

In our research we observe some “outcomes” or effects as direct benefits, distributive changes and systemic effects.

With direct benefit we intend the extent to which movements secure gains for their constituents and generally for ALS patients. The C16N's protests encouraged Italian Parliament to think of ALS patient as beneficiaries of cash-program.

When organizations enter a political arena and start receiving direct benefits, the distribution of resources shifts to favour the type of people who are most likely to get organized. This is what happened. A 100 million euro funding for ALS patients during 2012 and 2013 was created.

The protests have skewed the distribution of benefits toward ALS groups introducing distributive changes in the utilization of funds for disabilities and frail people.

Direct benefits occur when organizations secure advantages for their constituents, distributive changes are the results of this outcome.

Systemic effects occur when advocates go beyond achieving benefits and change the structures, systems o schemas of political decision-making.

We observed the constitution of a national “tavolo tecnico” (technical board) on ALS and of diverse technical board at regional level around ALS with the participation of 16th committee activists in order to monitor how the funds for non-self sufficient are used.

The activists use their “locked-in” bodies to gain attention for their issues. This strategy seems to be effective and the C16N mobilisation has obtained relevant impact on people who have ALS (i.e. financial resources allocated to ALS patients) and on political outcomes (reshaping funding distribution, changing the perceived beneficiaries of policies and modifying the decision making process of founding assignment for people who have different kind of diseases).

While documenting the political outcome in terms of benefit, it is possible to observe some important unexpected effects posing dilemmas which are difficult to solve.

Unconventional and extreme tactics, even though effective for ALS patient, could be generating inequity and inequalities between people who suffer of other serious disabilities in terms of access to health care services linking health citizenship rights to media visibility.

Bibliography

Brown P., et al. (2004), *Embodied health movements: new approaches to social movements in health*, Sociology of Health & Illness Vol. 26 1, pp. 50–80.

Della Porta, D. and Diani, M. (1999) *Social Movements: An Introduction*. Malden, MA: Blackwell.

Epstein, S. (1996) *Impure Science: AIDS, Activism, and the Politics of Knowledge*. Berkeley: University of California Press.

Jennings M. Kent, *Political Responses to Pain and Loss*. The American Political Science Review, Vol. 93, No. 1 (Mar., 1999), pp. 1-13

Ray, R. (1999) *Fields of Protest: Women's Movements in India*. Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press.

Wolfson, M. (2001) *The Fight Against Big Tobacco: The Movement, the State, and the Public's Health*. New York: Aldine de Gruyter.

PANEL 4 — GOBERNANZA SUR DE EUROPA [ver panel]

RESTRUCTURING THE
MULTILEVEL GOVERNANCE OF
SOCIAL POLICIES IN SOUTHERN
EUROPE. AN AUSTERITY-
DRIVEN PROCESS OF
RATIONALIZATION?

Manuel Aguilar Hendrickson – Universidad de Barcelona.
Stefania Sabatinelli – Politecnico di Milano.



REPS

RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL

BCN2015

C O N G R E S O

PANEL 4 – GOBERNANZA SUR DE EUROPA

RESTRUCTURING THE MULTILEVEL GOVERNANCE OF SOCIAL POLICIES IN SOUTHERN EUROPE. AN AUSTERITY-DRIVEN PROCESS OF RATIONALIZATION?

Manuel Aguilar Hendrickson – Universidad de Barcelona
manuel.aguilar.hendrickson@ub.edu

Stefania Sabatinelli – Politecnico di Milano
stefania.sabatinelli@polimi.it

The varying role of different levels of government has been a central part of the history of social policies. The rise of nation-states and the development of welfare states led to a larger role of central governments in key areas of social policy (income maintenance, education, health care) but also kept a significant role of local and regional governments in other fields (social assistance, social care). The institutional arrangements have differed across countries with different sizes and political arrangements, and across time. And different institutional arrangements have built layers that may or may not contribute to effective and efficient forms of welfare provision, or may even hinder them (Kazepov 2010).

As it has been widely analyzed in literature, the rescaling of institutional responsibilities for social goes both from the State upwards and from the State downwards.

As for the upward direction, the implications of the European integration process are at stake (Ferrero 2005), with the weakening of the nation-state and the complex relations between national social policies and supra-national strategies, in the framework of transnational markets well.

As for the downward direction, «localization» of social policies has been seen as an asset for the development of innovative, flexible recalibrated forms of policy, but also as a risk of public de-responsabilization (Keating 1998). Some regions have tried to adapt policy design to the peculiarities and preferences of their constituencies, and tried to build legitimacy, opening a field of tensions that may contribute to further weaken nation-states. In other contexts, local bodies make enormous efforts to try and substitute for the lacks of other institutional levels' contributions, in the framework of a “vicious layering” (Aguilar Hendrickson and Sabatinelli 2014).

The Great Recession has, however, given a new turn to the question. The need for a «rationalization» of sub-national levels of government has been presented as a means of cost-containment throughout Europe: the reduction in the number of Finnish Municipalities or French regions, the forcible consolidation of municipalities in Greece, the «suppression» of provinces in Italy, the limitation of local responsibilities in Spain are all examples of such proposals, their effects yet to be seen. This is all the more true in Southern European countries, where the austerity programs impacted on a welfare system that had never been fully consolidated, and where fiscal consolidation pressures have shown the limits of the wide decentralization of health care, education and parts of social care, both in terms of financial waste and inefficiency especially in chronically underfunded regions in Spain and Italy. Whether this will lead to some form of recentralization, to further fiscal self-reliance of regions or to a significant retrenchment in welfare services is still an open question. In such a context, political unrest that derives from social policy cutbacks may be channeled towards a wider territorial conflict. Municipalities, being the frontline of social demands, risk to be left alone,

desperately trying to stem the flow of social needs, with little back up from the higher levels and limited coordination with their peers.

This stream welcomes contributions on the changing role of different levels of government dealing with one or more of the following questions: What is the role of regional and local governments in specific fields of social policy? How does this role fit (or not) into the overall system of governance? Do they lead to «virtuous» forms of policy integration or do they bring about holes, overlaps, conflicts and inefficiencies? What reforms (or reform proposals) have changed in recent years these arrangements? What have been the effects of such reforms?

This stream encourages especially papers that compare countries, regions or localities, that focus on Southern Europe and that investigate the effects of the economic crisis on the multi level governance patterns and/or reforms in the fields of social care, social and labor market integration and social assistance. Other related papers will be also welcome. Both papers in English and Spanish are welcome; the discussion will be held both in English and Spanish.

PANEL 4. GOBERNANZA

P: Ponencia / C: Comunicación / Post: Poster.

Sesión. Fecha: Jueves 5/02/2015 (16 a 18h)

P/C	TÍTULO	AUTORÍA
p	The multilevel governance of income support in Italy and the changing role of municipalities. The case of the news social card	Sandro Busso; Antonella Meo
P	The role of regions and municipalities in the Italian multilevel governance of eldercare: recent trends in a context of increasing needs and budgetary constrains	Marco Arlotti
P	Descentralización y modelo social: las transferencias intergubernamentales en Italia y España	Cristina García Nicolás
C	Análisis de la gobernanza en las políticas para la inclusión social. Estudio para el caso de Andalucía	Irene López García; Laura Sevilla Brenes

**THE MULTILEVEL GOVERNANCE OF INCOME SUPPORT IN ITALY AND
THE CHANGING ROLE OF MUNICIPALITIES.
THE CASE OF THE NEW SOCIAL CARD**

Sandro Busso and Antonella Meo

University of Turin, Italy

Abstract

The paper analyses the changing role of municipalities in income support policy in Italy as an effect of both the policymaking at national level and the growing relevance of local third sector organizations. By recourse to the empirical observation of the case of the city of Turin, the research focuses primarily on the impact of the introduction of a national income protection scheme, the so-called New Social Card (NSC), planned at national level by the government but implemented at local level by municipalities together with non-profit organizations. Due to its genuinely “*multilevel*” nature, this policy offers precious insights to both vertical (national-local) and horizontal (public-third sector) relations. The analysis highlights the tensions between formal entitlements and the actual “*room for manoeuvre*” that local government enjoys. It will be argued that, despite the ongoing decentralization process, the structure of multilevel governance deeply narrows the freedom and the agency of the Municipal Authority. Two critical aspects of the Italian model of multilevel governance of income support will then be underlined, namely the lack of attention for existing local policies in the political and public discourse, and contradiction between explicit and implicit forms of decentralization.

Keywords: Multilevel Governance, Income Support, Italian Social Policy, New Social Card, Local Government.

Sandro Busso, Department of Cultures, Politics and Society, University of Turin

Lungodora Siena 100/A, 10153 Torino, Italy

sandro.busso@unito.it - +39 011 6702632

Antonella Meo, Department of Cultures, Politics and Society, University of Turin

Lungodora Siena 100/A, 10153 Torino, Italy

antonella.meo@unito.it - +39 011 6702606

The authors would like to thank the members of the working group for their contribution: E. Adamo, P. Boerio, M. Bocchino, F. Colombo, E. Graziano, S. Lanunziata, D. Leonardi, M. Tonetta.

1. Introduction

The social impact of the international economic crisis has been extremely hard within the European Union and determined a worsening of poverty and social inequality and an increase in unemployment, although with some differences across European countries depending on several factors such as labour market regulation, social protection systems and the prevalent family models (European Commission 2014). The EU's fiscal austerity measures have contributed towards worsening the social situation. In this scenario, the importance of a social safety net is receiving more and more attention. Both the European Union and its Member States agree that minimum income schemes are an important tool for combating poverty and social exclusion, providing a safety net for people whilst playing a relevant role in redistributing wealth and ensuring social inclusion.

The Italian case can be considered of particular interest for the study of the multilevel governance of income support, since it lacks a national universal minimum income scheme. In absence of a national measure, local contexts developed their own policies. Therefore, present attempts to establish a national policy, such as the so-called New Social Card, raise huge problems of coordination, competition and overlapping, which deeply challenges the configuration of local governance.

The paper analyses the changing role of municipalities in income support policies in Italy, as an effect of both the policymaking at national level and the growing relevance of local third sector organizations. By recourse to a case study, namely the city of Turin, the research focuses primarily on the impact of the introduction of a national income protection scheme, the NSC, planned at national level by the government but implemented at local level by municipalities together with non-profit organizations. Due to its genuinely "multilevel" nature, this policy offers precious insights on both vertical (national-local) and horizontal (public-third sector) relations.

The paper is part of an ongoing research, based on both document analysis and observation of the implementation process of the new measure in Turin. Its structure is organized as follows. Section 2 frames the Italian case in a comparative perspective, providing an overview of the latest poverty and material deprivation trends and of developments that have taken place in anti-poverty policies and the multilevel governance of social policies. Giving an account of social assistance and minimum-income programmes in European countries, the specificity of Italy will be addressed. Section 3 focuses on the New Social Card, summarizing its main features, paying particular attention to the rationale behind it, governance matters and local-level implementation. The case of Turin is described and analysed in section 4, which

focuses on the governance structure and highlights the difficult position of municipal government and the factors limiting its agency. Finally, conclusions underline two critical aspects of the Italian model of multilevel governance of income support, namely the lack of attention for existing local policies, and the contradiction between explicit and implicit forms of decentralization.

2. Income support and the multilevel governance of social policies. Italy in a comparative perspective

Most EU Member States have some form of nationally regulated minimum income scheme for people of working age, which aims to ensure a minimum standard of living for individuals and their dependants when they have no other means of financial support. They are non-contributory, means-tested schemes, aimed at people who are unable to find work or who do not receive social security benefits. However, they vary widely in their coverage, comprehensiveness and effectiveness (EMIN 2014; Peña-Casas and Ghailani_2013).

Although substantial progress has been made over the past decades in the spread of a general social safety net, the levels of minimum income protection are still inadequate almost everywhere in the European Union, if measured by the standards of the European Parliament, i.e. 60 per cent of median equivalent income (EMIN 2014). Recently, in many countries, the crisis has had a considerable impact on the amount of social expenditure, with a significant decline in numbers of minimum income beneficiaries (Peña-Casas and Bouget 2014; EMIN 2014).

Italy and Greece are the only countries in the EU that have not yet incorporated comprehensive minimum income schemes into their national social protection systems, which relies only on local and/or category-based schemes. In Greece, which had only a number of categorical income support schemes, a pilot project for minimum income was foreseen in 2012 and the introduction of a “*guaranteed social income*” was announced in October 2014, initially to be implemented in some municipalities and, subsequently, at national level (EMIN 2014).

Italy is still far from achieving the goal of a national and universal minimum income scheme, despite some attempts on an experimental basis in the last decades. The last-resort safety net traditionally played only a marginal role marked by high institutional fragmentation with wide regional/local differentiation and low spending. Referring to the typology of European guaranteed minimum income schemes, based on the degree of universality (elaborated by Crepaldi *et al.* 2010, and recalled by Peña-Casas, Ghailani *et al.*_2013), Italy is

not placed in the large group containing countries with a universal minimum scheme providing support to all the people with insufficient resources (where this scheme is the sole or main support), nor in the group made up of countries where minimum income schemes are a last resort for those who are not eligible for another category-based scheme. While most of the schemes across Europe are determined at national level, in Italy and Spain, cross-regional variance in benefit levels and trends is substantial (Van Mechelen and Marchal 2013).

Italy also belongs to the group of countries that rely exclusively on the local level for both financing and implementation, as shown by the typology drawn by Peña-Casas, Ghailani *et al.* (2013) based on the level at which the minimum income scheme is financed and the level responsible for its implementation.

Tab. 1 Level of financing and responsibility for implementation of minimum income schemes
state of play on 1 January 2013

		Financing		
		Central	Local	Mixed
Responsibility	Central	Bulgaria, Czech Republic, France, Ireland, Malta, Portugal, Slovakia, United Kingdom		Belgium
	Local	Cyprus, Estonia, Lithuania, Hungary, Slovenia, Croatia	Austria, Denmark, Finland, Latvia, Spain, ITALY	Sweden
	Mixed		Romania	Germany, Luxemburg, The Netherlands, Poland

Source: Table drawn up by Peña-Casas and Ghailani (2013: 14).

In the post-war period, a number of anti-poverty schemes were put in place, such as minimum pension supplements, social pensions, invalidity pensions and family allowances, and targeted at specific social groups. Overall, the system was nonetheless unbalanced. On the one hand, access to anti-poverty schemes was mainly linked to categorical requirements (having a contributory pension or an employee in the household). On the other hand, more than 80% of the total expenditure for social assistance was attracted by old age and disability functions. This structure reproduced, in the social assistance sector, the distortions that characterized the Italian welfare state as a whole. The Italian anomalies actually lay in the expenditure structure, much geared towards the protection of *insiders* through contributory schemes and over-protection of old age (Ascoli 1984; Ferrera *et al.* 2012).

In the mid-1990s, Italy presented a weak minimum income protection model compared to several other European countries. The public last-resort safety net was limited and fragmented, social services and activation measures were underdeveloped, while households, kin networks and third-sector organizations played a major role in providing assistance. The lack of national agreed standards diverted the responsibility of income protection to local level. Different local policies often developed with severe deficiencies in their design and/or implementation (Spano, Trivellato and Zanini 2013), and stressed the already existing disparities between local contexts (Saraceno 2002).

For a long time the introduction of a universal, yet selective minimum income scheme had not even been considered an option in national debates. However, in the last decades some new developments have been seen both at national and regional level. Many studies focused on the failed attempt to introduce a national minimum income scheme in Italy, called the *Reddito Minimo di Inserimento* (Minimum Insertion Income), in the late 1990s (Irs, Cles and Fondazione Zancan 2001; CIES 2009; Madama, Jessoula and Natili 2014). In 1999, the centre-left coalition government launched an ‘*experiment*’ in a number of selected municipalities, which was extended to others for a two-year period in 2001. The *Reddito Minimo di Inserimento* was a universal, non-categorical, tax financed measure targeted at people with an income below a pre-defined poverty threshold. Integration programmes meant to tackle social exclusion and stimulate recipients’ autonomy complemented the cash transfer. However, in 2003, a new Berlusconi centre-right government decided to stop the experiment and replace it with a local instrument that was poorly subsidised by the State and mainly dependent on regions and local authorities for its adoption and implementation.

Over the last few years, Italy has experienced an increase in all dimensions of inequality, especially in poverty and deprivation, reaching values significantly higher than the EU average¹. The crisis increased territorial disparities and the gap between the North and the South, and exacerbated all the features of the Italian model of poverty.

As Saraceno (2014) stressed, the Italian policy responses to poverty in the last few years increased the fragmentation of social protection without reforming it, therefore maintaining inequalities and lack of protection for young people and many atypical workers. Family solidarity compensated the loss of income and employment among family members, even resorting to their savings. As the crisis continued, public and private actions were weak and

¹ See Istat (2014) and Eurostat (2013, 2014). Moreover, Italy is in the bottom half of the EU rankings for household resource allocations (only 4.8% of social protection expenditure), income support policies for the unemployed, policies aimed at retraining for the reintegration of people into the labour market, and policies to combat poverty and social exclusion (0.3% of social protection expenditure) (Istat 2014).

the government lost an opportunity to make strong reforms. The main measure passed by the Italian government was the introduction in 2009 of the new '*CIG*' (*Cassa Integrazione Guadagni in deroga – Temporary Layoff*) that extended the categories of workers entitled to receive economic support during temporary layoffs.

In 2008 an emergency measure, the so-called *Carta Acquisti* (Social Card), was introduced by the centre-right coalition led by Berlusconi and then renewed in the following years up to present days. It is a debit card allocated to Italian low-income persons over the age of 65 or below the age of 3. The measure has a residual and passive nature, because of the very low amount (40 euros per month), the categorical approach combined with limited coverage and tight income eligibility criteria (Equivalent income, the Italian ISEE, lower than 6,000 € per year), and the absence of any form of conditionality and activation requirements. It was conceived to provide limited economic support to an extremely narrow segment of low-income families (less than 1.2% of Italian families), and financed from public resources and private donations (CIES 2009; Spano, Trivellato and Zanini 2013; Madama, Jessoula and Natili 2014). The Central government was the manager of the scheme through the National Social Insurance Institute (INPS), whereas local government and municipalities were explicitly by-passed. Although there was an increase in recipients last year (around 470,000 recipients nationwide on September 2014, Social Affairs Committee 2014), the measure did not even reach one poor family out of four, given the amount of absolute poverty in Italy.

Over the last few years, the economic crisis has persisted, and minimum income protection for working-age individuals has gained more salience in Italian public debate. With the launch of the Social Card in 2008, debate among stakeholders and political parties was reinvigorated with the presentation of some proposals for a universal and national minimum income scheme. In 2013, ACLI and CARITAS launched a proposal for a minimum income scheme – the Social Inclusion Income, which referred directly to Europe 2020 (Gori *et al.*, 2010). A Committee appointed by the Italian Ministry of Labour, with the involvement of experts, published a report that cited the Recommendation on Active Inclusion, and called for the introduction of another minimum income scheme – Support for Active Inclusion. Moreover, three parties presented three further proposals for a minimum income scheme. Up to now, the proposals promoted were not supported in parliament and the political agenda of the Renzi government did not contemplate minimum income protection in Italy.

The first Stability Law (Italian Financial Act) of the Renzi government only reconfirmed the funding of the ordinary Social Card and the extension in 2015 of the pilot project of a New Social Card, launched in 2012 by the technical government led by Mario Monti, a measure to

which the next sections of this paper will be devoted. These measures, however, due to their narrow focus and limited budgets, did not alter the overall structure of minimum income provision in Italy for working-age people, leaving the responsibility in the hands of local governments: intergovernmental relations, therefore, continue to play a central role.

Beyond the specific area of income support, political and public debate on the multilevel governance of the whole social policies system has been very active in the last decades in Italy, and dealt mainly with two topics. The first relates to the so-called “*where*” problem of policymaking (Lazer and Mayer-Schoenberger 2001), or on the responsibilities of different governmental levels. The second deals with coordination strategies and power relations among the actors involved.

As to the first point, Italian legislation complied with the European trend toward decentralization and subsidiarity that followed the end of the “*glorious thirty*” (Mirabile 2005; Kazepov 2010). Among the major steps of this evolution, the social assistance reform of 2000 and the constitutional reform of 2001 played a pivotal role in re-designing the system by transferring responsibilities to lower governmental levels. However, the Italian model of decentralization raised many controversies. As Borghi and Van Berkel (2007: 90) stated, such an argument has not brought about a solution so far: “*In Italy, the fragmentation of the welfare state and high levels of regional differentiation with respect to the level, quality and accessibility of social services are considered major issues, together with the lack of universality and central regulation. At the same time, the political parties are strongly divided when it comes to defining the overall ‘governance framework’ of these reforms: should Italy develop into the direction of a more unitary state, or should its federalist nature be strengthened?*”

The opposite positions in the debate are well known to both the intergovernmental relations and the welfare scholarship. On the one side is the need to grant equal access to services. In this sense: “*For a public welfare state built around universalistic, egalitarian ends, territorial centralization is in certain respects essential. It offers a primary means to assure equal provision regardless of place*” (Sellers and Lidstrom 2007: 610). On the other side, however, the de-standardization of social risks and life trajectories increasingly requires local and specific policy answers to highly differentiated needs (Weissert 2011).

The lack of ability in conciliating these different needs can be considered as one of the main controversial features of the multilevel governance of social policies in Italy. Indeed, explicit forms of rescaling (Kazepov 2010), consisting in a shift of regulatory power towards the lower levels, have not been accompanied by the establishment of adequate

counterbalances in the legal framework. Together with the lack of a national income support scheme mentioned above, the failure to define the so-called “*essential levels of assistance*” is unanimously considered as one of the major faults. Moreover, the weakness of implicit forms of rescaling (ibid.), such as the transfer of adequate resources to regions and municipalities, reinforced the perception of a decentralization process that can be interpreted in terms of giving the burden of controversial choices to the lower levels (Keating 1998).

As to the second strand of the debate, the relations between governmental levels, Italy follows the mainstream prescriptions of the EU multilevel governance model, based on “*non-hierarchical exchanges between institutions at the transnational, national, regional and local levels*” (Peters and Pierre 2001: 131). The overcoming of the hierarchical model is empowered by a growing rhetoric about “*Going Local*” (Fischer *et al.* 2007; Grindle 2007), which applies to many areas of public policies. The dominance of the subsidiarity principle is crucial: indeed, along with the practical consequences on the welfare system organization, it has a strong symbolic value. If the practical effects of decentralization and devolution are often difficult to evaluate and sometimes controversial (Treisman 2007; Weissert 2011), their growing institutionalization acts as a powerful element in legitimizing those organizations who act “*close to the people*” (Fischer *et al.* 2007).

Such an evolution towards a non-hierarchical model, however, often leaves the problem of coordination unsolved. On the one hand, indeed, the higher governmental levels are no longer able to impose their will based on a priority principle. On the other hand, however, a lack of alternative forms of coordination is often visible (Busso and Dagnes 2013). Therefore, participative decision-making processes and shared policy implementations are extremely problematic as a consequence of the increase in the number of actors involved (Scharpf 1997) and of the existing asymmetries between them.

3. The New Social Card: main features and governance structure

In order to support people and mitigate the social effects of the crisis, the new technical government headed by Mario Monti introduced the New Social Card², late in 2011. Confirmed by the Letta Government, it became operational in 2013 with a pilot project of one year, limited to the 12 major Italian municipalities (those with more than 250,000 inhabitants) with a dedicated fund of 50 million euros³.

² With the “Semplifica Italia” Decree Law (No. 5/2012, converted into Law No. 35/2012)

³ Inter-Ministerial Decree of 10 January 2013

This is a new version of the ordinary Social Card scheme and presents innovative features. The underlying idea, from the point of view of central government, was to get closer to the European approach to income support. While the old social card did not aim to be a sort of minimum income scheme, the new scheme found its legitimacy in the EU Recommendation on Active Inclusion (Agostini and Sabato 2014).

Given the high poverty rate among children in Italy, the new measure is addressed to families living in conditions of absolute poverty with at least one underage child⁴, that have been resident in the selected cities at least for a year, including foreigners having a long residence permit.

These are briefly the main features of the New Social Card. It is considerably more generous than the old Social Card, providing € 231 per month to a two-person household, and more for larger ones (up to € 404 for over four persons). It provides a mix of cash benefits and access to social and employment services, combining passive and active measures, the latter consisting in personalized active inclusion projects⁵. The scheme introduces some forms of conditionality, based on a pact that binds all members of the beneficiary household.

It is not an enforceable right for eligible households since the budget is limited to 50 million euros for one year, divided among the 12 cities based on the size of the population and the absolute poverty incidence in the last three years in the territorial area.

It is not a cash benefit like other minimum income schemes, but a pre-paid electronic card. It works on the MasterCard circuit and allows recipients to make purchases in a limited number of affiliated shops, buying foodstuffs or paying utility bills and medicines.

The income threshold is very low: equivalent income not exceeding 3,000 euros per year, financial assets below 8,000 euros and property value less than 30,000 euros. Members of eligible households must be unemployed or occasional workers not exceeding 4,000 euros net total wage in the previous six months. However, they are required to have had at least one work experience in the previous 36 months, and do not receive monthly welfare benefits of more than € 600.

Access requirements are too stringent concerning family composition, economic and employment conditions, and make the NSC an additional categorical measure. These

⁴In Italy, households with young children and large families with three or more children are the main groups at risk of poverty. With the crisis, absolute poverty has increased in Italy among households with three, four and five or more members, reaching in 2013 the values of 8.3%, 11.8% and 22.1% respectively. The condition worsened among couples with children: 7.5% with one child, 10.9% with two children, and 21.3% with three or more children, especially when the children are underage (Istat 2014).

⁵ Only the half of the NSC recipients are involved in individual projects. This is due to the counterfactual evaluation scheme that is based on the comparison between a treatment group and a control group that receives only the cash benefit.

requirements explain the relatively low number of social cards allocated and are the reason why, in most of the cities involved in the experiment, the resources available have not yet been exhausted.

The main innovations of the NSC are essentially two: the combination of cash transfer with social inclusion measures, reframing the poverty concept in terms of activation, and the direct involvement of third sector in the scheme's management together with local governments. However, the NSC continues to be experimental in nature (still limited to municipalities with more than 250,000 inhabitants, involving around 6,500 households⁶) – a pilot project depending upon interests and orientation of future governments, and consequently easily subject to policy reversal decisions. Moreover, it is inadequately financed, although the 2015 Stability Law allocated new resources and provided its extension to the Southern regions in 2015, in preparation for further expansion throughout the whole country.

Referring to governance matters, the new measure can be considered as a specimen of the evolution towards the multilevel governance model, perfectly embodying both its vertical and horizontal dimensions. The multilevel nature is clearly acknowledged by the promoters of the policy at national level, who claim that, although defined by the central government, the NSC *“is deeply rooted in the integrated network of interventions and social services, since it appoints a crucial role to municipalities in selecting beneficiaries and defining individual projects”*⁷. The national level, therefore, recognizes – at least at a formal level – an active role of local authorities, which are not put in a merely executive position, in line with the EU's *“Recommendation on Active Inclusion”*. With the introduction of the NSC, Italy's position in the EU classification (see table 1) changes: the eligibility conditions and the budget for the new measure have been defined at national level (Ministry of Economy and Finance with the Ministry of Labour and Social Policies), and municipalities receive and manage the applications (EMIN 2014).

The ideal governance structure of the policy is outlined in Fig. 1 that shows the different functions and the flows of resources between actors, highlighting both the horizontal and the vertical dimension of the relations.

Within this general scheme, the specific role and duties of each actor involved can be summarised as follows:

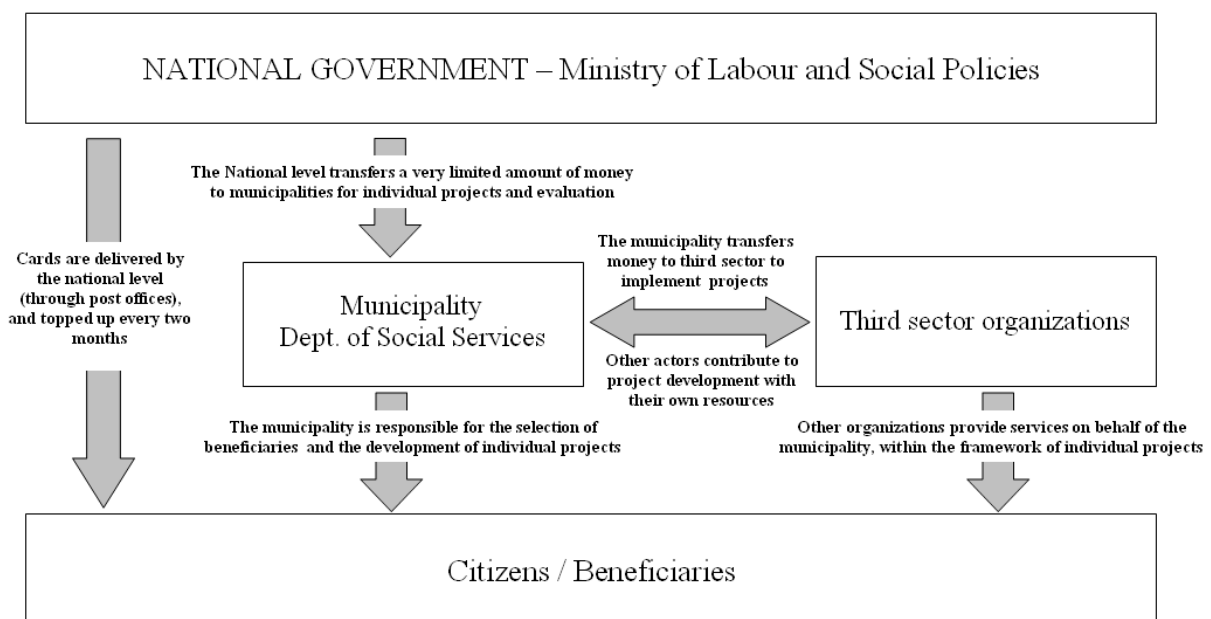
- **Central government** defines the general aim of the policy and the eligibility conditions and requirements of the potential applicants through the Ministry of Labour and

⁶ On September 2014, Social Affairs Committee 2014.

⁷ Guerra M.C. and Tangorra R., *La nuova social card al banco di prova*, www.lavoce.info, 08.04.2014.

Social Policies, which is also responsible for the payment of the benefits directly to beneficiaries. The debt cards are delivered by the post offices and directly topped up every two months. The National Social Insurance Institute (INPS) is in charge of verifying applicants conditions, especially concerning the career in the labour market⁸. The national government also agreed to provide municipalities with a limited amount of money to support the development of individual projects and the evaluation of policy outcomes, which is designed and managed at national level, but implemented locally. However, as we will see in the next section, these additional resources are far too limited to cover all the costs of such activities.

Fig. 1 – The multilevel governance of the New Social Card



- **Municipalities** are in charge of collecting applications and selecting beneficiaries. Local governments can also define specific criteria to be added to the national ones. However, the main role of municipalities deals with the management of personalised projects and with the definition and implementation of active policies. Beneficiaries are contacted by local social services, and the project is developed by municipalities' social workers. The municipal government is also meant to establish and coordinate a local network of public and non-profit organizations. To carry out their tasks, municipalities use their own resources in terms of both personnel and finance to complement national transfers.

- **Third Sector Organizations** take part in the definition and implementation of personalised projects in different ways. They can supply services that are funded by the public

⁸ The control of the specific requirements has been very burdensome, which led to a deferment of the experimentation.

sector and whose jurisdiction pertains to municipal authority, according to the “*contracting out*” model. However, they can directly contribute by employing their own resources, creating new services or by addressing already existing ones to the NSC holder. Due to the different levels of commitment and resources’ availability, the role of the single organizations within this group can of course vary consistently.

This brief overview shows the complexity of the governance structure and highlights duties and possibilities of the actors involved. Notably, every organization contribute in some degree to the financing of the policy, whether with direct expenditure or by co-financing “*in kind*”⁹. At the same time, every actor takes part in the definition and planning of (at least) some aspect of the policy. Indeed, even if the main contents are developed at national level, local actors, in principle, hold a certain degree of agency, especially as to what pertains to the activation measures. However, as we will see in the next section, the actual agency of actors can be deeply affected by a number of constraints.

4. The NSC in Turin: the role of the municipality and the constraints to local agency

The NSC pilot project started in Turin during summer 2013, when an open call to citizenship was launched by the municipal authority, and 16 collection points were established in the city. Among the reasons for opting for an open call, instead of choosing beneficiaries among the social services users, was the will to reach that part of the population that was still unknown to the services. The selection of beneficiaries was a considerable organizational effort for the municipality, both in terms of establishing collection points (even though it benefited from consistent aid from trade unions and charities), and of performing a first check on the applications. However, this selection procedure served the purpose, since more than 36% of the suitable applicants were not benefiting from any other public subsidy at the time and almost the half of them never had.

At the deadline of the call – 6th September 2013 – more than 3,300 households arrived at the collections points, expressing their will to apply for the NSC. However, only 1,948 applications were actually presented. Indeed, many discovered that they lacked some of the essential requirements after a first informal interview made by the personnel in charge of collecting applications. The requests were evaluated both by the municipality and the National Social Insurance Institute (INPS). These checks on applications carried out at national level lasted for over six months, and determined most of the exclusions. After the

⁹ Usually by providing goods or services to the NSC beneficiaries free of charge, or by dedicating part of their personnel (or volunteers)

completion of the process, 951 households were considered suitable to receive the New Social Card. The main reasons for exclusion were related to working conditions. On the one hand, 41% of those not eligible were excluded since they had not worked in the previous three years (many of them having lost their job in the early years of the economic crisis). On the other hand, 20% were excluded for having earned more than € 4,000 in the previous six months.

The 951 selected households received their cards between spring and the beginning of summer 2014, and the definition of personalised active inclusion projects, that involved half of the recipients, started in September. At present, almost every household entitled to an active inclusion project is going through the first phases of its development.

Even though the whole process is almost halfway to completion, the governance structure is now fully developed, and its main features are outlined following the analytical distinction between the vertical and horizontal dimension (see Fig. 1).

The relation with the national level does not involve third sector organizations, and is run exclusively by municipality officers. The interactions consist essentially of periodic meetings in Rome between ministry administrators and the representatives of each of the 12 municipalities. The meeting used to be more frequent in the first stages of the project, namely those of the selection of beneficiaries and of the activation of the debit cards, and were mainly devoted to solve practical issues related to card delivery and functioning. Finally, as to the financial dimension, the City of Turin received a total of € 100,000 from the Ministry of Labour and Social Policies, which can only be spent upon agreement of the Ministry itself.

The horizontal governance of the NSC in Turin is far more complex than the vertical one, and involves a high number of actors. Such a high level of participation is not a distinctive trait of the New Social Card, but can rather be considered as one of the main features of the municipal governance of social policies as a whole. Indeed, Turin has a strong tradition of public-third sector partnerships and agreements going back to the last decades of the last century. The main organ where the coordination between organizations took place is the Joint Board against Poverty, established in 2011 and dealing with other policies concerning poverty and disease. The meetings are convened by the Municipality on an irregular basis, and involve an average of 20/30 representatives from various organizations such as banking foundations, charities, trade unions, other public sector organizations not directly concerned with social policies, and NGOs. First, the role of the meetings is an informative one; the Municipality updates the local policy community about the ongoing processes and the main events taking place at national level. However, the joint board is also the place where the sharing of

resources is promoted and coordinated. Different organizations contributed with their own resources by offering training, internship, temporary job opportunities, which were then “*distributed*” to the various districts and the social workers in charge of defining projects.

Aside from the board, a number of smaller and often more informal networks completed the structure of the horizontal governance of NSC. These restricted meetings became prevalent in the last part of the pilot project, once roles were set and duties shared.

Together with the coordination *within* the NSC implementation process, the new policy implied a problem of integration *between* existing local policies. In fact, at the time of the launch of the pilot project other kinds of income support were active in Turin. These policies relied on both public and private funding, and total resources far exceeded the € 3.8 million allocated by the national government for the NSC. More in detail, the pillars of income support at municipal level were:

- 1) The “*Economic Assistance*” of Turin Municipality, financed and managed by the local public authority, with overall resources of € 5.7 million for 2013.
- 2) The “*AOS Project*” of the Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, an instrumental entity of the major banking foundation of the city (one of the most important in the country), which provided the project with more than € 5.1 million, in 2013.
- 3) The economic benefits provided by religious organizations (mainly Caritas and Saint Vincent de Paul) with their own resources, whose total amount cannot be defined exactly, which of course can be considered as relevant as the previous one.

Due to the different targeting of each policy, and to the stringency of the NSC, the new scheme could not be seen as a substitute for any of the above. Even if it could have reduced the pressure on each of them by responding to some of their users’ needs, its complementary nature added complexity to local governance. Moreover, it altered the existing status quo by adding a vertical dimension to the governance structure.

The municipal government suffered a major impact with this change, since it became responsible for maintaining relations with both the central government and the local actors, as an effect of its central role in the network. Paradoxically, this central role seems not to have been accompanied by an adequate level of agency or “*room for manoeuvre*” in both the horizontal and vertical dimensions of the management of the NSC and, in more general terms, of income support governance.

Starting from the vertical dimension, three main empirical elements have supported this statement.

The first element pertained to the selection of beneficiaries. Even though the municipality was entitled to define its own additional criteria, the stringency of the requirements set at national level rendered the local ones useless. This should not be considered only as a practical matter of the selection procedure, but implied as a loss of sovereignty in setting the definition of poverty itself. As Tab. 2 shows, there is no relation between the score obtained according to local criteria and the eligibility for the NSC. Consequently, locally relevant issues (such as housing vulnerability in the case of Turin) had a very weak role in defining those who should benefit for income support.

Tab.2 – Local scores and NSC eligibility

Score according to local criteria	NSC application		Total	% eligible for the NSC
	Eligible	Not Eligible		
0 to 3	385	410	795	48%
4 to 7	445	433	878	51%
8 to 11	89	116	205	43%
12 to 15	20	27	47	43%
above 16	9	8	17	53%

The second element concerned the financial dimension. The loss of agency was seen as a result of limited transfers from the national level, and of the critical economic situations suffered by the municipal government as a whole¹⁰. In such conditions, the activation projects were implemented by re-addressing existing resources and services rather than creating new ones. Planning therefore took place within a set of constraints that strongly limited the possibility of developing and affirming an innovative view of active policies, and reinforcing the path dependent dynamics.

Finally, the third element was strictly connected to the previous one, and dealt with the weakness of the political role of local government within the NSC implementation process. The strong commitment to attract governmental funding of € 3.8 million destined to poor households weakened the municipality's political position. Non-compliance with nationally defined rules was considered by some officials as extremely risky in terms of losing part of the budget and therefore damaging the beneficiaries. Moreover, as mentioned before, the

¹⁰ Since hosting the 2006 Winter Olympics Games, Turin is one of the most indebted municipalities in Italy.

vertical dimension of the NSC governance was mainly devoted to the technical aspects of implementation, and little political confrontation was allowed by the national government.

Moving on to the horizontal dimension of the MLG, the interactions observed during the joint board on poverty revealed a multifaceted role of the municipality, and a level of agency that varied consistently depending on the strength of the third sector organizations. The local government is undoubtedly at the centre of the network, setting the agenda and timing of meetings. However, the ability to coordinate the actors and promote their active involvement in the policy should not have been taken for granted. Indeed, third sector organizations showed different levels of commitment to the common management of an integrated system for various reasons.

The first element, shaping the third sector's will to cooperate, was the level of resources they owned. The survival of the strongest non-profit organizations did not depend on their involvement in the NSC pilot project. The choice to cooperate therefore relied only on their will and an exit strategy was always available for them. On the contrary, organizations needing to acquire resources (even if scarce) or to gain political visibility by taking part in the NSC implementation process, were somehow obliged to cooperate, and to show more compliance with the will of the municipality.

Apart from economic resources, organizational cultures have played a central role. Two opposite trends were seen, even among those who held enough power to decide whether to cooperate or not. Some of the third sector organizations could take part in the political process in order to affirm their own positions and their independence from the public sector's will. On the other side, some of the biggest organizations followed a path of progressive institutionalization, distinguished by a strong acceptance of the governance model and the need to cooperate. In the case of Turin, this was seen mainly with regard to banking foundations that slowly gave up threatening withdrawal, thus reinforcing their political role and their centrality in the governance network.

Therefore, within the cultural dominance of the governance model, participating on the joint board is somehow necessary in order not to lose legitimacy, but this does not imply commitment or a will to cooperate. This can often happen in a "*mature*" organizational field, where interactions between actors have had a long history of conflict and agreement.

The centrality in the governance network can therefore be seen as a double-edged element especially when the burden of coordination is not equally distributed. If the municipal government can benefit from its leading role, it can also pay the highest costs of the governance process, being the only one really compelled to cooperate. In doing so, it can be

somehow “*trapped in the centre*” of the network, lacking exit options and therefore losing agency. In fact, achieving coordination can be an extremely difficult task without the aid of hierarchical principles, without the money to promote incentives and often without the time to bargain with the actors involved. The tension deriving from being entitled with the duty of coordination, and the lack of proper means to achieve it, is enhanced by the organizational burden that distinguish the NSC implementation process.

5. Conclusions

The case of NSC implementation in Turin has offered precious insight into multilevel governance of income support in Italy and, in a broader perspective, into the evolution of the Italian model of intergovernmental relations of social policies.

A multilevel governance perspective on income support policies in Italy reveals a first critical element that is quite absent from the political debate. Indeed, it allows both scholars and policy-makers to focus on the problems deriving from the existence of a well-established local model of intervention that grew strong in decades of absence of a national scheme. If the political and public discourse at national level often frames the issue in terms of “*absence*” of income protection policies, the adoption of a local point of view highlights the need to focus also on the problem of integration with existing policies and policy networks. The debate on the introduction of a national policy – which by the way remains one of the most relevant goals for the Italian system – should therefore take into account the radical changes that it would imply for the different local assets, and raise some relevant questions. Should a national income protection scheme be considered as an alternative or complementary to local policies? What would it mean in terms of allocation of resources? What kind of changes would it demand to the structure of local services? Such questions become even more relevant if national policies are distinguished by a sharing of responsibilities as in the case of the NSC, that demand for a joint effort to link income support provided by central government with active policies designed by local authorities.

The case of the NSC reveals a second weakness of the multilevel governance of the Italian social policies system that concerns the model of decentralization being carried out. The weak role of the municipality described in the section above shows the contradiction of a process of decentralization in absence of resources, and reveals the inconsistency between explicit and implicit practices of rescaling (Kazepov 2010). Indeed, the growth of the formal entitlement of the lower governmental levels, namely the explicit dimension of decentralization, is associated to a progressive shortage of their resources (not only financial), which turns into a

progressive loss of agency and a lack of means to exert their authority. This is not exclusively the result of the shortage of funding¹¹. At least two other mechanisms can be interpreted as forms of implicit re-centralization or hidden hierarchy. The first one consists in linking funding to the implementation of a specific policy designed at national level replacing the previous model of “ordinary” or “undifferentiated” financing. Adopting a restricted or targeted model of economic transfer, central government obtains control over local policies without officially limiting the autonomy of the municipalities. However, in order to attract national funding, municipalities use part of their own resources, both in terms of money and personnel, to implement particular interventions required by national policies¹². The second mechanism is more indirect, and depends on the lowering (or the momentary interruption) of the turnover of personnel in Public Administration, introduced in the Italian Budget Law, since 2008. As noticed by Hardiman (2012), the reduction of human resources that comes from the limitation of turnover does not affect all the policy area in the same way. Despite the apparent cross-section nature of the cuts, that are supposed to have an impact on every level and every area of the PA, local welfare services proportionally pay a much higher cost since their duties require more personnel. The case of Turin clearly shows this dynamic, since the overall shortage of staff increased the organizational stress caused by the management of the NSC pilot project.

The well-known need to combine an increase in universalism with sensitiveness to local needs, therefore, cannot be addressed properly without considering the asymmetries between governmental levels, and calls for a re-alignment of the implicit and explicit dimensions of multilevel governance.

¹¹ Regional and national funding to municipalities for social assistance decreased by around 80% from 2008 to 2012. In this scenario, the New Social Card represents for the municipality an economic opportunity for increasing resources for combating poverty.

¹² A deficit in administrative capacity and a lack of dedicated and skilled staff of municipalities was already mentioned as one of the main critical points during the 1999 experimentation of Minimum Insertion Income mentioned before (Irs, Cles and Fondazione Zancan, 2001).

References

- Agostini, C., and S. Sabato. 2014. *National Report Italy*, Work Package 4 Multilevel “Arenas” for Fighting Poverty and Social exclusion, COPE (Combating Poverty in Europe).
- Ascoli, U. 1984. *Welfare State all’italiana*, Roma-Bari: Laterza.
- Borghi, V., and R. Van Berkel. 2007. “New modes of governance in Italy and the Netherlands: the case of activation policies.” *Public Administration* 85 (1): 83-101.
- Busso, S., and J. Dagnes. 2013. “Oltre il debito informativo? I sistemi informative sociali come problema di governance.”, *Autonomie locali e servizi sociali* 36 (3): 373-388.
- CIES (Commissione di Indagine sull’Esclusione Sociale) 2009. *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale. Anno 2009*, Novembre, Roma.
- Crepaldi, C., C. Castignano, and S. Naaf. 2010. *The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007-2010*, European Parliament, DG for Internal Policies.
- EMIN 2014. *Toward adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe. Analysis of MIS and roadmaps in 30 countries participating in the EMIN project*, Synthesis Report, European Minimum Income Network, December.
- European Commission 2014. *Employment and Social Developments in Europe 2013*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat 2014. *Living conditions in Europe*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ferrera, M., V. Fargion, and M. Jessoula. 2012. *Alle radici del welfare all’italiana*, Venezia: Marsilio.
- Fischer, F., G. J. Miller, and M. S. Sidney, eds. 2007. *Public policy analysis. Theory, politics, and methods*. Boca Raton FL: CRC Press.
- Frazer, H., and E. Marlier. 2009. *Minimum Income Schemes Across EU Member States*, Synthesis Report, European Network of Independent Experts on Social Inclusion on behalf of the European Commission, Brussels, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, October, http://www.ceps.lu/publi_viewer.cfm?tmp=1464.
- Gori, C. et al. 2010. *Per un piano nazionale contro la povertà assoluta*, Roma: Carocci.

- Grindle, M. S. 2007. *Going local: decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Hardiman, N., ed. 2012. *Irish Governance in Crisis*, Manchester: Manchester University Press.
- Irs, Cles and Fondazione Zancan. 2001. *Valutazione della sperimentazione dell'Istituto del Reddito Minimo di Inserimento. Analisi e valutazioni tematiche sull'attuazione della sperimentazione*, vol. II, Milano.
- ISTAT 2014. *The Annual Report 2013*, Roma: Istat.
- Kazepov, Y., and S. Sabatinelli. 2005. *Integrated Approaches to Active Welfare and Employment Policies: Italy*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Kazepov, Y., ed. 2010. *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*. London: Ashgate Publishing, Ltd.
- Keating, M. 1998. *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lazer, D., and V. Mayer-Schoenberger. 2001. *Blueprints for Change: Devolution and Subsidiarity in the United States and the European Union*. In *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. eds Kalypso Nicolaidis and Robert Howse. Oxford: Oxford University Press.
- Madama I., M. Natili, and M. Jessoula. 2014. *Minimum Income: the Italian Trajectory. One, No one and one Hundred Thousand Minimum Income Schemes*, Centro Einaudi, Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Politica, Working Paper LPF n. 1. Torino: Centro Einaudi.
- Mirabile, M.L. 2005. "Doppio movimento. Premesse per studi integrati su territorializzazione e welfare." *La Rivista delle Politiche Sociali* 1 (2): 63-87.
- Paci, M. 2004. "Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa." *La Rivista delle Politiche Sociali* 1 (1): 333-373.
- Peña-Casas, R., and D. Bouget. 2014. *Towards a European minimum income? Discussions, issues and prospects* In *Social Developments in the European Union 2013*, edited by D. Natali. Brussels: ETUI, OSE.

- Peña-Casas, R., and D. Ghailani. 2013. *Toward a European Minimum Income*, Contribution Workers' Group European Economic and Social Committee, No.EECS/COMM/03/2013, Brussels, European Economic and Social Committee, November.
- Peters, B. G., and J. Pierre. 2001. "Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance." *Policy & Politics* 29: 131-36.
- Saraceno, C. 2002. *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regime*, Bristol: Policy Press.
- Saraceno, C. 2014. "Simmetrie perverse. I paradossi delle politiche di contrasto della povertà negli anni della crisi in Italia." *Politiche sociali* (1): 27-40.
- Scharpf, F.W. 1997. *Games real actors play: actor-centred institutionalism in policy research*, Boulder: Westview Press.
- Sellers, J. M., and A. Lidström. 2007. "Decentralization, local government, and the welfare state." *Governance* 20.(4): 609-632.
- Spano P., U. Trivellato, and N. Zanini. 2013. *Le esperienze italiane di contrasto alla povertà. Che cosa possiamo imparare?*, IRVAPP, Working Paper No. 2013/01, June.
- Treisman, D. 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, New York: Cambridge University Press.
- Van Mechelen N., and S. Marchal. 2013. *Trends and convergence of Europe's minimum income schemes*, ImPRovE Working Paper No.13/11, August.
- Weissert, C. S. 2011. "Beyond marble cakes and picket fences: What US federalism scholars can learn from comparative work." *The Journal of Politics* 73: 965-979.

The role of regions and municipalities in the Italian multilevel governance of eldercare: recent trends in a context of increasing needs and budgetary constraints.

Arlotti, Marco, PhD, Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, Università Politecnica delle Marche, m. arlotti@univpm.it

PANEL 4 – GOBERNANZA SUR DE EUROPA . RESTRUCTURING THE MULTILEVEL GOVERNANCE OF SOCIAL POLICIES IN SOUTHERN EUROPE. AN AUSTERITY-DRIVEN PROCESS OF RATIONALIZATION?

Abstract

The aim of this paper is to analyze the role of regions and municipalities in the multilevel governance of long term care (LTC) for dependent elderly people, focusing on the Italian case. Despite the growing needs of dependent elderly people, Italy has failed to structurally reform LTC while, at the same time, an increasing privatization of care has taken place over the years, largely based on migrant (mainly irregular) workers. In this context, sub-national levels of government have not pressed for a structural reform of LTC opting, instead, for a market shift solution. In this paper we will further investigate this aspect, in particular suggesting that in the frame of a “vicious” layering which characterizes the multi-level governance of the LTC in Italy, specific mechanisms of “cost-shifting” have been adopted by regions and municipalities in order to cope with increasing financial pressure due to growing LTC needs.

Key words

Italy; long term care; regions; municipalities; multilevel governance

1. Introduction

The aim of this paper is to analyze the role of regions and municipalities in the multilevel governance of long term care (LTC) for dependent elderly people, with a particular attention to Italy over the last years.

The importance of the LTC is increasing in Italy and in the wider European context, given structural transformations which have affected both the socio-demographic dimension (aging population, changes in the family structure) and the socio-economic one (for instance, increasing female participation in the labor market). In this context, Italy is a paradigmatic example of the so called Southern European welfare model (Ferrera, 1996; Ascoli and Pavolini, *forthcoming*), in which the eldercare is mainly provided by the families given also a residual supply of formal services.

Despite the growing needs of dependent elderly people, Italy has failed to structurally reform LTC (Ranci and Pavolini, 2013). However important processes of change have taken place at the “bottom”, with an extensive recourse of the Italian families to a private care market, largely based on migrant (mainly irregular) workers (Da Roit, 2010; Costa, 2013).

Regarding these trends, the explicative factors seem to be various and taking place at different levels (Da Roit and Sabatinelli, 2013). More specifically, regarding regions and municipalities, several studies have pointed out that differently from other European countries, sub-national levels of government have not pressed for a structural reform of LTC in Italy, opting instead for a market shift solution (*ibidem*). In particular, the specific features of the arrangements regulating inter-governmental relations as well as the structural “weakness” of municipalities and the lack of interest of regions (mainly interested to safeguard the health budgets), in an institutional context characterized by a controversial process of federalisation, seem to have played a crucial role (Gori 2012; Da Roit, Sabatinelli 2013; Gabriele and Tediosi, 2014). In this paper, we will further analyze this hypothesis. In particular, we will argue that regions and municipalities have not actively promoted LTC reform because they have faced financial pressure, arising from increasing needs of dependent elderly people, also mainly through specific mechanisms of “cost-shifting” (Bonoli and Champion, 2014).

In the following sections, section Two describes the main features of LTC for dependent elderly people in Italy, and recent trends. Then, the role of sub-national levels of government within the multi-level governance of social policies will be framed both in general terms (section Three) and more, specifically, regarding the case of LTC for dependent elderly people (section Four) and the Italian case (section Five). Finally, Section Six analyzes the specific mechanisms of “cost-shifting”

adopted by regions and municipalities in Italy, while the concluding section summarizes the main findings.

2. The LTC in Italy: between residualism, institutional fragmentation and growing privatization

As well known, Italy is a paradigmatic example of the so-called Southern European welfare model (Ferrera, 1996; Ascoli and Pavolini, *forthcoming*). In this model, the LTC for dependent elderly people is mainly provided by family and intergenerational solidarities, in an institutional context in which welfare policies consist mainly of cash benefits while services are structurally lacking. This implies a sort of *unsupported familism* (Keck and Saraceno, 2010) or *passive subsidiarity* (Kazepov, 2010). Moreover another structural characteristic of the Italian LTC system regards a strong territorial differentiation both in “quantitative” terms (i.e. a higher care coverage in the Center-North of Italy than in the South) and “qualitative” terms (i.e. a higher relevance of services in the Center-North of Italy while cash benefits are more relevant in the South). These structural features are clearly synthesized by data collected in Table 1, in which the Italian case is compared with other European welfare systems.

Table 1: The Italian LTC for dependent elderly people in a comparative perspective (% of beneficiaries on population aged 65 and over, various years)

	Sweden	United Kingdom	Germany	Italy	Centre-North	South
Home care Cash*	-	-	6.0	11.6	10.4	14.7
Social home care**	9.3	12.5	1.6	1.4	1.3	1.5
Nursing home care***				4.3	4.7	3.3
Residential care****	5.8	5.0	3.8	2.2	2.7	1.0

*2009; for Italy: 2011. *Source*: Rodrigues *et al.* (2012); Jessoula, Pavolini (2012).

**2009: *Source*: Rodrigues *et al.* (2012); for Italy: 2011. *Source*: own elaboration from: Istat (2014a); Istat (2014b).

***2009 : *Source*: Rodrigues *et al.* (2012); for Italy: 2012. *Source*: Istat (2014c).

****2009: *Source*: Rodrigues *et al.* (2012); for Italy: 2012. *Source*: own elaboration from: Istat (2014d); Istat (2014b).

Note: for social home care and nursing home care, percentages cannot be added due to the fact that they can potentially refer to the same beneficiaries (Jessoula and Pavolini, 2012)

Another structural problem related to LTC in Italy concerns the fragmentation and a lack of coordination among the different levels of intervention involved (Costa, 2013; Fargion, 2013). In fact, LTC is delivered at three main levels. The first level consists of the *Indennità di*

Accompagnamento (Attendance Allowance, IdA), a flat cash transfer (in 2015: € 508,55) regulated by the central state and managed by the National Institute for Social Security (INPS).

This benefit is granted to all persons with total disability (regardless of income) and unable to perform the basic activities of daily life without help. Originally introduced during the 1980s as a support for disabled adults, the IdA has gradually developed into a measure for elder dependent people, given the progressive aging of the population.

There are several critical issues concerning this type of support (*ibidem*). For instance, it is not graduated in relation to care needs, and it can be freely used without any kind of public control. Moreover, entirely lacking is coordination of the IdA with the home and residential care services provided by regions and municipalities at local level. In fact, although access to the IdA is managed by medical commissions within the local health authorities (*Aziende sanitarie locali*, ASLs) (under the responsibility of the regional administrations), this measure is not coordinated with the home and residential care services provided by the ASLs.

Home care and residential care services constitute the second level of LTC. They are (in addition to hospital care services) under the responsibility of the National Health Service (*Servizio sanitario nazionale*, SSN) and are managed by ASLs financed by regions through the resources of the National Health Fund (*Fondo sanitario nazionale*, FSN).

With a decree issued on 29 November 2001 (article 54, law 289/2002) the central government defined the essential levels of care (*livelli essenziali di assistenza*, LEA) for the health care sector, in which also home care and residential care services for dependent elder people were included.

Table 2 - Essential levels of care (LEA) for dependent elderly people: type of services, % of costs covered by the health care sector and social services

	<i>Type of services</i>	<i>% of costs health sector - SSN</i>	<i>% of costs social services (municipalities plus user's copayment)</i>
Home care services	General and specialistic medicine	100	0
	Nursing care	100	0
	Rehabilitative care	100	0
	Personal care	50	50
	Pharmaceutical care, prosthetic and integrative	100	0
Semi-residential services	Therapeutic care, recovery and maintenance of functional skills	50	50
Residential care services	Care and functional recovery in intensive/extensive phases	100	0
	Therapeutic care, recovery and maintenance of functional skills	50	50

Source: own summary based on decree 29 November 2001 (article 54, law 289/2002).

Table 2 summarizes for dependent elderly people the main type of services foreseen within the LEA and the cost covered by the health sector and social services (the latter under the responsibility of municipalities in which also user's copayment can be applied). These services range from health services (like general and specialist medicine, nursing care etc) to personal care services in which non-medical personals are involved. Regarding the costs in the case of home care, health services are totally covered by the health care sector, while personal care services only half. For residential care the costs are fully covered by the health care sector in cases characterized by greater intensity and higher health needs (intensive and extensive), while for long term residential care, municipalities and the dependent elderly people concerned must bear half of the total cost.

As far as this latter aspect, in general terms, the national law does not provide specific indications on how the costs attributed to the social sector must be divided between municipalities and dependent elderly people, with the exception of the indicator which should be adopted for the means-testing (*Indicatore della situazione economica equivalente - ISEE*, equivalent economic situation indicator). However, as will be discussed in section Six, this aspect has been highly debated over the last years. Consequently, local authorities define users' co-payment with marked differences not only among regions, but also within the same region.

Regarding this aspect, it is important to notice that law 328 of 2000 defined the essential levels also for social services under the responsibilities of municipalities (*livelli essenziali delle prestazioni sociali*), including support for costs in the case of long-term residential care for dependent elderly

people. However, this measure, like the essential levels as a whole, was vaguely defined and not supported by guaranteed resources (Leon and Pavolini, 2014; Kazepov *forthcoming*).¹ Moreover, its implementation was structurally undermined both by the constitutional reform of 2001, which - in the wake of a controversial federalism - allocated the exclusive competence for social services to the regions, thereby creating a highly uncertain legislative framework, and by the new center-right government coalition - which took office after the national elections of May 2001 - which supported retrenchment of the central state in the field of social policies.

In this context, despite growing needs correlated with both the aging of the population and changes in family structure, a structural reform of LTC policy has not been undertaken in Italy over the past decade (Costa, 2013; Fargion, 2013). A minor exception was the introduction in 2007 of a national fund with earmarked resources for LTC policies by the center-left government. The purpose of the fund was to finance essential levels for dependent elderly people in the social sector. However, in this case too, the resources have not been guaranteed in subsequent years, thus undermining the impact of the initiative.²

In the wake of a substantial inertia at national level, a bottom-up redefinition of the welfare model has taken place over the years (Da Roit, 2010; Da Roit and Sabatinelli, 2013). More specifically, families have made increasing recourse to the private care provided by migrant workers (commonly called 'badanti'). Several factors operating at different levels seem to have supported this trend (Simonazzi, 2009; Costa, 2013; Da Roit and Sabatinelli, 2013): the presence of a vast, and widely socially and politically accepted, grey market, which made affordable the costs for private care to many lower and middle class families; the specific characteristics of the Italian welfare system, in particular the imbalance toward cash benefits and the existence of the IdA which transfers resources to Italian families without any kind of control; financial constraints which have hindered an expansion of the LTC public coverage coupled also with difficulties in reforming the IdA, due to the vetoes expressed in particular by organizations for people with disabilities and pensioners' trade unions worried about a potential risk of retrenchment behind the proposals of reform the IdA. Moreover, as we will see in the next sections, also the role of regions and municipalities within the specific system of multi-level governance of the LTC seems to be crucial.

¹ Law 328/00 introduced a national fund to finance the essential levels for the social sector. However, the resources allocated to this fund are fixed yearly by the central government. This implies that there is no certainty of resources. Over the past decade, the resources have decreased from one billion euros in 2004 to less than 300 million euros in 2014 .

² The resources increased to 400 million euros in 2010, then decreased to zero in 2012 due to austerity measures. In 2014 the fund was allocated 340 million euros: an amount still very limited compared with the sum required to cover the potential need.

3. Multi-level governance and social policies: some considerations starting from the literature

Over the last decades, welfare states have been affected by several processes of changes. Among these changes an increasing territorial reorganization of social policies has taken place both upward, with the increasing role of supra-national institutions, and downward with an increased role of regions and municipalities in regulatory terms (Ferrera, 2005; Kazepov, 2010). This process, coupled with a multiplication of actors involved (included private actors), has implied an increasing complex scenario of multi-level governance in designing, managing and implementing social policies (Kazepov, 2010).

Regarding this process, and limiting our focus only to the increasing role of regions and municipalities, the literature has pointed out both positive and negative aspects (ibidem). On the one hand, the shift of responsibilities and regulatory power to sub-national levels of government can favor a development of social policies better corresponding to territorial needs. Moreover, embedded in specific political strategies aimed to increase political legitimization, also policy innovation can be stimulated with a positive spillover towards other territorial levels of government (Bonoli and Champion, 2014).

Conversely, negative aspects regard in particular increased institutional fragmentation, potential overlapping of responsibilities and increased heterogeneity of social programs which can undermine a minimum standard of social citizenship in a national context (Kazepov, 2010). However it is important to notice that these potential negative outcomes are not to be taken for granted. In fact multi-level systems characterized by forms of “virtuous layering” can take place, like for instance in the case of the Nordic countries, where a clear attribution of responsibilities and resources among the different territorial levels of government implies a minimization of overlaps and inter-governmental conflicts (Aguilar Hendrickson and Sabatinelli 2014). On the contrary, in particular in the case of Southern European countries, a sort of “vicious layering” seems to take place, characterized by chaotic and not clearly framed inter-institutional relations (ibidem).

Finally, it’s important to notice that also in a context of increasing budgetary constraints and permanent austerity the impact of a multi-level system can be controversial. In fact, on the one hand, it can imply a limit for retrenchment processes due to the presence of different veto points (Costa-Font, 2010). At the same time a multi-level system can also stimulate the spread of blame avoiding strategies (ibidem), based on the transfer to another level of government of the blame for unpopular policies (Ferrera, 2005). In this case we can mention a specific institutional mechanism: “cost shifting” (Bonoli and Champion, 2014). This mechanism can be performed both “within the rules”, i.e. using the degree of freedom allowed within a given institutional structure, or “changing

the rules” (ibidem). In the first case Bonoli and Champion (2014) mention, for instance, the case of able-bodied social assistance beneficiaries, which are covered by local scheme, but are shifted by municipalities toward the unemployment insurance under the responsibility of the federal state. The mechanism adopted is based on the provision of temporary jobs which allow to beneficiaries of social assistance to collect sufficient contributions in order to apply for unemployment benefit (regarding this process see also Kazepov (2002) who suggested the concept of “institutional ping-pong). In the second case, instead, the transfer of beneficiaries between different programs takes place due to, for instance, stricter access criteria for claiming a specific support which implies the shift to another programs under the responsibility of a different territorial level of government (Bonoli and Champion, 2014).

4. Multi-level governance and intergovernmental relations in the reforms of LTC policies

As we have seen regarding Italy, in the LTC policy field we have a complex system of multi-level governance in which, from an institutional point of view, different territorial levels of government are involved, ranging from the central state, to regions and municipalities. Moreover this complexity is increased also by the fact that different regulatory systems are involved, referring on the one hand to health services, which are based on a universalistic structure and, on the other hand, to social services which are provided by municipalities and strongly affected by discretion and budgetary constraints. Also in the other European countries we have this complex scenario (Lewis, 2001; Costa-Font, 2010; Ranci and Pavolini, 2013). Hence, in order to analyze the trajectories of change of LTC over the last two decades, the territorial multi-level governance and intergovernmental relations seem to be a crucial analytical dimension.

In general terms it’s important to notice that in particular during the Nineties - but in some case already during the Eighties - in a context of growing needs and increased budgetary constraints, a central concern for many European countries has been the financial impact of LTC. In particular, the rising demand of care had put pressure on health systems, stimulating a significant increase of health expenditure (Ranci and Pavolini, 2013). In order to tackle this process, a central strategy has been an increasing shift of part of long term costs from health systems to social services and households. This process has taken place through different institutional mechanisms. For instance, a progressive reduction of the length of stay in hospital coupled with the identification of stricter criteria for hospital admission for dependent elderly people aimed to move them to nursing homes; a re-definition of the health and social care boundary regarding the financial coverage, in particular,

of residential care coupled with the support for the shift of long term care from (more costly) residential care toward (less costly) home care (Glendinning and Means, 2004; Da Roit 2010; Ranci and Pavolini, 2013).

This increasing shift of long term costs from the health system to social services has had a significant impact also in terms of territorial multi-level governance and intergovernmental relations. In fact, this process has implied that the burden and the financial pressure for LTC services has been progressively shifted from the central/regional levels of government, which are responsible for health systems, to municipalities responsible for social services. Moreover, for dependent elderly people this process has implied a shift from a specific regulative system, like the health care sector (based on universalistic or insurance systems), to the social sector, mainly characterized by residualism, higher discretionality and extensive user's copayment.

As a consequence of this increasing financial pressure on the social sector, in particular in the European countries in which at the beginning of the Nineties the LTC system was still residual and less developed (like for instance Germany and France), local authorities have pressed for national reforms aimed to introduce new LTC schemes at the central level (Da Roit and Sabatinelli 2013; Ranci and Pavolini, 2013). In particular, in the case of Germany, the adoption in the mid 90s of a new LTC insurance scheme has been largely based on pressure from local authorities (Alber, 1995) and also favored both by a specific structure of intergovernmental relations (in which specific institutional tools to exert pressure on the federal government and compose intergovernmental conflicts are foreseen) and by a specific pattern of financial federalism (based on a revenue sharing system) which has supported a sharing of fiscal problems (Cambell and Morgan, 2005).

5. Intergovernmental relations and (missed) LTC's reform in Italy: the role of regions and municipalities

Among the countries characterized by a residual and fragmented LTC system, Italy is the only national case in which a structural reform of the LTC system has not been implemented (Costa, 2013; Ranci and Pavolini, 2013). It's important to notice that starting from the Nineties several reform proposals were advanced. In particular, in 1997, the so called "Commissione Onofri", set up by the center-left government in order to reformulate the social protection system, suggested to introduce a specific national fund aimed to support dependent people, through a structural re-organization of schemes and resources already implemented in this sector, starting from the IdA (Costa, 2013).

Moreover, as we have seen in section Two, in 2000 and in 2001 the central government has defined the essential levels of care both for the health care sector and for the social sector, in which also home care and residential care services for dependent elderly people have been included. However, a rather vague definition coupled with the absence of specific earmarked funds have undermined their implementation. In addition, the constitutional reform in 2001 (which allocated the exclusive competence for social policies to the Regions) has increased the uncertainty and fragmentation of the institutional framework, thus hindering any attempt of welfare innovation and institutional reform (Gabriele and Tediosi, 2014). Hence a growing recourse to the private care provided by migrant women, often irregular and working in the gray market, has taken place (see section Three). As we have seen above, the factors behind this process are various and taking place at different levels. Moreover several authors have pointed out that also the role of regions and municipalities, in the frame of the specific system of intergovernmental relations is relevant. Nevertheless, studies regarding this aspect delineate a controversial picture.

In fact, on the one hand, it emerges a certain positive role of sub-national levels of government. In the wake of the institutional inertia at the national level, regions and municipalities have implemented new schemes and interventions which have increased the elderly care coverage (Costa, 2013; Leon and Pavolini, 2014). These measures have had also an important spill-over effect: for instance, the National fund for long term care introduced in 2007 at the national level was also stimulated and inspired by a series of similar initiatives first developed in some Italian regions (Arlotti, 2009).

On the other hand, some studies have pointed out also the fact that, differently from other countries, regions and municipalities have not pressed for structural reform, supporting a market shift solution (Da Roit and Sabatinelli, 2013). In fact the institutionalization of the migrant care model has been supported also by regional and local policies aimed to qualify and regularize this specific care market, like for instance cash measures for hiring a care worker with a regular contract, training courses for migrant workers and specific initiatives to match care supply and demand (Da Roit and Sabatinelli 2013; Da Roit et al. 2013).

Moreover, regarding intergovernmental relations, specific institutional and financial factors seem to have been relevant. Firstly the capacity of regions and municipalities to exert pressure on the central state is partly limited by the fact that formal bodies in which intergovernmental relations take place (the so called: *Conferenza Stato-Regioni*; *Conferenza Unificata*) have a low institutional

profile³, and are ineffective in solving intergovernmental conflicts⁴ (Barberis, 2010; Da Roit and Sabatinelli 2013; Kazepov *forthcoming*).

Further from a financial point of view there are also other important aspects which seem to have limited the pressure from sub-national levels of government. The first regards the role played by the IdA. In fact the inertial expansion of this universalistic scheme - introduced since the 1980s for disabled people, which has covered an increasing number of dependent elderly people - has substantially mitigated the need for institutional reform (Costa, 2013; Ranci and Pavolini, 2013). In particular it's important to notice that the specific feature of the IdA, funded by central resources which are managed - in terms of application's assessment - by local health authorities under the responsibilities of regions, has created a perverse incentive to increase the number of beneficiaries (Gori, 2012). Thus, we can say that the expansion of beneficiaries has constituted for regions a strategic lever to mitigate the financial pressure on health care systems due to the growing needs of dependent elderly people. Moreover, regions have not pressed for structural reform of the LTC also because in the bargaining with the central state, the priority is generally to safeguard (or try to increase) the resources for health budgets, due to the fact that these costs cover generally more than 2/3 of the regional budget (Gori 2012).

Finally, another critical aspect regards also the distributional conflict along the territorial North-South cleavage which has hindered the implementation of the essential levels of care in the social sector (Gori 2012; Gabriele and Tediosi, 2014). In fact, this process would imply a re-distribution of resources in which southern municipalities could be advantaged, due to a lower level of services in the South of Italy (*ibidem*). But this scenario has not encountered the favor of Northern municipalities. Thus the implementation of the essential levels of care in the social sector has been stalled.

6. Intergovernmental relations and cost-shifting: regions, municipalities and ... dependent elderly people/families

As we have seen in the previous section, despite the increasing needs of dependent elderly people and a residual LTC model, regions and municipalities have not exerted pressure for a structural reform of LTC policy field in Italy. As pointed out by the literature, a crucial role has been played

³ These conferences are not foreseen by the Constitution: hence they depend by the State; moreover the decisions taken have not a clear legal value.

⁴ It's not by chance that after the constitutional reform in 2001 these conflicts have risen exponentially and they have been regulated mainly by the Constitutional Court, in the absence of a political composition (Righettini and Arlotti, 2009; Barberis, 2010).

by the IdA, which has mitigated the need for structural reform, coupled with several criticalities regarding the system of intergovernmental relations (see above).

In the following two sections, we further investigate this aspect, adding a complementary hypothesis. More specifically we suggest that regions and local authorities have not exerted pressure for a structural reform of LTC because they have adopted a strategy of “cost-shifting” within the rules (Bonoli and Champion, 2014) aimed to manage the rising costs for LTC correlated to the increasing needs of dependent elderly people. In the case of regions this strategy is based on the transfer of health costs over the social sector. Instead, for municipalities, this strategy is based on an extended implementation of user’s (relatives) co-payment, in particular for residential care services. However it’s important to notice that these processes have been sanctioned by several judicial rulings because contrasting with national laws defined by central state. Thus the process of cost-shifting tends to be a very controversial matter.

The transfer of health costs over the social sector

As we have seen in section Two, home care services and residential services for dependent elderly people are foreseen by the LEA for the health care sector. These services must be guaranteed by the SSN and, as regards their costs, covered in part also by the social sector (users and municipalities). However, in many cases, in contrast with the LEA law these services are not guaranteed by ASLs. Thus waiting list systems are implemented. Moreover also health costs are not entirely covered by ASLs but are in part shifted onto the social care sector and families. Even though, in the Italian case, territorial variation in health services is crucial, due to a clear North-South divide in the level and quality of healthcare (OECD 2014; Vicarelli, *forthcoming*), this process tends to be a nationwide phenomenon which affects all areas of the country. In order to analyze this process, here follows a discussion of some regional administrations which usually perform comparatively well in healthcare delivery.

In the case of Lombardy in the north of Italy (the country’s largest region, with more than nine million inhabitants) several studies have shown that in the case of residential long-term care, where the SSN must cover half of the total cost (see Table 2), the coverage rate is instead lower: between 40 and 44 per cent (Guerrini, 2010; Tidoli, 2013). Hence shifted onto the social care sector and families with dependent elderly members are costs which are the responsibility of the SSN. Consequently, co-payment for residential care services significantly increases, so that for many families recourse to this type of service is very difficult or even impossible.

Also in another region, the Marche (1.5 million inhabitants in central Italy), a structural problem affects the coverage of health costs. In fact, for residential long-term care, the region implemented the LEA law in the early 2000s: a total daily cost of 66 euros (based on 100 minutes of daily care for nursing and personal care) was defined, with a 50 per cent division between the health system and the social care sector (co-payment included). However, for many years this division has not been guaranteed to all dependent elderly people in residential long-term care (Ragaini, 2013). In 2012, for instance, approximately one third of patients paid a daily charge higher than the 50 per cent division of the total daily cost (in some cases even more than 70 per cent of the total daily cost).

This shift of health costs onto the social care sector and families with dependent elderly members also emerges from analysis of several court rulings which have addressed this issue. For instance, according to sentence 1584/2010 issued by the regional administrative court (TAR) of Milan, the shift of health costs regards not only, as said, long-term residential care services but also those cases of particular care intensity that, according to the LEA law, should be entirely covered by the SSN (see Table 2). More specifically, the TAR sentence concerned the case of an elderly patient afflicted by a degenerative disease, in a coma vigil, and with primarily healthcare needs (for instance: artificial nutrition, catheter, treatment and prevention of decubitus and so on). The woman was in a residential care facility, and for many years, her relatives had entirely covered the daily costs whereas, according to the LEA law, the responsibility was of the SSN. Similarly, in 2012 an important sentence by the Supreme Court (no. 4558) ruled that elderly people severely affected by Alzheimer's disease have predominantly healthcare needs. In this case, therefore, the costs of residential care services must be entirely covered by the SSN, given the high intensity of the care needs. Also in this case, the relatives had for many years borne the costs of the elderly person's care in a residential institution managed by a municipality, whereas, as stated by the Supreme Court, the responsibility was entirely the SSN's.

Finally, it's important to notice that the transfer of health costs over the social sector in contrast with the LEA law has been contested also by municipalities. As declared recently by Federsanità-ANCI, an important association representing municipalities within the SSN, in many cases persons with health needs and requiring LTC are discharged improperly on municipalities. Hence the services foreseen for LTC by the LEA law for the health care sector are financially covered by municipalities and people in need and not by the SSN (Federsanità-ANCI 2014). Moreover, according to the last "Pact for Health 2014-2016", signed by the central state and regions in July 2014 (which has defined also an agreement regarding resources allocated to the FSN) the resources within the health expenditure for LTC services might be limited according budgetary constraints.

This implies that the transfer of health costs over the social sector is substantially confirmed and that, also in this case, the regions have tried to safeguard - within the bargaining with the central state - firstly the resources allocated to acute disease care which play a central role in the concentration of health expenditure managed by regions through the ASLs.

Local authorities and users' (relatives') copayment for residential care: a highly controversial matter

In the previous paragraph we have seen how Italian regions have tackled in many cases (and also currently) the rising costs for LTC needs through a substantial shift of health costs over the social sector. Thus a large part of the financial burden for LTC has been shifted to municipalities which are responsible for the social sector. At the same time local authorities have adopted an additional mechanism of cost-shifting, based on users' (relatives') copayment for eldercare services. That is in particular the case of residential care services, which are more relevant in financial terms (Fargion, 2013).

For this type of service, we have mentioned in section Two that national law does not provide specific indications regarding how the costs attributed to the social care sector must be divided between municipalities and dependent elderly people. The only exception regards the indicator that should be adopted for the means-testing: the ISEE, *Indicatore della situazione economica equivalente* - equivalent economic situation indicator. This indicator, introduced at the end of Nineties by the central government with governmental decrees 109/1998 and 130/00, included in the framework law 328 of 2000 (art. 25) on social policies (see section Two), is aimed to assess the economic situation of the families requiring social benefits (both national or local) or subsidized care services. It takes into account: taxable income, real estate values and financial values (in both cases with specific deductions); rent costs; the specific characteristics of the family (according to an equivalence scale). Moreover, as stated by governmental decree 130/00, an additional decree should have been introduced, according to which for disabled and dependent elderly people only the economic situation of the person requiring support (and not of the family as whole) should be considered. This implies a sort of "individual" means test. However this additional decree has never been implemented.

Hence in this institutional context, worsened also by the regionalization of competences for social policies to regions in 2001, municipalities have not adopted the ISEE for defining social costs attributed to dependent elderly people in case of residential care. In fact they have continued to

consider not the “individual” economic condition, but that of the family as whole, requiring payment from relatives well beyond the nuclear family (i.e including also not cohabitating child(ren)) on the basis of article 433 of the Italian Civil Code, which defines extensively the relatives obliged to provide support in case of need (Naldini, 2003).

However, over the years, several court rulings have condemned as illegitimate this type of municipal regulations (Gioncada et al. 2011). More specifically, the administrative courts have affirmed in many cases that the Civil Code regulates relations among private citizens and cannot be considered by the public administration. Consequently, the support foreseen by article 433 can be requested only by the subject in need (*ibidem*). On the other hand, the administrative courts have affirmed that the assessment based on an “individual” ISEE in the case of disabled and dependent elderly people, was to be implemented, despite the absence of a further governmental decree (*ibidem*).

In fact, according to sentence no. 4003/2008 issued by the regional administrative court of Milan, the lacking of this additional governmental decree was also a responsibility of municipalities. In March 2004, within the *Conferenza unificata* (see above), the central government advanced a proposal in which the implementation of the individual ISEE in case of disabled and dependent was foreseen. But the associations representing municipalities were opposed to it because too much expensive for local budgets. Hence the governmental decree was stopped (Gioncada et al. 2011).

In the wake of an increasing number of court rulings which have condemned municipalities for illegitimate regulations in the definition of user’s copayment for residential care, municipalities have exerted pressure on the central government in order to approve a decree aimed to “legitimize” these municipal regulations (Anci-Lombardia, 2011). This request has been substantially received by the central government within the general reform of the ISEE approved in December 2013. In fact, according to this reform, in case of residential care for dependent elderly people, the new ISEE considers the economic condition of the family plus, in case of need, also not cohabitating child(ren) (Toso, 2014). Thus an extensive user’s (relatives’) copayment seems now fully legitimate, even though remains unclear the combined impact with the Civil Code, according to which in case of need, as mentioned above, the support of the relatives can be requested only by the subject in need and not by the public administration.

7. Conclusions

This paper has analyzed the role of regions and municipalities in the multilevel governance of LTC for dependent elderly people, focusing on the Italian case.

The main features of the LTC in Italy are residualism and institutional fragmentation. Moreover, over the last decade, a growing privatization of care has taken place in the wake of a structural consolidation of a (largely gray) private market of care. This trend has been driven by various factors, including the inertial expansion of the IdA, the lacking of institutional reforms, financial constraints.

In a different way from other European countries, regions and municipalities have not exerted pressure for a structural reform of LTC policy field. From an explanatory point of view, in addition to consolidated hypothesis on this issue, we have discussed that a crucial mechanism through which sub-national levels of government have faced increasing LTC costs, is “cost-shifting” (Bonoli and Champion, 2014). This mechanism has taken place on the one hand through the shift of health costs (under the responsibilities of regions) onto the social care sector (under the responsibilities of municipalities) and dependent elderly people; on the other hand through extensive co-payment requested to dependent elderly people and their relatives by municipalities in particular for residential care. In both cases these processes take place in a very controversial manner, because contrasting with national law as ruled by several court sentences.

Among the factors behind these processes, financial constraints and institutional criticalities have played a crucial role. Focusing on the shift of health costs onto the social care sector, it is important to notice that the structural imbalances within the social expenditure, due to the great amount of resources still absorbed by the pension system (in 2012: 59.25% of total expenditure, while for EU-15: 44.09%)⁵ coupled with financial constraints due to the high size of public debt, have severely restricted also the expansion of the health expenditure which remains well below other European countries (namely France and Germany) (OECD, 2014). In addition, a rather vague definition of the LEA for dependent elderly people by the Central state - due to the lacking of specific standard regarding coverage rate, care professionals, and the absence of a specific LTC earmarked fund within the FSN - has left regions and ASLs with wide margins of discretion in the implementation phase which have negatively affected the development of LTC services.

Moreover, in a context of increasing needs and budgetary constraints, the structural trait of “vicious” layering (Aguilar Hendrickson and Sabatinelli 2014) which characterizes the multi-level governance of the LTC in Italy, has strongly stimulated blame avoiding strategies and cost-shifting among the state, regions and municipalities, due to the fact that several interventions and different territorial levels of government are involved without a clear allocation and coordination of responsibilities and resources.

⁵ Source: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. Data retrieved: January 2015.

The final (negative) result is the reproduction of a LTC model characterized by structural criticalities, which regard the inadequate coverage of the needs of dependent elderly people, the reproduction of gender and social inequalities, due to the central role played by the family (and of women in the families) and intergenerational solidarities in a context of *passive subsidiarity* (Kazepov, 2010), and also the long term sustainability in the wake of profound changes which are affecting (and will affect) in the Italian society both the socio-demographic dimension and socio-economic one.

References

- Aguilar, M. and Sabatinelli, S. (2014), *Changing labor markets and the place of local policies*, in: Ranci, C. Brandsen, T. and Sabatinelli, S. (eds), *Social vulnerability in European Cities*, Palgrave MacMillan, pp. 67-102
- Alber, J. (1995), *A Framework for the Comparative Study of Social Services*, “Journal of European Social Policy”, 5 (2): 131–49.
- Anci-Lombardia (2011), *Compartecipazione Isee, ANCI scrive al ministro Sacconi*, <http://www.anci.lombardia.it/notizie/Compartecipazione-Isee-ANCI-scrive-al-ministro-Sacconi.asp>
- Arlotti, M. (2009), *Regionalism Italian style? Reflections on the financial dimension of regional social policy*, “La Rivista delle Politiche Sociali”, 1, 259–268.
- Ascoli, U. and Pavolini, E. (eds.) (forthcoming), *The Italian Welfare State in a European Perspective*, Bristol, Policy Press.
- Barberis, E. (2010), *Rapporti territoriali e coordinamento: una contestualizzazione della governance sociale in Italia*, “La Rivista delle Politiche Sociali”, 1: 79-101.
- Bonoli, G. and Champion, C. (2014), *Federalism and Welfare to Work in Switzerland: The Development of Active Social Policies in a Fragmented Welfare State*, in “Publius”, 45 (1): 77-98.

- Campbell, A. and Morgan, K. (2005), *Federalism and the Policy of Old-age Care in Germany and the United States*, “Comparative Political Studies”, 38 (8): 887–914.
- Costa, G. (2013), *Long-Term Care Italian Policies: A Case of Inertial Institutional Change*, in: Ranci, C, and E. Pavolini (eds), *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe*, New York, Springer, 221-41
- Costa-Font, J. (2010), *Devolution, diversity and welfare reform: long-term care in the ‘Latin Rim’*, “Social Policy and Administration”, 44: 4, 481-494.
- Da Roit, B. and Sabatinelli, S. (2013), *Nothing on the move or just going private? Understanding the freeze on child and elder care policies and the development of care markets in Italy*, “Social Politics”, vol. 20, no. 3, pp. 430–453.
- Da Roit, B., González Ferrerb, A. and F. Javier Moreno-Fuentes (2013), *The Southern European migrant based care model*, “European Societies”, 15(4): 577-596.
- Da Roit, B. (2010), *Strategies of Care: Changing Elderly Care in Italy and The Netherlands*. Amsterdam University Press, Amsterdam .
- Fargion, V. (2013) *Le politiche per la non autosufficienza*, in: Fargion, V. e Gualmini, E. (eds.) *Tra l’incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempi di crisi*, Bologna, Il Mulino, pp. 37-73.
- Federsanità-ANCI (2014), *Il ruolo degli Enti Locali nella sfida sociosanitaria*, Newsletter n° 112, http://www.federsanita.it/html/newsletter/it/2014/12/23/news_00005256/news_00005256.asp
- Ferrera, M. (2005), *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M. (1996), *The Southern Model of Welfare in Social Europe*, in “Journal of European Social Policy”, 6: 17-37.

- Gabriele, S. and Tediosi, F. (2014), *Intergovernmental relations and Long Term Care reforms: Lessons from the Italian case*, “Health Policy”, 116: 61–70.
- Gioncada M., Trebeschi F. e Mirri P. (2011) *Le rette nei servizi per persone con disabilità ed anziane. La compartecipazione al costo dei servizi residenziali, diurni e domiciliari*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Glendinning, C. and Means, R. (2004), *Rearranging the deckchairs on the Titanic of long-term care – is organizational integration the answer?*, “Critical Social Policy”, 24(4): 435–457.
- Gori, C. (2012), *Home care in Italy: a system on the move, in the opposite direction to what we expect*, “Health and Social Care in the Community”, 20(3), 255–264
- Guerrini, G. (2010) *I servizi residenziali*, in: Gori, C. (ed.) *Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 217-44.
- Istat (2014a), *Interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati*, <http://www.istat.it/it/archivio/122975>
- Istat (2014b), *Health for All - Italia, Sistema informativo territoriale su sanità e salute*, <http://www.istat.it/it/archivio/14562>
- Istat (2014c), *Banca dati di Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo*, <http://www.istat.it/it/archivio/16777>
- Istat (2014d), *I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari*, <http://www.istat.it/it/archivio/141572>
- Jessoula, M. and Pavolini, E. (2012), *ASISP Annual national report 2012, Italy*. Brussels: European Commission, <http://socialprotection.eu/>
- Kazepov, Y. (ed.) (2010) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe* Surrey: Ashgate

- Kazepov, Y. (2002), *Frammentazione e coordinamento nelle politiche di attivazione in Europa*, in “Assistenza Sociale”, 2, pp. 5-35.
- Kazepov, Y. (*forthcoming*), Italian Social Assistance in the European Context: Residual innovation and uncertain futures, in: Ascoli, U. and Pavolini, E. (eds.), *The Italian Welfare State in a European Perspective*, Bristol, Policy Press.
- Keck, W. and Saraceno, C. (2010) ‘Can We Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe?’, *European Societies*, 12: 675-696.
- Leon, M. and Pavolini, E. (2014), *Social investment or back to familism: the impact of the economic crisis on family and care policies in Italy and Spain*, “South European society and politics”, 19(3): 353-369.
- Lewis, J. (2001) *Older People and the Health–Social Care Boundary in the UK: Half a Century of Hidden Policy Conflict*, “Social Policy and Administration”, 35(4): 343-59.
- Naldini, M. (2003), *Family in the Mediterranean Welfare State*, London/Portland, Frank Cass.
- OECD (2014), *OECD Reviews of Health Care Quality: Italy 2014: Raising Standards*, OECD.
- Ragaini, F. (2013) *Residenze protette per anziani nelle Marche. Posti convenzionati e rette a carico degli utenti*, <http://www.grusol.it/>
- Ranci, C. and Pavolini, E. (eds.) (2013) *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe*, New York, Springer
- Righettini, M.S., Arlotti M. (2009), *Dal regionalismo al federalismo*, in Kazepov, Y. (ed.), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci, pp. 89-110.
- Rodrigues, R., Huber, M. and Lamura, G. (eds.) (2012) *Facts and Figures on Healthy Ageing and Long-term Care*, European Centre for Social Welfare Policy and Research: Vienna.

Simonazzi, A. (2009), *Care regimes and national employment models*, in “The Cambridge Journal of Economics”, 33 (2): 211–232.

Tidoli, R. (2013) *A che punto siamo sulla residenzialità per anziani? Tre Regioni a confronto con la Lombardia*, <http://www.lombardiasociale.it/>

Toso, S. (2014), *La riforma dell’ISEE: una nuova chance per l’universalismo selettivo*, in “Politiche Sociali”, n. 1, pp. 121-126

Vicarelli, G. (forthcoming), *Health care. Difficult Paths of Reform*, in U. Ascoli and E. Pavolini (eds), *The Italian Welfare State in a European Perspective*, Bristol, Policy Press.

DESCENTRALIZACIÓN Y MODELO SOCIAL: LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN ITALIA Y ESPAÑA

Cristina García Nicolás

Departamento de Economía Política y Hacienda Pública,
Estadística Económica y Empresarial y Política Económica
Universidad de Castilla-La Mancha
Cristina.Garcia@uclm.es

Panel 4: Restructuring the multilevel governance of social policies in southern Europe. An austerity-driven process of rationalization?

Resumen: En los últimos años se ha producido en varios países de la Unión Europea un proceso de descentralización, favorecido en muchos casos tanto por el principio de subsidiariedad aplicado a las políticas europeas, como por motivos de funcionalidad a la hora de desarrollar las mismas. En este trabajo analizamos las características del denominado federalismo fiscal en Italia –un país en proceso de “federalización” a partir de las regiones- y en España, cuyas Comunidades Autónomas conforman un modelo *quasi* federal. La elección de estos casos responde tanto a su situación geográfica como al hecho de que España ha sido país de cohesión y el Mezzogiorno italiano pertenece a lo que podríamos calificar como periferia socio-económica dentro de la Unión Europea.

El incremento de las competencias de los gobiernos subcentrales –regiones, Comunidades Autónomas, provincias y entes locales- dificulta el objetivo de distribución, propio de la economía pública, puesto que cuanto más cercano está el nivel de gobierno al ciudadano más depende de las transferencias intergubernamentales dado el menor volumen de ingresos propios. Las transferencias intergubernamentales –en cualquiera de sus modalidades– se han reducido paulatinamente desde que se inició la crisis económico-financiera de 2007, por lo que, en especial, las políticas sociales se han visto gravemente afectadas. Igualmente se observan, en una primera aproximación, divergencias regionales y territoriales dentro de los propios Estados, tanto en cuantía de los fondos recibidos como en su tipología, incrementando a su vez la brecha entre los ciudadanos con más y menos recursos.

Palabras clave: Subsidiariedad, competencias, transferencias intergubernamentales, federalismo fiscal, modelo social

En el contexto de la Europa del Sur, nuestro trabajo aborda los casos de Italia y España por considerar que presentan características económicas y sociales similares, así como diferencias en aspectos territoriales y de financiación multinivel que resultan de interés en la comparativa. Partimos de las palabras de Castells (2001), quien recuerda que “el grado de descentralización del gasto no tiene por qué coincidir con el grado de descentralización en la definición de las políticas públicas”. La definición de estas últimas delimitará el modelo social buscado, que si atendemos al principio de subsidiariedad que rige la descentralización, deberá responder a las necesidades concretas de cada sociedad. De ahí que nos encontremos con serias dificultades a la hora de hablar del Modelo Social Europeo o de las características concretas del Estado de bienestar. La diversidad caracteriza a la Unión Europea, y el ámbito social, evidentemente, no es una excepción.

En la búsqueda de la eficiencia de las políticas públicas, teniendo presente el momento actual de crisis, de reducción de la deuda pública y de restricción del gasto, la descentralización deberá no sólo responder al principio de subsidiariedad, sino también al de equidad y al de solidaridad, que incluye un componente de nivelación (acceso a servicios públicos esenciales con igualdad personal a igual esfuerzo fiscal) y otro de redistribución territorial (a favor del crecimiento económico general, y básicamente privado), ambos de carácter redistributivo.

En su vinculación con el modelo social, el proceso de descentralización se basaría, a partir de esos mismos principios ya citados, en unos mínimos establecidos y transmitidos por la propia Unión Europea, definida en parte por dicho modelo social. Así tendríamos tres elementos fundamentales, sobre los que actuará la diversidad característica de cada Estado miembro en su conjunto y en cada uno de sus territorios (Guillén Rodríguez et al., 2014: 104-105):

1. Políticas públicas que garanticen la cohesión social y una cobertura mínima de las necesidades.
2. Reconocimiento de derechos sociales.
3. Regulación de las relaciones laborales.

Consideramos, por tanto, imprescindible abordar inicialmente un apartado conceptual que constituya el marco teórico a partir del cual analizar posteriormente las características generales de las transferencias intergubernamentales como instrumento de financiación de los niveles subcentrales de gobierno. Todo ello con el objetivo último de discernir los efectos positivos y negativos que la descentralización tiene en el desarrollo de las políticas sociales, y en la determinación del Modelo Social Europeo en los dos países objeto de nuestro trabajo, Italia y España.

1. Procesos de descentralización y europeización en el ámbito de la Europa social

Cuando hablamos de descentralización nos estamos refiriendo a la existencia de varios niveles de gobierno. Constituye una acepción más amplia tras la que situar la denominada teoría político-económica del federalismo fiscal. En principio, el modelo no implica necesariamente un sistema político general, si bien se requiere una cierta autonomía, en lo que se refiere a la definición del gasto que debe responder a las necesidades de los ciudadanos. En palabras de Coronas Guinart (2007: 20): “La forma política es intrascendente, con tal de que exista descentralización, es decir, atribución a distintos niveles de gobierno de la capacidad para tomar decisiones independientes mediante la llamada división vertical del poder”. Aunque, ciertamente la distribución de competencias propias del federalismo fiscal implica un cierto proyecto político en el que se conjuguen por un lado la función normativa y la gestión, y por otro, la autonomía y la financiación, es decir, la capacidad del ente territorial para disponer de forma autónoma de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus propias competencias. El principio de autonomía financiera podría también entenderse en una triple proyección, tal como plantea Velasco Caballero (2010: 343) cuando habla de autonomía en la determinación del sistema de ingresos, de autonomía en el gasto a la hora de decidir y elegir las políticas públicas, y autonomía contable como capacidad para imputar en el presupuesto el conjunto de ingresos y gastos.

Esto nos lleva al desarrollo de dos cuestiones, ciertamente relacionadas entre sí: por un lado, el principio de subsidiariedad y su relación con los procesos de europeización favorecidos por la puesta en práctica de las políticas de la Unión Europea, en particular la política de cohesión (social, económica y territorial); y, por otro, el principio de equivalencia y el Teorema de la Descentralización, pilares de la Hacienda Pública, puesto que atienden a la asignación de recursos, y, sobre todo, a la distribución de los mismos.

Con respecto a la primera de las cuestiones, y en el contexto de la Unión Europea, recogemos la definición de subsidiaridad que ofrecía la Comisión Europea en el *Primer Informe sobre la cohesión* (1996: 113): “La notion de subsidiarité dans les politiques publiques découle de la reconnaissance des mérites de la décentralisation, impliquant les autorités appropriées à tous les niveaux dans la réalisation d’objectifs approuvés, et le partage de responsabilités dans la prise de décisions entre les états centraux et locaux des pouvoirs publiques, en la rapprochant du terrain. Cela est important dans la mesure où il s’agit d’impliquer ceux qui sont les plus proches des problèmes pour les quels des solutions sont recherchées”. Puntualizamos, siguiendo a Ruano de la Fuente (2004: 22-23), que “el principio de subsidiariedad puede entenderse de

dos formas: horizontal y vertical. La subsidiariedad horizontal alude al hecho de que las Administraciones Públicas sólo deben actuar allí donde los actores privados no puedan o no quieran actuar de forma eficaz; y la vertical se asienta en la consideración de que una autoridad superior sólo debe actuar allí donde otra autoridad inferior no pueda hacerlo de modo satisfactorio”.

La europeización es una variable para explicar los cambios generados por la construcción de un modelo de gobernanza multinivel. Aunque no sería factible establecer esta relación en el caso de las estructuras federales o “descentralizadas”, donde los gobiernos subcentrales tienen atribuciones legislativas y se precisa del consenso para la toma de decisiones, puesto que dificultan los procesos de europeización.

Algunos autores advierten sobre el riesgo de relacionar descentralización –como forma «federal»– y gobernanza multinivel, ya que este último sistema “se caracteriza por el cambio constante y la variación en la distribución del poder y las competencias en todas las áreas de políticas” (Warleigh, 2002: 11)¹. Ares Castro-Conde (2010: 124) afirma que es incoherente “hablar de gobernanza y, al mismo tiempo, proponer la imagen de distintos niveles territoriales de poder superpuestos”. Por otro lado, para el Comité de las Regiones “la gobernanza multinivel es un proceso dinámico que posee una dimensión horizontal y una vertical, que no diluye en manera alguna la responsabilidad política, sino que, por el contrario, si los mecanismos e instrumentos son pertinentes y se aplican de forma correcta, favorece el sentimiento de participación en las decisiones y la aplicación común. Por consiguiente, la gobernanza multinivel constituye más un «sistema de acción» político que un instrumento jurídico, y no puede comprenderse únicamente desde el ángulo del reparto de las competencias” (CdR, 2009). No obstante, y puesto que fundamentalmente una de las claves es este reparto de competencias, muchos autores abogan por aplicar la línea de la teoría económica del federalismo, basada en los principios de igualdad, eficiencia y subsidiariedad. A este último principio, autores como Guy Héraud (1968)² añaden, nunca de forma rígida, autonomía, participación y cooperación. Con estos elementos la teoría del federalismo económico (fiscal) no se encuentra muy lejos de las teorías políticas de gobernanza multinivel que apoyan los procesos de descentralización con mayores competencias, tanto en ingresos como en gastos, así como un mayor control central para incrementar la efectividad.

¹ Citado en Ares Castro-Conde (2010: 126, nota 7).

² Héraud, G. (1968): *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Presses d’Europe, París. Citado en Rojo Salgado (2000: 57).

El federalismo fiscal explicaría en términos económicos la existencia de los distintos niveles, entendiendo un cierto grado de descentralización política –órganos elegidos por sufragio universal y una cierta capacidad normativa– que garantice la gestión económica de los niveles inferiores y no sólo una distribución económica. El enfoque económico del federalismo es mucho más amplio que el político e incluso permitiría considerar a cualquier país como federal en términos económicos. Sería –siguiendo a Maíz (2006: 47)– una reformulación de las teorías clásicas de los *Federalist Papers*, con el fin de que los gobernantes ajusten mejor sus políticas a los intereses de los ciudadanos, mejorando también el control ejercido por estos últimos. Como recuerda Oates (1977: 32), “el gobierno central acepta fundamentalmente la responsabilidad primaria por la estabilización de la economía, por el logro de una distribución de la renta más equitativa y por proporcionar ciertos bienes públicos que influyen significativamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad. Complementando estas operaciones, los gobiernos subcentrales pueden ofrecer ciertos bienes y servicios públicos que únicamente son de interés para los residentes en sus respectivas jurisdicciones”. Sería una forma de garantizar lo que algunos autores denominan «democracia territorial» (Caramés Viéitez, 2004: 17), y otros enlazan con la puesta en práctica de un «federalismo territorial» que, en base a la denominada «geometría variable» favorezca tanto una integración funcional como territorial (Benz; Zimmer, 2010).

En términos económicos, propios de la Hacienda Pública, el federalismo fiscal se caracterizaría, pues, por los siguientes principios o «normas básicas del federalismo fiscal»: principio de diversidad, principio de equivalencia, principio de redistribución centralizada, principio de estabilización descentralizada, principio de corrección de los efectos «spillovers», principio de neutralidad locacional, principio de igualación de la situación fiscal y, finalmente, principio de provisión de los servicios públicos esenciales (Musgrave; Polinsky, 1975: 425).

En cuanto al principio de equivalencia y al Teorema de la Descentralización, se constituyen en pilares de la Hacienda Pública, puesto que atienden a la asignación de recursos, y, sobre todo, a la distribución de los mismos. Y es que, tal como afirma Coronas Guinart (2007: 25), “la distribución del poder tributario entre los diferentes niveles de gobierno es esencial tanto para poder financiar sus correspondientes gastos públicos, como para describir el grado de autonomía financiera de los niveles subcentrales respecto del central e incluso el reparto de poderes entre los diferentes gobiernos”.

Presentado el marco general sobre la conceptualización de subsidiaridad, descentralización y gobernanza, nos preguntamos sobre su relación con el Estado de Bienestar (EB), y con el denominado Modelo Social Europeo (MSE). Para Subirats y Gomà (2000: 1) la definición del primero, es decir del EB, implicaría que determinadas áreas del conflicto social se han trasladado a la esfera de la acción pública, y, en concreto al campo de las políticas sociales que los autores extienden “por un lado, a las intervenciones públicas sobre el plano laboral, es decir, sobre las pautas de inserción y exclusión de las personas en los mercados de trabajo; y, por otro lado, sobre el conflicto distributivo, es decir, sobre las tensiones por la asignación de todo tipo de valores, recursos y oportunidades entre grupos y colectivos sociales”.

En ese escenario es en el que situamos al MSE, de difícil definición, pero cuyas distintas acepciones parecen incluir algunos elementos comunes entre los que se encuentran cobertura social, igualdad, democracia, bienestar, solidaridad, sector público, entre otros.

En el caso del sur de Europa el modelo podría caracterizarse por la escasez de recursos para subsidiar las políticas sociales, el familiarismo, el envejecimiento y el paro juvenil, la descentralización –especialmente en Italia y España–, y la incorporación parcial de la mujer al mercado laboral (Culfaz, 2014: 109-116). A pesar de la manifiesta diversidad de MSE, hecho que dificulta su definición, lo que sí es innegable es el objetivo de distribución de la renta con el fin de alcanzar unos estándares mínimos de bienestar semejantes en todos los territorios. Esto ha llevado a algunos autores a relacionarlo con lo que ellos definen como “federalismo horizontal”.

2. El modelo territorial, las políticas sociales y su financiación: los casos de Italia y España

Las Constituciones italiana y española determinan la existencia del regionalismo y abren la puerta a un federalismo –al menos fiscal– en el primer caso, mientras que el texto español de 1978 diseña un Estado descentralizado con amplias competencias normativas y financieras de los gobiernos subcentrales.

En el caso de **Italia** –república parlamentaria y estado unitario según la Constitución de 1947–, el proceso federalista («regionalización») se inicia en 1948 con la creación de cinco regiones de régimen especial, bajo la influencia de los Estados Unidos. En 1970 se extiende a todo el país la creación de un nivel regional de gobierno, incorporando 15 nuevas regiones –de régimen ordinario–, aunque no siempre las transferencias económicas fueron de la mano con las transferencias de competencias. Durante los años 90 la adhesión a la Unión Económica y

Monetaria, así como la aplicación del principio de subsidiariedad, junto con la reforma de Bersani, que en 1998 da pasos significativos hacia la liberalización de los mercados, imponen la necesidad de profundizar en la descentralización y de establecer un sistema de “planificación negociada” para las regiones más pobres. Aunque algunos autores (Fossati, 1999: 202) afirmaban que tras el interés de los políticos italianos por el federalismo fiscal había una justificación de la falta de eficiencia. Se ocultaba también una reducción del gasto público, que en el nivel local es gasto social. Siguiendo los parámetros de Maastricht se recortó el volumen de las transferencias entre gobierno central y gobiernos locales, por un incremento de los impuestos en este último nivel.

Ciertamente la reforma del Título V de la Constitución en 2001 (Ley Constitucional 3/2001), relativa a la distribución de poderes entre los niveles de gobierno, abre el camino a un potencial federalismo a varias velocidades (arts. 117-118), mientras que el art. 119 impone un nuevo modelo de financiación para los niveles locales de gobierno. La nueva redacción de este artículo responde a los cambios que se han producido de forma progresiva desde la década de los noventa del pasado siglo, en la línea del federalismo fiscal, especialmente a partir de la Ley Bassanini (Ley 142/1990 de 8 de junio, y de la Ley 59/1997 que puso de relieve el principio de subsidiariedad).

Art. 119 §5. El Estado destinará recursos adicionales y acometerá intervenciones especiales a favor de determinados Municipios, Provincias, Ciudades metropolitanas y Regiones para fomentar el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad social, eliminar los desequilibrios económicos y sociales, favorecer el ejercicio efectivo de los derechos de la persona o atender a finalidades distintas del ejercicio normal de sus respectivas funciones.

Art. 3 §2. Constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país.

El 5 de mayo de 2009, el Parlamento italiano votó una ley sobre federalismo fiscal (42/2009), por la cual algunos principios financieros de la *Carta europea de la Autonomía local* son plenamente incorporados al marco jurídico e institucional italiano. Esta ley tiene por objetivo la mejora y el reforzamiento de la responsabilidad financiera que permita la identificación y el establecimiento de todas las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, así como la utilización óptima de las finanzas públicas. De este modo los ingresos derivan de los

impuestos (propios y compartidos), de las transferencias y de otras fuentes como los ingresos patrimoniales y la deuda pública. La tabla siguiente muestra el origen y el reparto de los ingresos de los tres niveles subcentrales: municipios, provincias y regiones, correspondiendo los porcentajes mayores a las transferencias intergubernamentales en el caso de regiones y provincias, y a los impuestos propios en el caso de los municipios.

Tabla 1. Diversificación de los ingresos en los niveles subcentrales italianos (%)

Nivel de gobierno	<i>Impuestos propios</i>	<i>Impuestos compartidos</i>	<i>Transferencias / subvenciones</i>	<i>Otros</i>
Municipios	34.2	10.1	33.7	22
Provincias	36.5	3.5	49.7	10.3
Regiones	34.3	10.5	53.1	2.1

Fuente: Committee of the Regions (2012: 493).

El modelo que se configura con la reforma del Título V, presupone, según Tenuta (2008: 288) “no sólo más recursos, sino que sobre todo impone una reflexión acerca de los mecanismos de obtención de recursos financieros. Se puede afirmar que la gestión financiera se ha convertido en un punto crucial para la gestión completa del ente local”, ya que la mayor autonomía de gestión y administrativa sólo será posible con mayores recursos. En ningún momento, no obstante, el autor alude a la autonomía normativa, es decir, a la capacidad de diseñar y elaborar políticas por parte de los niveles locales.

Por lo que se refiere a **España**, la adopción de la Constitución de 1978 la define como estado regionalizado, con un “Estado de las Autonomías” que comprende tres niveles de gobierno: central, regional –17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla)– y local –que incluye 50 provincias y 8111 municipios– (art.137 CE), de los que el regional tiene tan amplias competencias que podría definirse como “quasi” federal. Los artículos 148 y 149 (CE) recogen las competencias de las Comunidades Autónomas (CCAA) y las exclusivas del Estado, respectivamente. Por su parte, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, 1980) –que desarrolla los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 156, 157 y 158, añadiendo las competencias de las Comunidades en materia de financiación, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria y una disposición final–, señala, en su artículo 2.1b), que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias.

Sobre el nivel local el art. 142 afirma que

Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Basándose en dicho artículo, las Entidades Locales (EELL) vienen prestando servicios con habilitación legal expresa (artículos 25, 26 y 28 de la Ley de Bases de Régimen Local en relación con la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por España en 1988), siendo necesaria una reforma de las haciendas locales que garantice la financiación de los servicios, y reduzca los efectos “perversos” de la retirada de financiación estatal o autonómica de servicios locales promovidos por esas mismas Administraciones, tales como las escuelas infantiles municipales, o los programas de empleo. Según Villar Rojas (2014), “sobre un gasto público total (45% del PIB en 2012), las EELL son responsables del 12% (sobre 60.000 mill/euros), mientras que el Estado –incluyendo Seguridad Social– lo es del 53,5% y las CC.AA. del 34,5%. A su vez, del gasto local –en particular, municipal–, el 40% se destina a servicios públicos básicos, el 11% a servicios sociales y asistenciales, y el 18% a prestación de servicios preferentes –sanidad, educación, cultura y deportes–”. El peso que las EELL tienen en el conjunto del gasto público ha experimentado un incremento del 10% al 13% desde 1980, mientras que las CCAA han crecido del 3% al 36%. No obstante, “la caída de ingresos tributarios propios en los municipios ha sido muy importante. Estos representan, a escala nacional, casi un 50% del total de sus ingresos y sobre ellos los ayuntamientos tienen capacidad normativa para aumentarlos o mantenerlos. No sucede igual con las transferencias recibidas del Estado y de las Comunidades Autónomas, un 40% aproximadamente sobre el que no pueden actuar, y que está condicionado, entre otros factores, por la política fiscal nacional y la eficiencia recaudatoria de otras administraciones públicas. Las transferencias incondicionadas del Estado al sector Local en España han caído drásticamente desde 2008, a lo que se suma la solicitud de devolución de las entregas a cuenta recibidas por las EELL en los años 2008 y siguientes” (Salvador Crespo, 2011: 44-45).

Teniendo en cuenta el reparto de competencias y su correspondiente financiación según niveles de gobierno, el siguiente punto hace referencia al reparto de la financiación –en concreto de las transferencias gubernamentales– y del gasto social entre los territorios de un mismo nivel subcentral, sea región, provincia o municipio. Para el caso italiano, la tabla siguiente recoge el gasto social según tipología de las entidades locales (agrupadas o no) y regiones geográficas, que fundamentalmente ponen de manifiesto las diferencias entre el Mezzogiorno y el resto del país.

Tabla 2. Gasto en servicios sociales de los municipios individuales y asociados por zonas geográficas, 2005.

Regiones geográficas	Gasto		Gasto medio per capita
	Valores absolutos	Valores porcentuales	
Noroeste	1.745.453,379	30,4	112,6
Noreste	1.618.153,998	28,2	146,1
Centro	1.252.164,495	21,8	111,0
Sur	565.246,159	9,8	40,1
Islas	560.336,930	9,8	84,0
ITALIA	5.741.354,961	100,0	98,0

Fuente: ISTAT (2008: 3).

Las regiones donde más se gasta proporcionalmente a su población residente son el Valle de Aosta (320€), seguido del Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia y Emilia Romagna; mientras que los niveles más bajos de gasto por habitante se encuentran en Calabria (27€) y Campania (39,4€). Entre las regiones del Mezzogiorno destaca Sardegnna, que con un gasto per capita de 110,4€ se coloca por encima de la media nacional y en niveles similares a muchas regiones del Centro y Norte de Italia (ISTAT, 2008: 3).

Con el objeto de coordinar unos mínimos y garantizar una equidad en todos los territorios se han puesto en funcionamiento dos Fondos de carácter nacional: el *Fondo para los no autosuficientes* (“Fondo Nazionale per le non autosufficienze”) –destinado, sobre todo, a cubrir las necesidades de las personas mayores–, y el *Fondo Nacional para las políticas sociales* (“Fondo Nazionale per le politiche sociali”). La tabla siguiente muestra las diferencias en porcentaje de gasto por regiones, y según los tipos de entidades locales en relación con las políticas de asistencia a personas mayores. A las cifras habría que sumar las diferentes acepciones en cuanto a entes locales, la aplicación de las ayudas, así como el territorio que abarcan las mismas que, en muchas ocasiones, no coincide con la zonificación sanitaria. Destacamos varios aspectos: en primer lugar el peso en términos de gasto de las ASL en el caso del Veneto y Toscana, y en menor medida en Friuli-Venezia Giulia y Emilia-Romagna; en segundo lugar, el hecho de existir diferencias en la gestión dentro de una misma región como es el caso de Trentino-Alto Adige y la provincia de Bolzano, donde la gestión del gasto social corre a cargo de EELL asociadas; los elevados porcentajes de gestión del gasto social (superiores al 96%) en los municipios de Molise, Puglia, Calabria, Sicilia y Sardegnna.

Tabla 3. Gasto por servicios sociales y asistencia de los ayuntamientos individuales y asociados por entes gestores, región y reparto geográfico, 2006.

Región	Ayuntamiento individual	Ayuntamientos asociados ¹	ASL ²
Piemonte	60,9	38,2	0,9
Valle d' Aosta	30,0	70,0	0,0
Lombardia	86,2	13,0	0,8
Trentino – Alto Adige	11,5	88,5	0,0
<i>Bolzano</i>	0,0	100,0	0,0
<i>Trento</i>	20,9	79,1	0,0
Veneto	61,2	1,0	37,8
Friuli – Venezia Giulia	56,1	35,2	8,7
Liguria	61,0	39,0	0,0
Emilia - Romagna	82,8	8,3	9,0
Toscana	70,9	11,0	18,1
Umbria	80,2	17,9	1,9
Marche	93,4	6,6	0,0
Lazio	95,0	5,0	0,0
Abruzzo	66,4	33,6	0,0
Molise	96,3	3,7	0,0
Campania	79,1	20,9	0,0
Puglia	97,9	2,1	0,0
Basilicata	93,4	6,6	0,0
Calabria	96,3	3,7	0,0
Sicilia	96,4	3,6	0,0
Sardegna	99,9	0,1	0,0
Noroeste	74,7	24,7	0,7
Noreste	61,8	21,4	16,9
Centro	85,8	8,0	6,3
Sur	85,7	14,3	0,0
Islas	97,6	2,4	0,0
ITALIA	76,9	16,9	6,2

¹ Esta categoría abarca 'distrito social', 'comunità montana', consorcio, ámbito social, unión de ayuntamientos, otras asociaciones.

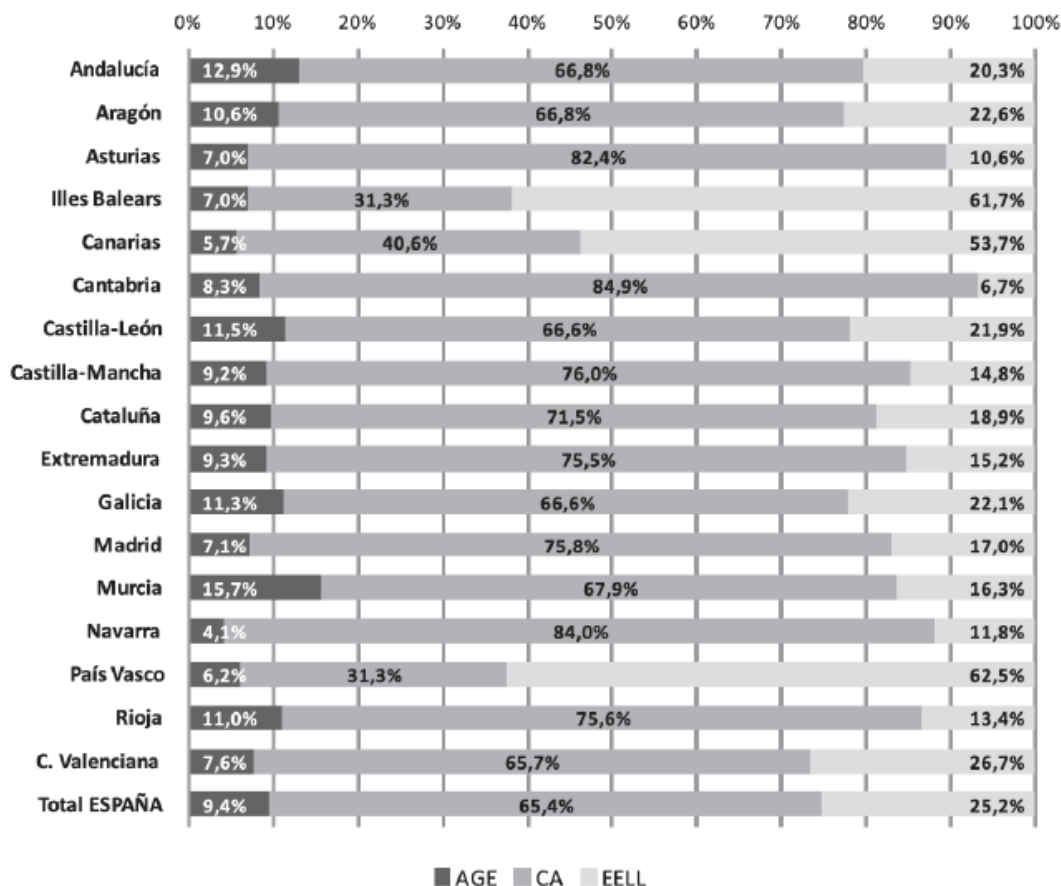
²Azienda Sanitaria Locale (ASL)

Fuente: Barberis (2010: 103-104).

En el caso de España y del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, existe un *Fondo de Suficiencia Global* que, atendiendo al principio de suficiencia, garantiza la financiación de la totalidad de las competencias de las CCAA; y el *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales*, por el que, en cumplimiento del Art. 158.1 de la Constitución y el art. 15 de la LOFCA, todas las Comunidades Autónomas recibirán los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad.

El gráfico siguiente muestra igualmente el distinto reparto del gasto en cada uno de los territorios, destacando los elevados porcentajes de gasto en el nivel local en los casos del País Vasco –vinculado no solo al hecho foral, sino, sobre todo, a la gestión de las Diputaciones provinciales–, Islas Baleares y Canarias –relacionado con Consells y Cabildos–.

Gráfico 1. Distribución del gasto consolidado en servicios sociales y promoción social por financiadores y territorios autonómicos. Base año 2012



Fuente: *Índice DEC 2014*. Anexo económico, 1.

3. Conclusiones: contexto de crisis para la descentralización

Existen opiniones encontradas sobre la descentralización, que, por una parte, destacan los aspectos más positivos relacionados con el desarrollo de la autonomía local, la participación democrática y el aumento de los ámbitos de decisión (Kotzur, 2004: 51); y aquellas que hacen hincapié en las cuestiones más negativas y que en el tema que nos ocupa estarían relacionadas con la posible limitación de recursos propios para financiar el gasto público local, la falta de eficacia administrativa en niveles inferiores de gobierno, o las economías de escala para la prestación de ciertos servicios (Krause, 2002: 40). En este sentido la descentralización aplicada a la rama asignativa –centrada en los problemas de igualación y satisfacción de necesidades preferentes– presenta, según Muñoz Berger (1986: 44-45), la ventaja de una mejor adaptación a las preferencias de la sociedad, una decisión colectiva más eficiente, y se favorece la igualdad de la eficiencia –mediante la experimentación y la innovación–, entre unidades locales al ejercer

éstas una mayor presión. Sin embargo, cuenta con algunas restricciones, entre las que se encuentran las economías de escala en la producción, las externalidades interjurisdiccionales y la movilidad geográfica. Por lo que respecta a la función de redistribución de la renta, tanto Musgrave (1975) como King (1988) consideran que la política redistributiva debería correr a cargo del gobierno central con el fin de anular desigualdad y evitar los movimientos de población.

En el ámbito geográfico que nos ocupa podríamos afirmar que la descentralización (fiscal) se enfrenta tanto a los efectos de la crisis como a la diversidad socio-económica y territorial, y también en parte a los objetivos políticos de los procesos de regionalización en Italia y de la configuración de las Comunidades Autónomas en España. A partir de lo anterior citamos algunas cuestiones que, consideramos, dificultan su desarrollo pleno:

- a) En primer lugar, la ya citada diversidad territorial, social y económica que afecta a todos los niveles de gobierno. Incluso el nivel local presenta divergencias, no sólo en cuanto a las competencias asumidas, sino también en relación a sus características de organización, influidas éstas por el territorio y por su población. Estos son aspectos que no pueden obviarse en el reparto de las competencias y en la aplicación del principio de subsidiariedad. La existencia de un federalismo de tipo asimétrico podría dar lugar (si no es ya una realidad) a profundas diferencias entre los ciudadanos de los diferentes territorios, siempre y cuando no se haga efectivo el principio de solidaridad.
- b) Por lo tanto, dada la influencia del territorio en la definición del gasto, hay que desarrollar tanto el federalismo vertical como el horizontal, con el fin de que determinados territorios no se vean lastrados por sus condiciones socio-económicas, y por una menor capacidad de gasto derivada en parte de su inferior capacidad fiscal. En este sentido en los dos países analizados existen transferencias que atienden al principio de federalismo horizontal.
 - a. En Italia el art. 119§3 indica la creación por ley de un Fondo que, funcionando como transferencia no condicionada, irá «*destinado a los territorios de menor capacidad fiscal por habitante*». Es el denominado *Fondo per le aree sottoutilizzate* (FAS), que en 2011 fue sustituido por el *Fondo per lo Sviluppo e la Coesione* (FSC), contribuyendo al desarrollo del nuevo Plan de Acción para la Cohesión (*Piano di Azione per la Coesione*). El FSC se articula en un periodo temporal de siete años coincidente con el periodo de programación de los Fondos comunitarios con los que se complementa.

- b. En el caso español la LOFCA impone a las CCAA el respeto del principio de solidaridad consagrado en los artículos 2 y 138 de la Constitución, así como la garantía de su propio equilibrio territorial y la realización del principio de solidaridad en el interior de su territorio autonómico (artículo 2.2), reconociendo expresamente de este modo la vertiente de la solidaridad interregional.

Art. 2.1.b) (LOFCA) La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. A estos efectos, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Art. 2.2. (LOFCA) Cada Comunidad Autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad.

Este será también el principio que regirá la creación del Fondo de Compensación Interterritorial que, tras la mención en la Constitución de 1978 a un instrumento específico de solidaridad interterritorial, ha sufrido una serie de modificaciones y ajustes con el fin de responder a las dos finalidades que se le asignan: “hacer efectivo el principio de solidaridad y corregir los desequilibrios económicos territoriales”. Además el FCI es contemplado en art. 16 de la LOFCA «*como un mecanismo articulado en el conjunto del sistema de las Comunidades Autónomas, ya que se centra en él la realización del denominado «tramo de redistribución»*». La consecuencia inmediata de esta concepción es que su evolución quedaría determinada por la del conjunto del sistema. Nace, pues, como un fondo vertical de transferencias condicionado al servicio de una estrategia de desarrollo regional eficiente y solidario, cuya finalidad es disminuir las diferencias económicas entre las regiones y conseguir un desarrollo económico equilibrado y armónico.

- c) A la diversidad territorial económico-social e incluso geográfica de los territorios, hay que sumar la variedad de unidades territoriales con o sin capacidad normativa, es decir, descentralizadas y desconcentradas, que participan en la gestión y formulación de las políticas sociales, aunando elementos propios del federalismo fiscal con otros de la denominada gobernanza multinivel. Con respecto a los servicios sociales Aguilar Hendrikson (2011) hace referencia a que “la fractura de la responsabilidad política se superpone a la fractura de la estructura interna de los servicios sociales. Dicha fractura tiene su principal divisoria en la línea que separa los servicios sociales llamados primarios, básicos, comunitarios o generales, por un lado, y los llamados especializados por otro. Esta división es en buena medida resultado del encaje de dos procesos de desarrollo separados en los servicios sociales. Por una parte, la tradición de servicios especializados, en buena parte, aunque no exclusivamente, residenciales, de la antigua beneficencia pública y de los servicios sociales de la seguridad social. Por otra, los servicios locales formalizados a fines de los años setenta y en los ochenta, fruto de inspiraciones diversas, desde la tradición de los centros sociales introducida en España por Cáritas y recogida en los Planes de Desarrollo en los sesenta, la reforma de los servicios sociales locales británicos a raíz del informe Seebom, y la de la propia atención primaria de salud”.
- d) La crisis económica introduce otro elemento más a tener en cuenta: la reducción del gasto como medio para controlar el déficit público. Esta reducción a su vez trae como consecuencia no sólo la disminución del gasto público, especialmente protección social, sanidad y educación, sino que ha llevado al inicio de un proceso de “recentralización” que afecta a la práctica totalidad de los Estados miembros de la UE (CCRE/CCMR, 2012: 6-10). Si ese proceso continúa en un periodo de tiempo relativamente corto ya no hablaríamos de descentralización en el caso del nivel local, sino de desconcentración de algunas funciones. Los municipios serán meros gestores de las políticas públicas diseñadas en el gobierno central, o, en todo caso, en el nivel regional. Este es el planteamiento de la *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (Ley 27/2013), aprobada el 27 de diciembre de 2013, cuya aplicación se ha visto ralentizada e incluso frenada por las Comunidades Autónomas. Dicha norma reduce la actuación en servicios sociales, pasando de “prestación de servicios sociales, promoción y rehabilitación”, tal como se recoge en el art. 25.2.e de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), a “evaluación e informe de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (art. 25.2.k). En Italia la

tendencia hacia la recentralización es similar, habiéndose aprobado la reducción del número de provincias de 110 a 75 para 2016. En cuanto al nivel local se ha planteado la creación de grandes áreas metropolitanas y el reagrupamiento de municipios de menos de 5.000 habitantes. Al igual que ocurre en el caso español, la reducción de ingresos de los entes locales ha mermado su capacidad para desarrollar sus competencias, ampliadas considerablemente tras la reforma del art. 119 de la Constitución, tal como ya hemos indicado.

- e) Desde el punto de vista de la financiación, la existencia de dos modelos de financiación autonómica, el de régimen común y el foral, en el caso español, también introducen diferencias. Algo similar ocurre con las regiones autónomas italianas, que tienen capacidad para acordar con el gobierno central cuestiones relativas a la financiación e incluso para legislar al respecto.

En el momento actual se entremezclan procesos de descentralización en el marco de la europeización a través, sobre todo, de la política de cohesión de la Unión Europea que favorece la gestión de los fondos y programas por parte de niveles subcentrales basados en las NUTS (Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas); y procesos de regionalización y centralización que alternan la idea de ‘descentralización’ y la de ‘desconcentración’. En lo que respecta a la política social habría que distinguir entre las grandes líneas que deberían ser diseñadas por el gobierno central y la definición de los servicios sociales que en manos de niveles regionales y locales atenderían mejor las necesidades concretas de cada territorio. En todo ello, la clave fundamental sigue siendo la financiación recortada, junto con el modelo social, a causa, o con la excusa, de la crisis.

4. Bibliografía

Aguilar Hendrickson, M. (2011). Problemas de la descentralización de los servicios sociales en España. *II Congreso Nacional sobre Planificación en Servicios Sociales*: Logroño, 18 y 19 de noviembre de 2010. Gobierno de La Rioja. Consejería de Servicios Sociales, 2011. 53-64.

Antonini, L. (2007). “Nuevos mecanismos de financiación regional en Italia” en *Federalismo fiscal y Europa = Zerga feralismoa eta Europa = Fiscal federalism and Europe*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra – Parlamento Vasco. VIII Jornadas internacionales celebradas en Donostia-San Sebastián, 13, 14 y 15 de noviembre de 2007, 59-82.

- Ares Castro-Conde, C. (2010). A vueltas con la «gobernanza multinivel», *Revista española de ciencia política*, 22, 119-133.
- Barberis, E. (2010). Uno stato sociale “in movimento”: il problema del coordinamento tra decentramento e riaccostamento. *Oggidomani anziani*, 2, 91-108.
- Benz, A.; Zimmer, C. (2010). The EU’s competences: The ‘vertical’ perspective on the multilevel system, *Living Reviews in European Governance*, vol. 5, 1 <http://www.livingreviews.org/lreg-2010-1> [septiembre 2014]
- Caramés Viéitez, L. (2004). *Economía Pública Local*, Civitas Ediciones, Madrid.
- Castells, A. (2001). *La descentralización de las políticas sociales en el Estado de Bienestar*, Document de treball, 3, Institut d’Economia de Barcelona.
- CCRE/CEMR (2013). *La décentralisation à la croisée des chemins. Réformes territoriales en Europe en période de crise*. Bruxelles, <http://www.ccre.org/fr/activites/view/13> [diciembre 2014]
- CCRE/CEMR (2012). *Finances publiques territoriales dans l’Union européenne*, Dexia-CCRE, Bruxelles, http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/subnational_public_finance_2012_fr.pdf [diciembre 2014]
- Ceccanti, S. (2006). *Federalismo e forme di governo. L’inopportunità delle differenziazioni di modello. Le buone (e persistenti) ragioni della legge costituzionale 1/1999*, WP 247, Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.
- Comité de las Regiones (2009). *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel* (2009/C 211/01).
- Coronas Guinart, J. M. (2007). “Federalismo fiscal: conceptos y modelos” en *Federalismo fiscal y Europa = Zerga feralismoa eta Europa = Fiscal federalism and Europe*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra – Parlamento Vasco. VIII Jornadas internacionales celebradas en Donostia-San Sebastián, 13, 14 y 15 de noviembre de 2007, 17-37.
- Culfaz, E. (2014): “El régimen del bienestar del Sur de Europa y los efectos de la crisis 2007 en el bienestar de España”, *Papeles de Europa*, vol. 27, nº 1, 105-136.
- Fernández-Miranda, J. (2013). Reflexiones en torno al nuevo régimen competencial derivado del anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. *Foro, Nueva Época*, vol. 6, 2: 173-209.
- Fossati, A. (1999). “Towards fiscal federalism in Italy” en Fossati, A.; Panella, G. (ed.): *Fiscal Federalism in the European Union*, Ed. Routledge, London, 201-221.

- Guillén Rodríguez, A.; González Begega, S.; Luque Balbona, D. (2014). La Europa social en crisis. Modelo Social Europeo y políticas de austeridad, *Cuadernos de Información Económica*, 242, 99-107.
- Il Fondo Nazionale per le politiche sociali. Monitoraggio annualità 2009. *Quaderni della ricerca sociale*, 15, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali <http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/FondoNazionale/Documents/QRS15MonitoraggioFNPS2009.pdf> [diciembre 2014]
- Índice DEC 2014. Asociación de Directores y Gerentes en Servicios Sociales <http://www.directoressociales.com/documentos/novedades-en-discusi%C3%B3n.html> [diciembre 2014]
- ISTAT (2008). *L'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociale dei Comuni, 2005*, 3. http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080626_00/ [diciembre 2014]
- King, D. (1988). *La economía de los gobiernos multinivel*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Kotzur, M. (2004). "Federalismo, regionalism y descentralización local como principios estructurales del espacio constitucional europeo", *ReDCE*, nº 1 (enero-junio), 47-74.
- Krause, M. (2002). Descentralización: las limitaciones del paradigma predominante, *Libertas*, 35, Ed. Eseade, Buenos Aires.
- Larrazabal Basáñez, S. (2007): "Fiscalidad regional, federalism fiscal y Unión Europea: perspectiva de futuro" en *Federalismo fiscal y Europa = Zerga feralismoa eta Europa = Fiscal federalism and Europe*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra – Parlamento Vasco. VIII Jornadas internacionales celebradas en Donostia-San Sebastián, 13, 14 y 15 de noviembre de 2007, 221-259.
- Maíz, R. (2006). Federalismo plurinacional: una teoría política normativa, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (REAF)*, 3, 43-85.
- Marí-Klose, P.; Moreno-Fuentes, F. J. (2013). The Southern European Welfare model in the post-industrial order, *European Societies*, 15: 4, 475-492.
- Martínez-Alonso Camps, J. L. (2013). Los sistemas locales de bienestar ante el Proyecto de Ley de racionalidad y sostenibilidad de la administración local. *XI Congreso AECPA (La política en tiempos de incertidumbre)*, Universidad Pablo de Olvide, Sevilla, 18-20 septiembre 2013.

- Moreno Fernández, L. (2001). La vía media española del modelo de bienestar mediterráneo. *Papers: revista de sociología*, 63-64: 67-82.
- Muñoz Berger, C. (1986). Descentralización fiscal y financiación: experiencias comparadas. *Ekonomiaz*, 5: 43-51.
- Musgrave, R. A. (1975). Teorías del federalism fiscal. *Hacienda Pública Española*, 35: 387-393.
- Musgrave, R. A.; Polinsky, A. M. (1975). La participación de los diversos niveles de gobierno en los Ingresos Públicos: un punto de vista crítico. *Hacienda Pública Española*, 35, 424-449.
- Oates, W. E. (1977). *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Petrucci, A. (1999): “Il federalism fiscal in Italia: stadio del processo e problema del dualism” en Vázquez Barquero, A.; Conti, G. (coord.): *Convergencia y desarrollo regional en Italia y en España*, Publications de la Universitat de Barcelona, 167-216.
- Rojo Salgado, A. (2000). Globalización, integración mundial y federalismo. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 109: 29-72.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2004). *Política Europea y Gestión Multinivel*, Septem Ediciones, Oviedo.
- Salvador Crespo, M. (2011). Los retos de la gobernanza local en el siglo XXI, en Stavridis, S., et al. (coord.). *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor: ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 43-58.
- Subirats, J.; Gomà, R. (2000): “Cambios en las políticas de bienestar e innovación social en la Unión Europea”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 17, Caracas, 1-18.
- Tenuta, P. (2008): “Las fuentes de financiación y el impacto de los derivados en la estabilidad económico-financiera de los entes locales italianos”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 279-294.
- Velasco Caballero, F. (2010) (dir.): *Gobiernos locales en estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, (Contextos, A: 12), Generalitat de Catalunya. Institut d’Estudis Autonòmics.
- Villar Rojas, F. J. (2014). Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, *Revista El Cronista*, 46: 42-55.

“ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA EN LAS POLÍTICAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL. ESTUDIO PARA EL CASO DE ANDALUCÍA”

Irene López García. Departamento de Economía General. Universidad de Cádiz

Laura Sevilla Brenes. Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Cádiz.

Comunicación. **PANEL 4 – GOBERNANZA SUR DE EUROPA**

RESUMEN:

El objetivo de este estudio se centra en la comprensión de la Gobernanza en el ámbito de las políticas sociales dirigidas a la inclusión social. Se centra en las particularidades para el caso de Andalucía a través del análisis del Decreto-Ley de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía para los años 2013 y 2014.

El contexto del estudio se produce con los efectos sociales de la recesión y las medidas presupuestarias y competenciales que reajustan las funciones de las administraciones regionales y locales. Considerando especialmente la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y el significativo descenso de la financiación de la Administración General del Estado para el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales.

En este ámbito se atienden a las directrices enmarcadas en las políticas de lucha contra la exclusión de la Unión Europea, las metas y estrategias diseñadas en la política a través de los planes nacionales y regionales de acción social para la inclusión social.

Las oportunidades y beneficios que puedan surgir de la gobernanza multinivel en la implementación de las políticas a nivel local. Pueden identificarse a través del estudio de categorías que permiten la comprensión de esta realidad.

La **gobernanza arriba-abajo**, con el análisis de la coherencia interna entre los modos de conceptualizar la problemática social y la caracterización de las medidas óptimas

para su abordaje, en este caso la exclusión social. Mediante el estudio de la legislación y planes de los distintos niveles del Estado.

La **gobernanza abajo-arriba**, analizando la flexibilidad de estas acciones para ajustarse al ámbito cotidiano y de mayor proximidad de la ciudadanía afectada. En este caso estudiando los perfiles de la población a los que se dirigen las acciones y medidas previstas en el Decreto-Ley y promulgadas desde las administraciones locales, para el caso de la provincia de Cádiz. Considerando las posibilidades de transferencias de los modos particulares de manifestarse los procesos de exclusión y de las prácticas sociales que se desarrollan a niveles superiores de la administración del Estado. Para este aspecto se cuenta con la información de técnicos de primera atención de los servicios sociales. Poniendo de manifiesto como la estandarización de las políticas constituyen un obstáculo para la atención de necesidades básicas de la ciudadanía.

Por último el estudio de la *innovación* a través de la **gobernanza horizontal** que permita el desarrollo de *actuaciones integrales y transversales* con la participación de distintos actores, públicos y privados, y desde distintos ámbitos sectoriales de la administración. El proceso de análisis se realiza a través de las subvenciones concedidas a las organizaciones sociales desde las órdenes de subvención amparadas en el decreto.

Entre los resultados obtenidos destacamos como la conceptualización europea sobre la exclusión social ha calado en la reglamentación andaluza y en concreto en dicho decreto. Pero también como se produce una distancia entre esta representación y los modos de enfrentarse a la problemática. En definitiva, no se superan, a pesar de las intenciones y descripciones expresadas en el decreto, las medidas de carácter paliativo, fragmentado y temporal. Asimismo se observa distancia entre los objetivos y el diseño planteado por la administración regional y la implementación del decreto a nivel local, distorsión entre la teoría y la realidad más cercana, la municipal. Y finalmente el escaso desarrollo de medidas innovadoras de carácter trasversal e integral como la creación de una red de solidaridad alimentaria, que no logra superar la segmentación de las actuaciones de las distintas entidades públicas y privadas en el ámbito de la exclusión.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza multinivel, gobernanza horizontal, innovación social, exclusión social y ciudadanía.

1. POLÍTICAS MULTINIVEL PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL Y GOBERNANZA

Las políticas dirigidas a la inclusión social, para la erradicación de la pobreza y la exclusión social, son políticas multinivel que se encuadran en un continuum entre el fenómeno de la europeización y el de la descentralización. Pues vislumbran y admiten las múltiples identidades políticas y territoriales de los ciudadanos de la Unión Europea aunque impregnando de carácter supranacional las medidas tomadas en inferiores esferas, como la nacional, la regional y la local. Simultáneamente esta distribución multinivel permite una mayor autonomía en las actuaciones inclusivas más micro y próximas al ciudadano, las de carácter municipal. Así como valorar y respetar la naturaleza de la comunidad a la que se dirige. *“En paralelo con el proceso europeizador, la descentralización confronta el desafío de optimizar la asignación de recursos y competencias sobre la base de los principios de subsidiaridad territorial y la responsabilidad democrática”*. (Moreno, 2009: 98).

Los principios de subsidiaridad y de proporcionalidad determinan en qué medida la Unión Europea puede ejercer las competencias que sus tratados les otorgan (principio de atribución), sobre cuestiones en las que no tienen la competencia exclusiva sino compartida con los estados miembros. Y esto sólo ocurre cuando la actuación supranacional es mejor que la iniciada por dichos estados. Al mismo tiempo siempre deben ser ejecutadas de forma proporcional a los objetivos propuestos en los tratados. La Unión no obliga a los estados al tiempo que da protagonismo al espacio más cercano a la ciudadanía para la toma de decisiones. Son los estados miembros los responsables de la protección social y por ello crean sus políticas dependiendo de sus condiciones económicas, culturales e históricas. A pesar de ello uno de los grandes objetivos de la Unión es mantener elevado el empleo y la protección social, no obstante sin un programa legislativo integro.

La idiosincrasia propia del problema, ya que la exclusión tiene una naturaleza compleja por su perfil estructural, enraizado en la base de la organización económica, social y cultura. También dinámica y multidimensional, afecta a varias e interconectadas dimensiones de la persona y los grupos más allá de las facetas laboral y económica, y finalmente procesual, por heterogeneidad de sus espacios e intensidades. (Tezanos: 1999; Subirats: 2004). Esta silueta de la exclusión unida al entramado político-legal que la reviste, exige de una diversidad de actores imbricados en los distintos niveles de la

administración desde el ámbito supranacional, la administración general del estado, las comunidades autónomas y corporaciones locales. Entidades que están implicadas en funciones relacionadas con su desarrollo legislativo, su planificación, su financiación e implementación. En este último escalón se da el caso recurrente de medidas que son promovidas desde la administración pública y sin embargo desarrollan las organizaciones del tercer sector de la acción social. Esta multiplicidad de agentes intervinientes lleva asociado riesgos y contradicciones relacionados con la falta de eficiencia. La dispersión, fragmentación, duplicidad o espacios no cubiertos constituyen un repertorio de condicionantes que restan fuerza a los posibles resultados prácticos de las tareas encaminadas a la inclusión social.

Para la UE, la tela de araña de instituciones, legislación, medidas políticas y actores múltiples para la inclusión social se teje mejor con los hilos de la gobernanza. “La reforma de la gobernanza aborda la cuestión de cómo la Unión Europea utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos. Se refiere a la manera en que las cosas podrían y deberían hacerse. El objetivo es abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad. Un mejor uso de sus poderes debería permitir a la Unión Europea una conexión más directa con sus ciudadanos y dar lugar a unas políticas más efectivas”. Unión Europea (2001:5)

Ante tal problema y su escenario, la gobernanza propone eficiencia, en un sentido amplio. Para ello las fórmulas empleadas en la definición de la realidad social problemática, las acciones adoptadas y las metodologías deben de ir encaminadas en sentidos similares y complementarios en las distintas administraciones y niveles del Estado. La gobernanza insta a la apertura y transparencia así como a la mayor participación, no sólo en la ejecución de las medidas inclusivas ya decididas por los gobiernos sino en el diseño y proyecto de las mismas. Lo que exige coordinación, colaboración y coherencia entre las entidades públicas responsables del desarrollo de las políticas y las organizaciones, en este caso entidades del tercer sector de la acción social (con y sin ánimo de lucro) y/o los agentes sociales con presencia y experiencia en este campo. Ya que son actores generadores de servicios y vehículo para la comunicación con la ciudadanía no organizada.

La política multinivel para la inclusión social se ha ido desgranando en pasos e hitos fundamentales que pasamos a describir.

i. *Nivel de la Unión Europea:*

a. *Estrategia de Lisboa, en 2000*

La exclusión social entra en agenda política y por tanto social y económica para la Unión Europea y para cada uno de sus estados miembros a partir de la Estrategia de Lisboa¹, concebida en el Consejo de Europa de Lisboa de marzo de 2000. Con ella Europa aspiraba a reforzar el empleo, realizar una reforma económica y lograr la cohesión social a través de una economía fundamentada en el conocimiento. En cuanto a la inclusión su objetivo era *modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social*. Lo que representaba reducir el desempleo, modernizar la protección social y promover la integración social con medidas que erradicasen la pobreza en el año 2010.

La Estrategia de Lisboa aportó dos elementos fundamentales para la armonización multinivel; *primero*, basar las políticas para la inclusión en un Método Abierto de Coordinación² y *segundo* la solicitud a cada uno de los estados miembros de elaborar planes nacionales de inclusión social de carácter bianual. Los planes han de contener objetivos comunes para todos los estados y de esta manera desarrollar un patrón social propio de la UE como ente supranacional, aunque respetando y aceptando la identidad y rasgos propios de cada uno de sus estado. El Mac persigue la sinergia de las políticas sociales llevadas a cabo en cada estado miembro y superar la barrera de la yuxtaposición de medidas estatales ya que tanto la protección social, como el empleo son áreas de responsabilidad de los gobiernos nacionales.

Un año después en 2001 se confecciona el Libro Blanco de la Gobernanza con objeto de dar impulso y profundizar en la democracia de la Unión Europea.

b. *Estrategia de Lisboa renovada, en 2005*

La estrategia de Lisboa renovada de 2005 reformula los objetivos de Lisboa ante la falta de logros en la línea propuesta. Se da un impulso a la Estrategia, con un nuevo proceso

¹ Anteriormente, en los años 80 y 90 hubo unos programas de carácter experimental denominados Pobreza I, II, III, pero al carecer de base legal en los Tratados y los escasos recursos destinados abonó el terreno para que la UE dejase de actuar en este terreno.

² Se creó en el marco de la política de empleo y el proceso de Luxemburgo. Es un instrumento para la cooperación entre estados, de aprendizaje mutuo y en el que son los mismos estados quienes evalúan al resto, dejando a la Comisión una posición de supervisión.

de coordinación simplificado acompañado de una concentración de esfuerzos en los Planes Nacionales de Acción. La Comisión apuesta por aumentar el número de empleos en Europa, por el crecimiento de la economía y por una mejor gobernanza buscando un reparto de responsabilidades más eficaz y claro.

c. Estrategia Europa 2020, en 2010

En 2010, proclamado Año Europeo de Lucha contra la Exclusión, se articula una nueva Estrategia, *Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Tiene cinco grandes objetivos en los ámbitos de empleo, investigación y desarrollo, clima y energía, educación, integración social y reducción de la pobreza, todos ellos desplegados en siete “iniciativas emblemáticas”. Estrategia que dado el fracaso europeo en la erradicación de la pobreza y la exclusión, pospone las metas planteadas en Lisboa a 2020. Fija nuevas cifras, reducir el riesgo de pobreza en veinte millones de personas menos en la Unión Europea intentando a su vez superar las deficiencias del modelo de crecimiento actual. Y se crea la “Plataforma europea contra la pobreza”, que pretende garantizar la cohesión económica, social y territorial e instaurar un compromiso conjunto entre los Estados miembros, las instituciones de la UE y las partes interesadas, clave para combatir la pobreza y la exclusión social.

ii. A nivel nacional:

a. Planes Nacionales de Inclusión Social (PNAin)

Desde la recomendación de Lisboa se han elaborado seis planes nacionales. En estos momentos está vigente el Plan Nacional de Inclusión Social del Reino de España de 2013-2016. Inspirado en la Estrategia Europa 2020 al tiempo que contextualiza el problema de la exclusión en la actual situación de crisis económica española. Por tanto, asume las recomendaciones y directrices europeas pero adaptándolas a las peculiaridades del territorio español. Y usa fondos europeos para lograr el reto de la inclusión. Las personas con mayor dificultad con acceso al empleo son las principales beneficiarias de plan, sobre la plataforma e impulso del concepto de inclusión activa.

iii. A nivel regional y local:

En Andalucía se elabora un primer y hasta ahora único Plan Andaluz para la Inclusión Social, 2003-2006. En el inicio del texto, en su presentación, se reconoce el carácter secundario del plan, primando la necesidad de elaborar una ley de inclusión. “*Se trata*

de un Plan concebido como instrumento administrativo de planificación que, aunque se vincula de forma natural con su correspondiente Ley de Inclusión, no necesita de ésta para ponerse en marcha. Por tanto, puede ser-de hecho- es previo a la Ley, si bien la futura Ley de Inclusión encontrará en este plan su aliado necesario”. Paradójico pues caso contrario es lo que ha ocurrido, vacío y ausencia de leyes al respecto durante todo este tiempo transcurrido hasta la aparición en 2013 y en 2014 de dos decretos-ley sucesivos. Decreto-Ley, 7/2013 de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía y sucesivamente del Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía.

El hecho en sí de implantar políticas de inclusión a través de decretos leyes revela el carácter de urgencia, emergencia y de necesidad en la región, sustentada en la severa situación económica y sus repercusiones en la población más frágil. Pero también manifiesta su carácter temporal y puntual, pues cada decreto dura un año, lo que se presume como un periodo de tiempo corto para poder llevar a cabo medidas estructurales e integrales. Al mismo tiempo se desconoce si habrá un nuevo decreto en 2015. Resulta discordante, la intención política expresada en 2003 de realizar una ley de inclusión y que esta pretensión desemboque finalmente en dos conjuntos de medidas o decretos puntuales, de tipo paliativo y coyuntural. Estos rasgos apuntan hacia la ausencia de una política social para la inclusión de carácter estructural y transformador en Andalucía.

Esta complicada y escalonada realidad nos ha llevado a analizar los procesos e instrumentos de la gobernanza en las políticas sociales de inclusión a través de su aplicación en los decretos ley de exclusión social de la Junta de Andalucía en la provincia de Cádiz. Otras cuestiones a las que nos aproximamos son el contraste del grado de coherencia en el diseño de las políticas inclusivas para los distintos niveles administrativos-territoriales. Nos preguntamos hasta qué nivel los requerimientos europeos quedan recogidos y expresados en la ejecución del decreto andaluz y como de eficaz y transparente ha sido este proceso. Así como si la voz de la propia comunidad afectada y de los distintos agentes que intervienen con ella en el ámbito más próximo, lo local, son escuchados por las instancias políticas superiores, de modo que sean partícipes del itinerario o camino para su inclusión. Finalmente indagar en las formas y

maneras de intervención del tercer sector de la acción social en la planificación e implementación de estos decretos.

Su exploración, descripción y contrastación la forjamos a través de un estudio de caso³, de la ejecución del decreto ley de exclusión en la provincia de Cádiz. Pues no deja de ser singular y excepcional el hecho de constituir una política de inclusión a través de la formulación de un decreto ley.

La situación de Cádiz es un caso típico y característico de toda Andalucía, no obstante tiene unos rasgos específicos. Cádiz es una provincia con escasa dispersión territorial, dispone de un reducido número de municipios, cuarenta y cuatro y sólo hay cuatro localidades con menos de 1.000 habitantes, lo que a priori facilitaría la creación de redes de gobierno multinivel. Y un solo dato muy revelador y con consecuencias sociales, año tras año es la provincia con mayor tasa de paro de España⁴.

2. UNA REVISIÓN DE LAS MEDIDAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA PARA 2012 Y 2013.

Este estudio de la gobernanza, se localiza en las políticas sociales de inclusión, en las medidas desarrolladas a partir del Decreto-Ley de carácter extraordinario y urgente para los años 2013 y 2014 en la provincia de Cádiz.

Para ello proponemos una sistematización que ayude a la revisión de las políticas ejecutadas. Mediante una doble consideración, los actores y las acciones, para facilitar la comprensión de los fenómenos presentes en la gestión e implementación de este ámbito de la política.

Actores identificados como promotores entre las filas de las instituciones públicas de la administración regional y necesarios implementadores en el ámbito local. Y organizaciones sociales del tercer sector participantes en consultas, formulaciones iniciales y en la evaluación. Diversos papeles, que mediante diálogos, negociaciones y funciones permiten considerar dificultades y avances en una gobernanza que ordene los

³ Uso de técnicas como entrevistas semiestructuradas a diversos actores implicados en la política social, -en el ámbito de Andalucía y de la provincia de Cádiz-, y análisis documental.

⁴ Según EPA (Encuesta de Población Activa) 244.300 gaditanos en paro en el último trimestre de 2014.

distintos intereses en aras de una mayor eficacia de las políticas dirigidas a atender las situaciones de vulnerabilidad de la ciudadanía.

En cuanto a las acciones se muestran los ámbitos regulados, las medidas estratégicas y las operaciones ejecutadas. Los objetivos, resultados, dotaciones económicas y responsables de su implementación permitirán analizar cómo estas estrategias encajan con las intenciones de las políticas europeas.

2.1. Instituciones y organizaciones participantes. Oportunidades para la gobernanza.

El entorno de recesión y crisis económica condiciona en dos aspectos. Por un lado, una ciudadanía en la que se manifiesta las consecuencias del desempleo y de la falta de protección social, tanto por el número de afectados como por su imposibilidad para afrontar la satisfacción de necesidades básicas. En un volumen y con unas demandas ante los cuales los dispositivos de atención muestran sus limitaciones.

Por otro, una reducción significativa del gasto social, destaca la fuerte disminución de la financiación de los Servicios Sociales y reformulación del papel del Estado a través Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Analizar la coherencia entre las estrategias desarrolladas en los distintos niveles del Estado, exige la revisión de los antecedentes inmediatos para los años de estudio como se ha indicado en el apartado introductorio. Las políticas de acción para la inclusión, están condicionadas, entre otros aspectos, por la ausencia de un plan regional, finalizado en el periodo 2003/2006. Y en el caso de la Administración General del Estado de una ordenación de 2013 a 2016, después de tres años sin regulación. Las posibilidades de conexión en el diseño de estrategias entre unas administraciones y otras se supeditan a la irregularidad de las propuestas de la planificación institucionalizadas y publicadas.

En este contexto y con una débil tradición en la coordinación para la planificación política, las necesidades de la ciudadanía apremian y exigen de una repuesta. Es la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, quién toma la iniciativa en la propuesta de esta medida regional. Este departamento tiene asignadas competencias relacionadas con el régimen local, voluntariado y participación social, consumo, gestión de las ayudas y coordinación de la cooperación internacional para el desarrollo, así como las relaciones institucionales.

El papel de las corporaciones locales en las políticas sociales de inclusión es relevante como espacio en el que debe producirse el itinerario y los resultados de las acciones dirigidas a la inclusión social. Para los propósitos de la gobernanza de la Unión Europea, el espacio local, permite medir el impacto de las medidas políticas y la percepción de la ciudadanía.

La Consejería promotora de la estrategia, será la que inicie los contactos con las organizaciones del tercer sector y canalice sus demandas a las consejerías con competencia en los distintos ámbitos. Además ordena las convocatorias relacionadas con las subvenciones de garantía alimentaria.

El peso de las medidas y presupuestos se concentran en la Consejería para la Igualdad, Salud y Bienestar Social. En el tiempo de desarrollo de las actuaciones auspiciadas desde el Decreto, se produce un cambio de la persona titular y responsables de las direcciones y secretarías generales.

La Consejería de Educación gestiona la garantía alimentaria de los niños y niñas escolarizados en centros de educación infantil y primaria. Coordinando los servicios de comedor de los centros educativos, a los que se accede mediante informe social de Servicios Sociales Comunitarios (SSC) de la zona.

La Consejería de Empleo y el Defensor del Pueblo Andaluz son órganos consultados, facilitando información relevante para el impulso de las actuaciones.

La comunicación y el encuentro entre distintos organismos de la administración regional es destacable. Formalmente estamos ante una política transversal, con la participación de las unidades organizativas, responsables de distintos ámbitos. Esto puede constituir una oportunidad, por las aportaciones que sobre las distintas facetas en las que se manifiesta la vulnerabilidad de la ciudadanía en riesgo de exclusión social, pueden realizar las consejerías. Y cuanto menos ha podido suponer un ejercicio de centrar la actividad de departamentos con menos tradición en este ámbito. En unas circunstancias bien distintas de las que pudieran haber participado en el diseño del Plan Andaluz de 2003.

Participantes en este proceso especialmente en el diseño de la primera edición del decreto, son las organizaciones del tercer sector. Una representación amplia de éstas fue consultada para el Decreto de 2013. Los agentes sociales, sindicatos y asociaciones

empresariales. Consejos regionales de asociaciones profesionales de psicólogos, educadores sociales y trabajadores sociales. Y la red en Andalucía de EAPN, Red Europea de Lucha contra la pobreza y la Exclusión Social.

En las entrevistas realizadas se manifiesta la cordialidad en los encuentros con los responsables políticos. A las dos consejerías principales, se les presentan propuestas. No obstante y a pesar de la insistencia, no encuentran en las medidas finalmente adoptadas acciones permanentes que trasciendan las actuaciones paliativas y que incidan en dotar con recursos permanentes los procesos de inserción.

“Este decreto no debe ser algo que tu pongas en un determinado momento, por un periodo de tiempo y que empiece y acabe todo de golpe. Planéalo desde primeros de años y mantenlo abierto para que se pueda utilizar a lo largo del año conforme van surgiendo las situaciones: se presenta muchísima gente y hay que trabajar muchísimo y muchísima gente. Eso lleva a problemas, errores y bronca”. (Cargo técnico intermedio de la administración pública).

“El Decreto por sí mismo no sirve para nada como se suele decir es “Pan para hoy y hambre para mañana”. Cuando no hay nada y dada la situación actual está bien pero si no hay medidas estructurales no sirve para mucho. Está demostrado que la ayuda de emergencia lleva no ha reducir el número de personas en tal situación sino a aumentarla, ejemplo si hoy tienes cinco mañana pasarás a tener quince”. (Representante del tercer sector de la acción social).

Los distintos actores consultados sobre el proceso de creación y elaboración del decreto muestran la dificultad que entrañó el trabajo conjunto entre distintos departamentos de la administración pública, junto con las organizaciones de la acción social. No todas las propuestas, ideas y aportaciones fueron reconocidas en el texto final. Dilema que se acrecienta cuando la consejería promotora y la consejería que centra buena parte de las medidas están ocupadas cada una, por distintos partidos, socios de gobierno.

“No salió todo lo que querían, algunas cosas si se respetaron pero no todas y que salieron mal, según su criterio y con el riesgo de que fuera medidas paliativa y tipo de banco de alimentos y no a una labor a largo plazo interventora y rehabilitadora. Medidas de carácter estructural. Sí que se trabajó mucho en ello, se les dio varias veces para corregirlo y fructificó con el

consenso. Evaluación entre distintas agentes ayuntamientos, diputaciones, consejo andaluz, con críticas constructivas que después no se aplicaron el segundo decreto". (Cargo técnico intermedio de la administración pública).

"Nuestra participación en el diseño consistió en reunirse con el Consejero y Viceconsejero de Administración Local y Relaciones Institucionales y realizar aportaciones a un borrador del decreto. Ellos realizaron aportaciones de medidas concretas pero también de ideas relacionadas con el carácter preventivo de la exclusión social y más alejado de la idea de emergencia. Finalmente incorporaron, sólo algunas de ellas, según sus palabras casi ninguna. Su interés es que fueran menos caritativas y más basadas en un derecho" (Representante del tercer sector de la acción social).

Los resultados de estos diálogos entre la administración pública y las organizaciones del tercer sector son desiguales. Los colectivos profesionales manifiestan el logro de integrar las acciones en los servicios sociales comunitarios. Y en concreto, en relación al procedimiento de valoración de la situación de vulnerabilidad el logro de contar necesariamente con un informe social. Sin embargo, hay acuerdo en la crítica a las medidas al considerar el bajo perfil de las acciones encaminadas a la prevención.

"Nosotros mismos nos crucificamos, porque peleamos y peleamos por la idea de que si era un Decreto de Exclusión, no podía ser de Empleo, tenía que ser una medida de Servicios Sociales. Había que valorar la exclusión y los únicos que podían hacerlo son los trabajadores sociales. Se hice una tabla, un modelo de informe social que está en el decreto y que finalmente no fue el que el que nosotros queríamos". (Cargo técnico intermedio de la administración pública).

"Lucha para que el reparto de víveres no quede en un fin en sí mismo sino un medio para trabajar otras historias. Se pueda hacer trabajo promocional y no sólo asistencial, que haya un acompañamiento". (Trabajador social del tercer sector de la acción social)

En esta experiencia se pone de manifiesto la falta de continuidad en el proceso. Las organizaciones fueron convocadas para unas jornadas de evaluación del primer decreto, sin que se haya hecho pública una memoria de las acciones ejecutadas. Aunque si se identifican sugerencias realizadas en la segunda edición del decreto.

En este mismo sentido se invitó a las organizaciones para formar parte de las comisiones de seguimiento de las medidas y de la red de garantía alimentaria aunque en ningún momento han sido convocadas.

La elaboración del segundo decreto ha sido menos participada, coinciden las personas entrevistadas en indicar la rapidez con la que se realiza la segunda norma. Con ello se cierra un proceso sin que al menos hasta el momento se vislumbre continuidad.

“Extraoficialmente se decía que iba a salir un nuevo decreto para el 2014, que se pretendía hacer una modificación del texto pero que no les daba tiempo y que por tanto iba a salir tal cual, como el de 2013. Y ya más tarde se harían las modificaciones. Pero nunca nos consultaron”. (Técnico el Tercer Sector de la Acción Social).

2.2. Las acciones: estrategias y medidas encaminadas a la inclusión social.

El conjunto de acciones que contienen los decretos se integran cada año, en una disposición anual centrada en el empleo y la garantía alimentaria de la población en situaciones de riesgo o exclusión social. A las que se han sumado medidas y actuaciones transitorias en cada ejercicio, con la intención de reforzar y/o mejorar la gestión de programas que forman parte de las acciones que la comunidad autónoma viene desarrollando en el ámbito de las políticas sociales de inclusión todas ellas gestionadas desde los SSC. Éstas son, el refuerzo del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD). La optimización de la gestión del Ingreso Mínimos de Solidaridad (IMS). Y un programa de prestaciones económicas para garantizar suministros vitales que vendrían a reforzar las ayudas económicas prestadas en los SSC.

En la tabla 1 se muestra un cuadro resumen con las medidas y la dotación económica para los años de estudio. Cada una de estas medidas se pasa a describir con los elementos que ayuden a identificar los alcances de los resultados.

Tabla 1 Dotación presupuestaria (millones de euros)

MEDIDAS	2013	2014
EMPLEO	40	40
GARANTÍA ALIMENTARIA	12	11
REFUERZO SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO	20	--
PRESTACIONES ECONÓMICAS	--	11

TOTAL	72	62
--------------	----	----

Fuente Decreto 2013 y 2014. Elaboración propia.

El empleo, es la medida con la dotación presupuestaria más significativa en los dos años, en el 2013 se destina el 73% del presupuesto y algo más del 65% para 2014. Contiene una primera línea de actuación presente en los dos decretos, con la intención de generar empleo, mediante ayudas a los ayuntamientos para contrataciones de entre 15 y 90 días para personas en riesgo o exclusión social.

El criterio para la asignación de fondos de ayudas para la contratación a los ayuntamientos se ha modificado de un año a otro. Para la primera dotación se asigna en función los parados registrados con una demanda de más de un año según el registro del Servicio Andaluz de Empleo, en el mes de diciembre de 2012. Para el segundo la media de registrados para 2013.

Esta distribución se muestra equilibrada para 2013 si observamos la distribución proporcional sobre el total de los 40 millones para toda Andalucía en relación al desempleo provincial calculado sobre el total de la comunidad autónoma. En ese mismo cálculo para 2014 los datos se indican una relación menos equilibrada. Este desequilibrio territorial, aumenta en el interior de la provincia se pasa de una razón de 38.6 € por cada desempleado de larga duración para 2013, en cualquiera de los municipios de la provincia. A una oscilación entre 27.31€ en el caso de La Línea de la Concepción a 229.31€ en el caso de Villaluenga del Rosario para el año siguiente. Con una tendencia a aumentar los recursos para municipios con menos población.

Tabla 2 Programa ayuda a la contratación. Porcentaje de la dotación y desempleo sobre Andalucía.

	Dotación 2013	Desempleo 2012	Dotación 2014	Desempleo 2013
Almería	7,3	7,6	8,2	7,4
Cádiz	18,8	18,5	15,1	18,5
Córdoba	8,9	9,0	9,9	9,1
Granada	10,0	10,1	12,6	9,9
Huelva	6,2	5,9	6,8	5,8
Jaén	5,9	6,1	8,4	6,4
Málaga	19,5	19,3	17,1	19,1
Sevilla	23,5	23,5	21,9	23,7

Fuente: Decreto 2013 / 2014. Servicio Andaluz de Empleo. Elaboración propia

La tendencia en la provincia de Cádiz ha sido procurar contrataciones del periodo máximo permitido tres meses. Excepcionalmente se detectan contrataciones inferiores en municipios de menos de 20.000 habitantes. Esto ha supuesto 2.512 y 2.011 contrataciones aproximadamente, para 2013 y 2014. En estos términos se manifiesta una técnica de primera atención.

“(…) dentro de lo que cabe son los que permitían mayores beneficios para los solicitantes. Muchas compañeras han procedido igual, se han calculado cuantos contratos de tres meses eran posibles y han realizado la oferta de empleo social”.

En 2014 se incluye una línea dirigida a subvencionar las contrataciones de personas beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción (RMI), por empresas de la economía social o de inserción.

Una de las medidas de transición vinculadas al empleo, es el programa de refuerzo del SAD. La intención, mantener las horas de atención proporcionadas por las corporaciones locales a las personas no atendidas desde la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, pero que necesitan apoyo para el desarrollo de la actividad diaria. Aunque tal y como aparece en el decreto también se dirige a “(…) evitar la pérdida de empleo previsible en este sector como consecuencia de las modificaciones normativas introducidas por el Real Decreto-ley 20/2012”.

A esto hay que añadir el fuerte descenso de las aportaciones del Ministerio al Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales pasando de **9.272.263,48** en 2012 a **5.358.655,57** en 2013 para Andalucía.

Se pone de manifiesto instrumentalización del SAD como nicho de empleo, por encima del objetivo de apoyo en las actividades cotidianas favoreciendo la permanencia de las personas en sus entornos, dentro de un proceso de valoración en función de las necesidades. Subordinar proceso y objetivos a los tiempos y requisitos de una convocatoria tiene costes para los usuarios, auxiliares y técnicos. En estos términos se manifestaba un cargo intermedio de coordinación de servicios sociales entrevistado:

“Trabajadores sociales en los borradores del primer decreto no estaban conformes con que el servicio de ayuda a domicilio se convirtiese en un servicio de empleo. Y luego, ¿qué iba a pasar con ellos?, (usuarios del servicio) y ocurrió lo que se pensaba, drama al terminar el servicio. Algunos ayuntamientos han podido seguir manteniendo el servicio hasta que le llegase la resolución de dependencia, pero otros muchos no: irse a la calle y esperar, durante seis meses. Y otros muchos menos han estado en el servicio al llegar tan tarde y por tanto incluso que ha habido que devolver el dinero. (...).” (Trabajador social de la administración pública).

La garantía alimentaria es la medida, que se muestra con más regularidad en los dos años. Su dotación económica es la misma y las acciones muestran continuidad y evolución dentro de la lógica de instauración de una medida con cierta novedad. Las actuaciones comprenden para el primer año, la creación de una red de solidaridad y garantía alimentaria.

La creación de la red, se ha limitado a la inscripción de las entidades solicitantes en las subvenciones para la compra, preparación y suministros de alimentos. Requisito indispensable para optar a la financiación de los programas propuestos en las convocatorias.

En 2013 para el caso de la provincia de Cádiz las organizaciones que pasan a formar parte de esta red son diecinueve entidades privadas sin ánimo de lucro y cuatro corporaciones locales. En el 2014 se incrementa hasta diecinueve el número de ayuntamientos que pasan a participar de la red. Estas organizaciones ha participado mediante proyectos financiados de la provisión de alimentos para colectivos vulnerables

En 2013 se han financiado cinco proyectos para la concienciación social, impulso del voluntariado y apoyo a las entidades con una dotación de 68.123.85 euros. Y dos proyectos para la creación de dos economatos con una asignación de 40.0000 euros.

La orden, reguladora de esta medida, convoca tres líneas de subvención en 2014, en primer lugar, la adquisición, preparación y/o distribución-consumo de alimentos en las sedes de las instituciones. Esta acción es la que mayor número de proyectos reúne con la dotación más alta -nueve entidades y 423.655.73 euros-. El impacto de los programas ha supuesto una mejora significativa de la calidad de la alimentación pues implica la

adquisición de productos fresco. Complementando el suministro de los bancos de alimentos proveedores de productos no perecederos. Las limitaciones de la media se relacionan con la naturaleza de la financiación de las acciones. Al tratarse de una subvención la entidad está obligada al adelanto económico. Y por otro lado sólo se pueden adquirir los productos durante el periodo financiado.

Una segunda actuación, se destina a creaciones de servicios de catering para personas mayores. Esta es la única convocatoria a la que pueden presentarse las administraciones públicas locales. Se han financiado proyectos por un total de 110.211.98€ de la siete entidades cinco corresponden a corporaciones locales de zonas rurales de la provincia de municipios de menos de 20.000 habitantes.

Los programas dirigidos a población infantil que permitiera la garantía alimentaria en el mes de agosto con el cierre de comedores escolares, se ha dotado con 160.806.93€ financiando cinco iniciativas en la provincia.

Además de estas convocatorias, se ha dotado a las corporaciones menores de 20.000 habitantes y a la Diputación provincial para municipios de menos de 1.000 habitantes, de financiación que ayude en poblaciones con una red de ayuda formal de organizaciones del tercer sector más débil.

Tabla 3 Programa de apoyo para la garantía alimentaria en municipios de menos de 20.000 habitantes

	2013	2014
ALCALÁ DE LOS GAZULES	6.053,31	6.009,12
ALCALÁ DEL VALLE	5.791,37	5.812,46
ALGAR	1.614,58	1.632,93
ALGODONALES	6.348,27	6.318,47
BENALUP-CASASVIEJAS	7.929,84	7.723,80
BORNOS	8.910,47	8.930,27
BOSQUE,EL	2.278,25	2.313,50
CASTELLAR DE LA FRONTERA	3.524,13	3.450,36
CHIPIONA	20.745,25	20.914,26
ESPERA	4.348,48	4.359,62
GASTOR,EL	2.044,92	2.019,61
GRAZALEMA	2.400,41	2.398,57
JIMENA DE LA FRONTERA	11.534,31	11.503,40
MEDINA-SIDONIA	13.056,44	13.015,90
OLVERA	9.348,51	9.277,18
PATERNA DE RIVERA	6.231,61	6.261,02
PRADO DEL REY	6.513,36	6.262,13

PUERTO SERRANO	7.919,93	7.925,99
SAN JOSE DEL VALLE	4.894,38	4.927,50
SETENIL DE LAS BODEGAS	3.221,46	3.197,35
TARIFA	19.769,01	19.980,69
TREBUJENA	7.804,37	7.832,08
UBRIQUE	18.555,05	18.646,06
VEJER DE LA FRONTERA	14.150,44	14.232,30
VILLAMARTIN	13.640,86	13.662,22
ZAHARA	1.663,01	1.625,19
DIPUTACIÓN CÁDIZ	2.223,22	2.156,61
TOTAL	214.528,24	214.402,59

Fuente: Decreto 2013 / 2014. Elaboración propia

En la provincia se han invertido casi dos millones de euros en cada uno de los años para la compra y suministros de alimentos. A esto hay que añadir, datos no disponibles, sobre los costes de la garantía alimentaria de niños y niñas escolarizados en centros de educación infantil y primaria con acceso a tres comidas en los comedores de sus centros habituales.

En 2013 se incluye una medida de gestión, encaminada a acelerar las resoluciones del Ingreso Mínimo de Solidaridad. Sin continuidad para el periodo siguiente. La resoluciones se un incrementan en un 62%, se pasa de 48.580 en 2012 a 78.660 para 2013. De ellas el 70.8% se resuelven positivamente.

Por último en 2014, se abre una medida nueva dirigida a la garantía de suministros vitales, necesidades básicas y urgentes mediante un programa de prestaciones económicas. Podemos entender que esta es una acción que vendría a reforzar el programa de prestaciones económicas que viene desarrollando los SSC a través de las ayudas de emergencia social y ayudas económicas. Las memorias de las administraciones para 2013 y 2014 no están disponibles ni en el caso de la Consejería, ni en el Ministerio. Los datos para 2012 pueden ser orientativos y las trabajadoras sociales de primera línea de atención manifiestan cómo han venido aumentando este tipo de demanda para hacer frente a pagos de suministros energéticos, alimentos, medicamentos y/o pagos para la vivienda en modo de hipotecas y alquiler.

Tabla 4 Dotación programa de suministros vitales. Relación con los usuarios de ayudas económicas en 2012.

	Dotación	Usuarios	Ratio financiación/usuarios
ALGECIRAS	42.900,00	1.383	31,02

ARCOS DE LA FRONTERA	26.000,00	3.182	8,17
BARBATE	19.500,00	2.526	7,72
CADIZ	42.900,00	4.899	8,76
CHICLANA DE LA FRONTERA	26.000,00	3.576	7,27
JEREZ DE LA FRONTERA	52.000,00	7.667	6,78
LINEA DE LA CONCEPCION, LA	26.000,00	3.543	7,34
PUERTO DE SANTA MARIA, EL	26.000,00	3.512	7,40
PUERTO REAL	26.000,00	1.615	16,10
ROTA	19.500,00	2.141	9,11
SAN FERNANDO	26.000,00	815	31,90
SAN ROQUE	19.500,00	1.183	16,48
SANLUCAR DE BARRAMEDA	26.000,00	2.267	11,47
DIPUTACIÓN*	353.600,00	42.492	8,32

Fuente: Decreto 2013 / 2014. Memoria Plan Concertado. Elaboración propia

(* Se ha incluido Los Barrios aunque actualmente no depende de Diputación si lo hacía en 2012)

En definitiva, esta son las aportaciones, medidas y distribuciones principales del Decreto andaluz en la provincia de Cádiz.

4. CONSIDERACIONES FINALES.

La conformidad entre lo propuesto por la Unión Europea y lo trazado en el decreto-ley andaluz no está exenta de numerosas tensiones. Una de las que más llama la atención, y manifestada por la mayoría de nuestros/as entrevistados/as, es la discrepancia que se genera entre el carácter estructural, integral y multidimensional de la exclusión social y la fórmula jurídica de abordarla. Mediante dos decretos-ley consecutivos, lo que le otorga unas formas de hacer puntuales, y por ende paliativas y superficiales. Esto se justifica por la exigencia de tomar decisiones y actuar para acabar con problemas de urgencia y emergencia social. No obstante es la misma razón que le lleva a desviarse, a alejarse de las pretensiones de las directrices europeas, impregnadas de objetivos más estructurales, innovadores e integrales.

“Medidas coyunturales que sí, dan un desahogo pero no son medidas que vayan a las causas estructurales del problema” (Técnico primera atención intermedio de la administración pública).

“Este empleo debería haber sido un recurso a medida, que acompañe según el caso o usuario tu plan de intervención. No como una medida coyuntural, tipo ayuda de emergencia, que es un dinero a fondo perdido, pues no sirve para nada”

y no ayuda a salir de esa situación” (Cargo técnico intermedio de la administración pública).

Otra de las tensiones o contradicciones que se observan es la necesidad, para garantizar la eficacia de las medidas establecidas en el decreto, de trabajar en cooperación y coordinación convergiendo desde distintos sectores de la administración pública y con distintos agentes tanto públicos como privados y sin embargo la naturaleza inestable de políticas que se desarrollan a través decretos anuales que modifican sus actuaciones y sobre el que se desconoce y no se prevé con anterioridad el anuncio de un nuevo decreto.

La gobernanza pone a prueba el necesario entendimiento entre los propios órganos de la administración pública, con una débil tradición en compartir espacio y competencias necesarias para que se logren procesos integrales.

“Si funcionó pero con mucho empeño pues cada consejería es un Reino Taifa, y ese es el problema que tenemos las administraciones a nadie le gusta que se meta en su terreno”. (Cargo técnico medio de la administración pública).

Paradójicamente el decreto de 2013 si que favoreció la gobernanza transversal, el trabajo en red, en concreto, en el diseño y planificación de las medidas. Permitió por una parte, que distintos sectores de la administración pública se coordinasen en la lucha contra la exclusión. Y por otra, admitiendo que algunas de las contribuciones y experiencias del tercer sector de la acción social quedasen plasmadas en su contenido. Tal proceso ha contribuido a la profundidad democrática en Andalucía en el campo de la inclusión y así ha sido percibido por nuestros entrevistados.

No obstante, y en lo que respecta al tercer sector, queda camino por recorrer, no se ha llegado al fin del trayecto, pues no se sienten totalmente escuchados por el gobierno regional. Al mismo tiempo, en el campo de la implementación de las medidas, su papel no dista mucho del que tradicionalmente ha venido siendo, mero ejecutor y colaborador de la administración. Sin más libertad de actuación, el trabajo en red ha quedado en papel mojado. En definitiva, el proceso de comunicación desde abajo a arriba en la gobernanza multinivel no ha sido fuerte, eficaz.

“Hay una gran diferencia entre el primer y segundo Decreto, 2013 y 2014 respectivamente. En el segundo no se ha permitido participar y más que una vez

que se ha implantado el primero es necesario corregir cosas que se han ido viendo en su desarrollo, sin embargo no ha dado esa posibilidad. Y ha habido mucha precipitación. No es una bolsa de empleo, es un plan de inclusión y para ello no vale las prisas”. (Cargo técnico intermedio de la administración pública).

“En cuanto la gobernanza y relación de la administración con las entidades del Tercer Sector se ha avanzado muchísimo, puesto que antes no te hacían partícipe de nada, pero tampoco quiero que siga ocurriendo como pasa en algunas ocasiones que te avisan para ser portada de periódicos o medios de comunicación y que la administración quede como que fomenta la participación y la gobernanza y después no se cuente con ellos para nada. Entonces hay mucho camino recorrido pero más falta por recorrer en estas cuestiones” (Representante del tercer sector de la acción social)

Hay determinadas medidas, en concreto la relativa a los comedores escolares que bajo la percepción del personal técnico entrevistado funcionó correctamente, y hubo trabajo coordinado, eficaz e integrador entre dos administraciones, la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales y la Consejería de Educación, Cultura y Deporte.

“Es la medida que menos mala veo, es una medida integradora, pues no lo estás haciendo a través de un comedor social, un banco de alimentos, no lo estás mandando a hacer cola y siguen en su contexto. Los que se han distanciado un poco son en los colegios donde no había comedor y le han dado la bolsita pero bueno han comido en su casa. Con esta medida se llegó al acuerdo de no ir mandando gente todos los días a los colegios pues sí que es verdad que se iban a volver locos, entonces una vez a la semana se mandaba una lista de gente. Y se podía hacer durante todo el año. Y esto se debería haber hecho para todo. Hecho con cierta lógica, niños con familias de intervención social ha venido bien porque a esa intervención ha venido acompañada el comedor como una medida más. Y luego familias que sólo tenían necesidad de alimentación, pues bueno no se ha hecho otra intervención. Es una medida integradora que no se nota mucho, y que no se etiqueta de exclusión” (Cargo técnico medio de la administración pública).

De modo particular el decreto sintoniza bien con las estrategias europeas para la inclusión, en el valor dado al empleo como elemento integrador, pues es la medida que

mayor dotación económica recibe en ambos años, 2013 y 2014. No obstante el modo de hacer, estableciendo contrataciones encorsetadas en una convocatoria, gobernada por unos tiempos, plazos y rígidas exigencias no favorece en absoluto la erradicación de la exclusión. En el decreto de 2014 si hay avances en la apertura a la pues se incluye, se hace partícipe a las empresas de economía social. Lo que eleva y perfecciona las actuaciones de empleo. Y también permite una mayor de diversidad de intervinientes en la ejecución e implementación de las políticas.

“La idea general no una convocatoria sino un programa estable que te permita trabajar con un programa de intervención en un periodo de tiempo amplio y pudiendo establecer un perfil de exclusión adaptado a cada municipio. Algunos ayuntamientos se plantan y dicen que los contratos sean de 3 meses, no obstante la mayoría era de 15 días o así, porque así aumenta más el número de persona a las que saco del desempleo y le compro el voto. El objetivo principal de ese Decreto era el Empleo, pero había que disfrazarlo un poco con otro tipo de cosas”. (Técnico de primera atención de la administración pública).

Las posibilidades de la gobernanza, pasa por centrar el proceso en las exigencias que en este caso presenta la inclusión social. Debilita y va en contra de la legitimidad que se pretende lograr, el que se impongan intereses políticos de corte y electoralistas. Promover actuaciones donde los réditos sean a corto plazos y cuantitativos por encima de las exigencias de los procesos de satisfacción de las necesidades.

“El que se haga un decreto en lugar de un plan es por eso porque la mentalidad política es eso de buscar medidas que le reporte beneficios y votos de manera inmediata. Y con la crisis encima se han agobiado y esa ideología de que hay que cubrir la pirámide de las necesidades” (Responsable de red del tercer sector de la acción social).

“Ante tantas fuerzas contrapuestas y quieres imponer un criterio técnicos y con lógica y a largo plazo y eso los políticos no lo entienden porque quieren medidas inmediatas que le reporten beneficios rápidamente y les retroalimentan inmediatamente. Claro así muchos ayuntamientos se han saltado a la torera la realización de los informes sociales. Y tenía que haber habido una inspección y no se ha hecho y se han estado dando los empleos sin informe social. “Como el que viene a repartir el boletto de Navidad”. Y no al que le toque sino al que se

decide por el político, y el decreto en ese sentido ha sido muy peligroso". (Cargo técnico intermedio de la administración pública).

En este caso se puede considerar que si bien se ponen de manifiesto la necesidad de desarrollar medidas resultado de un proceso de convergencia, alineando los aportes de las distintas organizaciones involucradas, la experiencia se debilita cuando los intereses particulares de los participantes se sobreponen al asunto.

En definitiva, el decreto, en concreto el de 2013, ha supuesto una cierta apertura, pues se ha dotado desde sus inicios de transparencia, permitiendo la voz de otros actores y el trabajo coordinado entre distintos sectores de la administración pública. Además se ha impregnado de la filosofía de las políticas contra la exclusión de instancias superiores, en especial la europea.

A pesar de haber dado pasos hacia una mayor participación y confianza en la responsabilidad de la ciudadanía se han continuado instalando muchos límites.

La eficacia se ha abandonado a las manos de lo paliativo, si bien ha logrado solventar situaciones de emergencia, se ha perdido la oportunidad de atajar el problema de raíz de pasar de ser un salvavidas a un verdadero bastón de apoyo. Y de acompañar al ciudadano en su proceso de empoderamiento hacia la inclusión.

5. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, M. (2013). Los servicios sociales en la tormenta. *Documentación social*, (166), 145-167.

Arroyo, G. J. (2009). *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social* (Vol. 29). Madrid: Cáritas Española.

BOJA 2013 Decreto-Ley, 7/2013 de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía.

BOJA 2014. Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía.

Cendón, A. B. (2001). El libro Blanco "La Gobernanza Europea" y la reforma de la Unión. *Gestión y análisis de políticas públicas*, (22), 3-18.

- España. Ministerio de Sanidad, Servicios sociales e Igualdad. (2013). *Plan Nacional de Acción para la Inclusión del reino de España 2013-2016*. (PNAin). Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Esteve, J. M. P., & Guiteras, J. P. (2009). *Cohesión social y gobernanza democrática*. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.
- Jessop, B., Supelao, A., y Bula, J. (1999). *Crisis del Estado de Bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- López, I. (2013). *Exclusión y derechos de ciudadanía. Una aproximación a las políticas de inclusión social participativas*. En J. Porro (Ed), Instrumentos y procesos de participación ciudadana en España y Marruecos. (pp.89-105). Madrid: Dykinson, S.L.
- Lorente, B., Sevilla, L., & Camacho, A. (2011). *Estado de Bienestar, tensiones culturales y engranajes de género. Aportes para una reflexión sobre los servicios sociales en España*. En B. Lorente (Ed), Transformaciones del estado social: perspectivas sobre la intervención social en Iberoamérica (pp. 27-52). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Moreno, L. (2009). Ciudadanos multinivel y políticas de bienestar. *Revista Documentación Social*, (154), 91-104.
- Porro, J. (dir.) (2013). *Instrumentos y procesos de participación ciudadana en España y Marruecos*. Madrid: Dykinson, S. L.
- Rosavallon, P. (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el estado Providencia*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Subirats, J. (dir) (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Estudios sociales, nº 16, Fundación La Caixa.
- Tezanos, J.F. (2004). *Tendencias en desigualdad y exclusión social. Tercer foro sobre tendencias sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Tezanos, J.F. (2009). *La sociedad dividida. Estructura de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Zambrano, C. V. (2011). *Fenómenos políticos culturales emergentes, y fortalecimiento de servicios sociales*. En B. Lorente (Ed), Transformaciones del estado social: perspectivas sobre la intervención social en Iberoamérica (pp. 141-167). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Unión Europea. Comisión Europea. (2001). Libro Blanco de la Gobernanza Europea. Bruselas: Comisión Europea.

Unión Europea. Comité de las Regiones. (2009). Libro Blanco de la Gobernanza Multinivel. Bruselas. Comité de las Regiones.

PANEL 5 — JUVENTUD [ver panel]

LAS POLÍTICAS PARA JÓVENES EN LA TRANSICIÓN A LA VIDA ADULTA

Pau Marí-Klose – Universidad de Zaragoza.

Alba Lanau – University of Bristol.



REPS

RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL

BCN2015

C O N G R E S O

PANEL 5 – JUVENTUD

LAS POLÍTICAS PARA JÓVENES EN LA TRANSICIÓN A LA VIDA ADULTA.

Pau Marí-Klose – Universidad de Zaragoza.
pmklose@unizar.es

Alba Lanau – University of Bristol.
alba.lanau@bristol.ac.uk

Las transformaciones socioeconómicas de la segunda mitad del siglo XX y más recientemente la crisis económica de 2008, han tenido profundos efectos sobre los jóvenes españoles y Europeos, alterando la noción misma de juventud (Serracant, 2012). Las transiciones a la vida adulta son ahora más largas, hasta el punto que el estatus de adulto ya no se asocia con criterios objetivos y fácilmente reconocibles como la finalización de los estudios, la entrada en mercado laboral o el matrimonio (Biggart et al., 2007).

Dichas transformaciones tienen claro impacto en las condiciones de vida de los jóvenes.

- Actualmente, en el conjunto de la UE los jóvenes de 16 a 24 años tienen entre 2 y 4 más veces (ESP: por encima de 2.5) probabilidades de estar desempleados que otros adultos (OECD, 2014). En España la tasa de paro juvenil es la segunda más alta de la UE, por encima del 50%.
- El riesgo de pobreza ha pasado de concentrarse en la población mayor a los más jóvenes (OECD, 2014).
- Con la crisis, la edad emancipación se ha retrasado, y con ello se aplaza el inicio del ciclo familiar.
- Las tasas de fecundidad vuelven a disminuir, poniendo sobre la mesa los problemas y retos asociados a los déficits de natalidad (Esping-Andersen 2014)

Los efectos de los cambios no son homogéneos. Teóricos como Paugam y Waquant han identificado un proceso de polarización de oportunidades por el cual capas cada vez más amplias de la población quedan progresivamente atrapadas en ciclos de desempleo, formación y trabajo precario. La evidencia indica que las consecuencias negativas de la precariedad juvenil no se limitan al presente, si no que existe riesgo de implicaciones a largo plazo en términos de fertilidad, pobreza y desempleo (scarring effects) (Kieselbach et al., 2001; Gregg and Thominey, 2004; Chuavel, 2010; Mood and Jonsson, 2012).

Frente a este estado de cosas, existe cada vez mayor evidencia de que las políticas públicas han ofrecido respuestas parciales o limitadas a las nuevas necesidades sociales experimentadas por los jóvenes. En distintos países se acumulan evidencias sobre el sesgo de las políticas sociales a favor de colectivos de edad avanzada o en perjuicio de los jóvenes (Marí-Klose 2012, Vanjuysse 2014).

En este contexto, es más necesario que nunca estudiar las tendencias sociodemográficas que se están dando, los procesos de configuración de la agenda pública sobre políticas para jóvenes, y los perfiles de las políticas que se están desarrollando (o no llegan a desarrollarse). El panel

estará estructurado en torno a dos ejes principales: 1) cambios en la transición a la vida adulta y su interacción con políticas sociales, 2) juventud y justicia social. Estamos particularmente interesados en artículos aborden los siguientes temas ya sea desde una perspectiva comparada o un análisis de la realidad española:

- Reflexiones teóricas y artículos empíricos que examinen:
 - Cambios en la noción de juventud y cómo éstos van ligados a transformaciones sociales y políticas.
 - Procesos de polarización en las transiciones a la vida adulta
- Artículos que desde una perspectiva cuantitativa, cualitativa o mixta examinen cambios en la transición a la vida adulta y su interacción con la política social
 - Desempleo, sobrecualificación y políticas de apoyo en la transición escuela trabajo
 - Emancipación y política de vivienda
 - Transiciones familiares y políticas de apoyo a las familias jóvenes
- Análisis de política social incluyendo
- Estudios teóricos sobre políticas sociales de juventud (youth welfare regimes)
 - Los sesgos del estado de bienestar y el conflicto intergeneracional
 - Análisis de políticas específicas (e.g. empleo, formación profesional) que tomen la forma de estudios de caso o análisis de impacto
- Juventud y justicia social
 - Juventud pobreza y exclusión
 - Análisis del aumento de la desigualdad en la juventud

El Panel se estructuraría en dos sesiones:

En la primera se examinaría cambios sociodemográficos en la transición a la vida adulta y su interacción con políticas sociales.

En la segunda sesión se contaría con ponencias y comunicaciones centradas en cuestiones de Juventud y Justicia Social.

Estamos muy interesados en la internacionalización de la sesiones y trabajaremos para que en cada sesión podamos contar con trabajos de índole comparativa.

PANEL 5. JUVENTUD

P: Ponencia / C: Comunicación / Post: Póster.

Sesión 1. Jóvenes Pobreza y Justicia Social. Fecha: Viernes 6/02/2015 (12:15 a 14h)

P/C	TÍTULO	AUTORÍA
P	Jóvenes titulados y fuga de cerebros: el avance de las nuevas formas de precariedad en la vida de los jóvenes	Antonio Santos Ortega; Rocio Moldes Farelo; David Muñoz Rodríguez
C	Jóvenes en la periferia de París y Madrid. El nuevo localismo y el rol de las redes sociales y étnicas en la integración de los hijos de familias musulmanas	Cecilia Eserverri Mayer
C	Imaginario juveniles y éxodo: Estrategias de resistencia frente a la exclusión laboral y académica	Chabier Gimeno Monterde

Sesión 2. Transiciones a la vida adulta. Fecha: Viernes 6/02/2015 (17:15 a 19h)

P/C	TÍTULO	AUTORÍA
P	El contrato de trabajo a tiempo parcial con vinculación formativa: una herramienta de la política a favor del empleo juvenil	Carolina San Martín Mazzucconi
P	Aproximación al estudio de la Garantía Juvenil en España	Enrique Hernández Diez; Alessandro Gentile
C	Políticas y proyectos de vivienda de nueva generación para los jóvenes, los casos de Milán y Turín.	Giuliana Costa

Pósters. Lugar: Distribuidor

POST	TÍTULO	AUTORÍA
Post	¿Cuál es el perfil social de los individuos afectados por el desclasamiento? Tipología sobre los titulados treintañeros en tiempos de crisis	Victoria Bogino Larrambeberé

Título:

Jóvenes titulados y fuga de cerebros: el avance de las nuevas formas de precariedad en la vida de los jóvenes

Antonio Santos Ortega, Dpto. Sociología y Antropología Social. Univ. Valencia

Rocío Moldes Farelo, Universidad Europea de Madrid

David Muñoz Rodríguez, Dpto. Sociología y Antropología Social. Univ. Valencia

Panel 5: Juventud

Resumen:

La comunicación explora el episodio de fuga de cerebros producido en los últimos años en el contexto de la actual crisis social y económica. Este episodio ha consolidado patentemente un nuevo espacio de precariedad entre los jóvenes: la movilidad laboral forzada. Esta movilidad conlleva un proceso migratorio que condiciona la transición a la vida adulta y genera riesgos en las trayectorias vitales y en las condiciones de vida de los jóvenes. Los riesgos se manifiestan en los desarreglos provocados en sus recorridos vitales y familiares, en el terreno del mercado de trabajo y el desarrollo profesional o en la esfera de la integración social en los lugares de destino, donde para muchos se instala la precariedad. La comunicación presenta resultados de una investigación cualitativa basada en entrevistas en profundidad a jóvenes realizadas en dos estudios realizados por nuestros equipos. En el primero de ellos se han realizado 30 entrevistas a personas nacidas en España entre 25 y 34 años con estudios universitarios finalizados, que residen o han residido fuera de España, principalmente Reino Unido. En el segundo estudio se realizaron un total de 34 entrevistas a jóvenes de nacionalidad española emigrados a Alemania, a partir de 2008, entre los 20 y 36 años, con estudios medios y/o superiores finalizados. El análisis de estas entrevistas ha confirmado las hipótesis de partida, referidas a las nuevas precariedades de los jóvenes emigrantes españoles. Hemos podido constatar las dificultades concretas que abordan los jóvenes en sus cursos de vida presionados por nuevas amenazas laborales y personales, así como las dinámicas de retorno frustrado de muchos de ellos, para quienes se intensifican las vivencias de incertidumbre en su vuelta a España.

Palabras clave: juventud, mercado de trabajo, inmigración, fuga de cerebros, educación.

Jóvenes en la periferia de París y Madrid. El nuevo localismo y el rol de las redes sociales y étnicas en la integración de los hijos de familias musulmanas

Cecilia Eseverri Mayer

École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS-CADIS)

Desde el inicio de los años 80, se asiste en Europa, y en particular en Francia, a la aparición de una serie de problemáticas que afectan a los antiguos barrios industriales. La revuelta de los jóvenes en las *banlieues* es un claro síntoma de la crisis social y urbana que se vive en estos espacios desde hace más de treinta años y que afecta a los jóvenes, en especial a los hijos y nietos de los inmigrantes procedentes de las antiguas colonias. En cambio, en países del sur del continente como España, la evolución ha sido distinta. La crisis industrial se vive también con dureza, pero la inmigración internacional no llega hasta finales de los años 90. No obstante, el *boom* migratorio (Arango, 2010) que se prolonga desde el año 2000 hasta el año 2007 provoca una extraordinaria transformación de la población urbana y, al igual que en los países del norte de Europa, tiende a concentrar a las poblaciones extranjeras en los barrios populares de la periferia urbana (Lora-Tamayo, 2007). Los hijos de los inmigrantes en España no sufren los mismos problemas de sus homólogos en Francia —en las peores *cités* de París uno de cada dos jóvenes está desempleado— pero los elevados niveles de abandono educativo y la brecha existente entre las aspiraciones y las expectativas que poseen (Aparicio y Portes *et al.*, 2009) podrían repercutir en su incorporación social futura.

Hasta la fecha, no existen análisis comparativos sobre la experiencia de los jóvenes de origen inmigrante en los suburbios de Francia y España. Debido a las violencias acontecidas en las *banlieues*, Francia es el país paradigmático y ha sido uno de los casos más estudiados. Gracias a su extensa historia migratoria y a su filosofía de la integración resulta relevante compararlo con un país como España, donde la inmigración es aún un fenómeno joven. La experiencia francesa arroja luz sobre el futuro de la península, al mismo tiempo que este país del sur europeo puede aportar algunas claves para entender las limitaciones y los beneficios del modelo francés. El contraste permite extraer las enseñanzas positivas y negativas en cada contexto.

Numerosos estudios en Europa han demostrado la crisis actual del sistema institucional de integración —la familia, la escuela y el trabajo— y el deterioro de los lazos sociales y la solidaridad de las comunidades locales (Dubet, 1987; Lapeyronnie y Dubet, 1992; Wieviorka, 2000). Se han identificado como factores más determinantes de los *procesos de desafiliación juvenil* (Castel, 1995) la desocupación crónica, las distintas formas de discriminación étnica, las cuales en ocasiones reflejan la reproducción de las relaciones de dominación que existían en la época colonial (Sayad, 1991), y, sobre todo, la segregación social y étnica (Massey y Denton, 2003; Wacquant, 2000). En la nueva ciudad de servicios y redes (Castells y Borja, 1998), la inserción en un entorno social con escasas conexiones recorta las oportunidades y las posibilidades de vida de los jóvenes que viven en los barrios periféricos.

Los jóvenes viven una experiencia común de desconexión (Donzelot, 2010), que no tiene que ver con su lejanía respecto del centro urbano, sino con la calidad de las redes sociales (Martucchelli, 2002) a las que tienen acceso. A parte de los contactos con los

que cuentan sus familias y los que desarrollan en la escuela, la comunidad inmigrante y las asociaciones locales son los principales vínculos que los jóvenes tienen con el exterior. Por ello, resulta necesario ahondar en el conocimiento de la viabilidad de las acciones impulsadas desde el *tejido asociativo local* y en el rol (positivo o negativo) que cumplen las *redes étnicas* en la inserción de los jóvenes.

Como dice Rancière (2007), el conocimiento de las formas de desigualdad (de los mecanismos que ponen en marcha la “*reproduction social*”, como señalaba Bourdieu) ha de estar acompañado de los medios para combatirlos. Una dificultad fundamental en los barrios periféricos, tanto franceses como españoles, es devolver a sus habitantes la confianza en su entorno y hacer capaces a sus escuelas de ofrecer a los jóvenes programas formativos de calidad. El objetivo sería mejorar los lugares y, al mismo tiempo, poner en movimiento a las personas, pero las condiciones estructurales que se viven en estas zonas urbanas parecen frenar estos procesos. En las indagaciones que llevo haciendo a lo largo de los últimos años (Eseverri, 2012) observé que el pesimismo de las *condiciones estructurales* (la concentración de la pobreza, la inseguridad económica y el estancamiento de los procesos educativos) contrastaba con el optimismo de la *capacidad de acción* liderada por las asociaciones y las redes sociales que trabajaban día a día sobre el terreno. Asimismo, consideré necesario ahondar en el análisis del papel que juegan las comunidades étnicas o inmigrantes, muchas veces olvidadas por el análisis sociológico.

Diversos estudiosos de la ciudad advierten de que, hoy en día, podríamos estar asistiendo al renacimiento de *lo local* como una forma de denunciar el deterioro de la ciudadanía social y el debilitamiento del Estado del Bienestar, agravado por las políticas de austeridad impulsadas a raíz de la crisis económica (Sassen, 2010). Un nuevo localismo desde el cual también las comunidades étnicas y religiosas podrían reafirmarse y acceder a la palabra. Tanto en Francia como en España existen ejemplos de acciones innovadoras que involucran a profesionales vinculados al Estado y a agentes de la sociedad civil y que caminan hacia un “nuevo localismo”¹.

Por esta razón, con esta investigación se plantea la necesidad de comparar la situación de los jóvenes entre 16 y 29 años en dos *banlieues* de París y dos *barrios* de Madrid, teniendo en cuenta el papel que cumple la sociedad civil o las *estructuras intermedias* en estos entornos. Por tanto, a través del estudio en profundidad de estos espacios urbanos, se pretende hacer una evaluación crítica de los resultados del trabajo social comunitario y del rol que juegan tanto las redes étnicas como las asociaciones en los procesos de inserción juvenil, evaluando las diferencias de género en la composición de las mismas.

Esta comunicación se divide en cuatro partes. En primer lugar ofrece un marco teórico apropiado y presenta la metodología empleada. En segundo lugar, se centra en describir las circunstancias que rodean a los jóvenes y su identidad religiosa o étnica. En tercer

¹ Algunos ejemplos son la organización de encuentros y movilizaciones, como el Coloquio celebrado en París con la participación de centros sociales, asociaciones locales y consejeros municipales, titulado: “*Faire société autrement*”. La idea es fomentar la capacidad política de los actores en los barrios desfavorecidos para que sean ellos quienes definan sus necesidades y sean co-productores de las respuestas aportadas (Donzelot, 2011). En Madrid se han impulsado los *Planes de Desarrollo Comunitario* (impulsados por el Ayuntamientos y el Ministerio de la Vivienda) que tratan de reagrupar a las distintas asociaciones vecinales y de inmigrantes con el objetivo de desarrollar un diálogo y presionar a las administraciones a través de la petición de medidas concretas.

lugar, ahonda en el análisis del papel que juega la comunidad étnica y su influencia en el destino de los jóvenes musulmanes en función de su sexo. Y en cuarto lugar, describe el lugar que ocupan las redes asociativas en los barrios desfavorecidos de Madrid y París y su protagonismo o no en la emergencia de una “nueva ciudadanía urbana”.

1. La discusión teórica y las hipótesis

Esta investigación ahonda en los efectos del *trabajo social comunitario*, el cual tiene que ver con las acciones que llevan a cabo las *estructuras intermedias*, las cuales se sitúan entre las instituciones y los ciudadanos (los ámbitos más cercanos como la familia, el barrio, las asociaciones, las iglesias o las mezquitas).

Para medir su efecto se recurre a las definiciones clásicas de *capital humano* y *capital social* (Coleman, 1990). El capital humano se crea cuando las personas adquieren una serie de habilidades y destrezas, a través de la formación o la experiencia. Por tanto, no está estrictamente asociado al nivel de formación académica, sino que se mide también a través de una serie de capacidades personales, en especial las habilidades sociales y de comunicación que permiten la adaptación a contextos culturales diversos. El capital social por su parte reside en las relaciones sociales, las cuales “tienen la cualidad de crear los recursos suficientes para que los actores que participan en ellas puedan llevar a cabo sus intereses” (1990). Este tipo de capital existe en las comunidades estables que producen vínculos de confianza y se rigen por normas de cooperación. La cuestión, como advierten diversos investigadores, es saber de qué tipo de capital social se trata para poder medir sus efectos positivos o negativos (Coleman, 1990; Putman, 1995; Portes 1998; Pérez Díaz, 2003).

En la actualidad, en el ámbito sociológico encontramos dos enfoques que son muy útiles para examinar el efecto positivo de las redes sociales y étnicas en la integración de la “segundas generaciones”. En lo que se refiere a los jóvenes de origen inmigrante, la *teoría de la asimilación segmentada* señala que el equilibrio entre el aprendizaje de las normas y valores de la sociedad mayoritaria y el mantenimiento de los lazos con la comunidad étnica –un tipo de “*selective acculturation*”– conduce a la movilidad ascendente de los jóvenes y les protege de las diferentes formas de discriminación (Portes and Rumbaut, 2001:52). El contacto con la comunidad étnica, en este caso, se presentaría como un aspecto beneficioso.

No obstante, otros autores advierten de que el “*ethnic embeddedness*” (tener familiares trabajando en el “enclave étnico” o pertenecer a asociaciones étnicas) únicamente ayuda a los jóvenes cuando los conecta con personas que tienen recursos significativos (Waters *et al*, 2010: 1189). Las redes sociales y étnicas pueden mitigar la desventaja social si son redes con una cierta “calidad”, pero también pueden restringir la libertad individual, excluir a determinados individuos en función de sus creencias e impedir incluso el acceso de los jóvenes a nuevas profesiones si son redes cerradas y con escasos recursos (Waldinger, 1995; Ryan *et al*, 2008: 686).

La emergencia de este capital social nocivo tendría que ver, para algunos autores franceses como Kepel (2010) o Lapeyronnie (2008), con los procesos de segregación y discriminación que se viven en las *banlieues*. La inscripción del racismo en el territorio estaría provocando una re-tradicionalización (*Ibid*, 2010) de las costumbres o una asimetría entre los sexos mucho más acentuada que en el pasado (*Ibid*, 2008).

La aproximación directa a los barrios periféricos en París y en Madrid permite contrastar estas averiguaciones y explorar nuevos elementos y categorías de análisis. Las hipótesis de esta investigación se han planteado de una manera abierta y se han ido redefiniendo continuamente a través de la experiencia colectiva que supone el trabajo etnográfico y la aplicación del método de la Intervención Sociológica. No obstante, se considera interesante adelantar tres hipótesis para poder tener un punto de partida desde el que adentrarse en los barrios y en las complejas redes familiares, comunitarias y asociativas que los componen.

1. La combinación entre el aislamiento físico, la marginalidad social y la discriminación étnica en los suburbios de París y de Madrid genera un nuevo proceso de repliegue identitario en el seno de la comunidad musulmana.
2. El deterioro de la ciudadanía social en los barrios de Madrid y París está creando nuevas dinámicas de acción e intervención social con jóvenes en los suburbios de Madrid y París.
3. La interdependencia entre el Estado, los representantes locales y los líderes asociativos en la puesta en marcha de intervenciones sociales para la juventud demuestra que, tanto en Francia como en España, se camina hacia un “nuevo localismo”.

2. El método

Tradicionalmente, el análisis sociológico ha querido comprender los procesos de integración social distanciándose lo más posible de las trayectorias individuales (las experiencias personales) y estudiando a poblaciones más amplias para alcanzar los ideales de objetividad y generalización. El método utilizado en esta investigación propone una perspectiva complementaria a ésta, que es el resultado de hacer el movimiento inverso: observar intensamente determinados casos individuales a través de la puesta en marcha de una Intervención Sociológica (una metodología concebida por Alain Touraine en los años 70) en dos barrios de París y dos barrios de Madrid (Touraine, 1978).

La Intervención Sociológica consiste en reunir a individuos para confrontarlos a interlocutores clave. En este estudio, se han reunido a 15 jóvenes de origen magrebí (Argelia y Túnez) y sub-sahariano (Senegal y Mali) en dos *banlieues* de París y dos *barrios* de Madrid y se les ha confrontado con un imam, un policía, un profesor, un representante del Ayuntamiento, un representante de los movimientos anti-racistas o anti-islamófobos y un artista o un empresario. Este trabajo intensivo de grupo (con sesiones de tres a cuatro horas de duración) ha sido precedido de un trabajo de observación participante y seguido por la realización de entrevistas biográficas. El objetivo fundamental ha sido combinar un análisis de las singularidades individuales con un análisis de las interacciones sociales que provocan, para poder identificar los conflictos y contradicciones y también las oportunidades y acciones colectivas en estos contextos locales.

Para conseguirlo, el sociólogo debe tener la capacidad de reunir a las personas y mantener su participación en el tiempo, al menos durante seis meses. Debe también

querer confrontar sus hipótesis, en proceso de construcción y cuestionamiento, con el grupo y tener la habilidad de analizar y de producir conocimiento mientras la interacción está en curso. Para todo ello se necesitan los medios materiales y humanos. Y sobre todo el tiempo. Unos recursos que se han obtenido gracias a una beca postdoctoral europea llamada *Marie Curie Intra-European Fellowship for career development*, la cual financia este proyecto².

3. La distancia social y la mezcla étnica

En París, 23 kilómetros y una hora y media de transporte público separan a los habitantes de Clichy-sous-Bois y Montfermeil (las dos zonas elegidas para el estudio) del centro urbano. En cambio, en Madrid, a un habitante de San Cristóbal o de Ciudad de los Ángeles le cuesta unos 20 minutos (11 kilómetros) llegar a la Puerta del Sol. Madrid parece que consiguió incluir a los barrios obreros en la red de transporte hace unos años (más o menos desde el año 2007). Pero París, en cambio, aunque ha visto cómo sus barrios populares más cercanos se han aburguesado (gentrificado), no ha dejado que las ciudades limítrofes se unan a ese proceso. Durante los últimos 20 años, la ciudad no ha hecho más que distinguirse y distanciarse lo más posible de su *banlieue*, donde se concentra más del doble de los habitantes que viven en la región de Ile de France (4,445,258 millones en la *petite couronne*, frente a 2,240, 612, millones en Paris Intramuros)³.

El resultado de este aislamiento se observa en los dos barrios que han sido escogidos en este estudio: la Cheine Pointu (6.500 habitantes) y Les Bosquets (15.000 habitantes), pertenecientes a las ciudades de Clichy-sous-Bois (29.835 habitantes) y Montfermeil (25.963). En 2005 fue en la primera de estas *cités* donde comenzaron las revueltas urbanas que se extendieron por toda Francia. Tras estos acontecimientos, la cité des Bosquets, construida en 1965, ha sido remodelada, a través del PNRU (Programa Nacional de Renovación Urbana), pero los habitantes de la Cheine Pointu siguen viviendo en torres de 15 pisos que se construyeron en 1961, con malas condiciones de higiene y en su mayoría con problemas de suministro de agua y calefacción.

En Madrid, los barrios escogidos se incluyen dentro del municipio y están situados en el distrito de Villaverde—San Cristóbal de los Ángeles (18.000 habitantes y construida en 1959) y Ciudad de los Ángeles (33.000 habitantes y construido en 1965). El primero se encuentra encajado entre infraestructuras, cuenta con servicios públicos deficientes y sus viviendas se encuentran en un estado de grave envejecimiento. El segundo, en cambio, tiene mejores servicios, una actividad económica más importante y ha sido renovado y ampliado a través de nuevas construcciones de vivienda protegida en 2012.

En ambos países, la arquitectura de estos barrios responde a los cánones funcionalistas o racionalistas, que tenía como objetivo construir el mayor número de viviendas posibles

² El proyecto se llama LOCAL YOUTH: Re-linking suburban youths in Madrid and Paris. The “new localism” and the role of social and ethnic networks in the integration of youth from immigrant origin. La progresión de la investigación y la progresión de los resultados se podrán consultar en el blog: <https://relinking.wordpress.com/>

³ En 2013 el senado aprobó la creación del proyecto “Grand Paris”, que tratará de reunir la ciudad de París con las 124 comunas que se sitúan en su periferia desde esta fecha hasta 2025. La idea es construir un tren Gran Paris Express que rodee la región de Île de France en su totalidad y de extender algunas líneas de metro para poder conectar a las personas de los suburbios con este nuevo tren rápido.

en el menor espacio y al menor coste. No obstante, la densidad urbana es mayor en París (7.512 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a una media de 4000 habitantes en Madrid). Las torres son también distintas. En los barrios más degradados de Francia nos encontramos todavía con las clásicas *cités HLM*, que son esos edificios de gran altura y también anchura, similares a colmenas, con cientos de pequeñas ventanas. La *cité* de la Cheine Pointu, por ejemplo, cuenta con cuatro torres: 1500 apartamentos donde se alojan más de 6000 habitantes.

Por otra parte, desde el punto de vista económico, la desigualdad respecto de la ciudad central es significativamente más elevada en París que en Madrid. La concentración de la clase media-alta en París intra-muros contrasta con la creciente pobreza de sus barrios periféricos. La renta de una familia según el INSEE en el centro de París asciende a 44.752 euros de media y en La Chêne Pointu no llega a los 15.560 euros, mientras que en Les Bosquets las familias ganan cada año unos 23.000 euros. En Madrid la diferencia es también muy considerable (de 11.000 euros entre los barrios céntricos y periféricos según el Ayuntamiento de Madrid). Sin embargo, los datos nos demuestran que la renta más baja en Madrid es similar a la renta más baja en París (15.594 euros, en San Cristóbal) lo cual demuestra la precariedad de las condiciones de vida de algunos grupos sociales en París, donde el nivel de vida es más elevado. No obstante, la tasa de paro se dispara en los suburbios españoles, con un 27,61 en San Cristóbal y un 24% en Ciudad de los Ángeles, mientras que en La Cheine Pointu es de un 23,5% y en Les Bosquets baja a un 17,6%.

El aislamiento físico y la creciente pobreza urbana en ambos contextos nacionales afectan significativamente a la vida de las familias. La concentración de la pobreza dificulta el acceso a las oportunidades educativas y también restringe los contactos cotidianos de los jóvenes. No obstante, existe una importante diferencia entre ambos países en cuanto a los niveles de segregación social y étnica se refiere. En París, a pesar de que no se disponga de estadísticas étnicas (ya que todas las personas nacidas en suelo francés son reconocidas automáticamente como francesas), a través de la última investigación de Michel Tribalat publicada en 2009, podemos comprobar que el departamento de la Seine-Saint-Denis (donde se encuentran los barrios escogidos) concentra el mayor número de población extranjera (26,5%) y también el mayor número hijos de menos 20 años con al menos un padre extranjero (57,1%), muy por encima de la media en Ile de France (16,9% para la población inmigrante y 37,1 para los hijos de inmigrantes). En 2005, los jóvenes de origen magrebí, de África subhariana y de Turquía se convierten en el grupo mayoritario en 12 comunas de París, entre ellas la de Clichy-sous-Bois. El 93, como se denomina comúnmente al departamento de la Seine-Saint-Denis, comienza a ser conocido como “la zona musulmana” de París. Una situación muy específica de Francia que no se da en España.

En el distrito de Villaverde el nivel de extranjeros es de 17,8% y en algunos barrios como San Cristóbal se ha abierto una gran brecha en los últimos años entre una población autóctona envejecida y una población joven de origen inmigrante cada vez más mayoritaria (57%). No obstante, en San Cristóbal las comunidades mayoritarias son más diversas (marroquí, la ecuatoriana, la colombiana, República Dominicana, Bolivia y Perú) y no existe esa construcción identitaria del territorio a través de la pertenencia étnica, como comienza a ocurrir en París. Además, aunque algunas comunidades tiendan a concentrarse más en áreas urbanas desfavorecidas y periféricas (como es el caso de las comunidades africanas) en ninguno de estos barrios la población autóctona

representa menos de un 30% (Echazarra, 2010). En el departamento 93, en cambio en determinadas ciudades únicamente hay un 10 o un 15% de población francesa. La peculiaridad de París estriba en que en los últimos años se ha producido una auto-segregación de la población francesa, llamada “de souche”, muy fuerte y también está creciendo de forma considerable una nueva clase alta “global” que se instalada en el centro de la ciudad. La desigualdad en la distribución de la renta y la auto-segregación de las distintas comunidades hace que la distancia entre el interior y el exterior de la ciudad se haya hecho cada vez más evidente en los últimos años (Grzegorcyk, 2103).

4. Clase, etnia y religión

En la Intervención Sociológica realizada en París los jóvenes advertían una y otra vez que en su barrio “sólo hay *que negros y árabes*”. “*Todos somos musulmanes. Esto es como “le bled” (el país de origen)*” (Mamadi, 23 años, casado con un hijo y animador socio-cultural). La diferencia respecto del centro de París, según los jóvenes, está clara: tiene que ver con la *raza* y con la *religión*.

En los años 80 y 90, las “segundas generaciones” en los suburbios hablaban de exclusión, de desigualdad y de pobreza (Dubet, 1987). Fue la generación del *Movimiento Beur* y de la marcha contra en favor de la Igualdad y contra el Racismo que congregó en París a más de 100.000 personas. Los sociólogos del momento proclamaban el nacimiento de un nuevo actor social: representado por “jóvenes de origen magrebí, nacidos en Francia, comprometidos con los problemas sociales, defensores de la mezcla cultural y con ganas de integrarse en la sociedad francesa” (Wenden, 2001:83).

En 2015 los jóvenes hablan de identidad, de creencias y de tradiciones culturales. Esta es su nueva batalla. Los jóvenes ya no piden ser incluidos por los franceses (desde un punto de vista cultural), como hacía en los años 80. Hoy en día piden ser respetados en su diferencia. Un movimiento que, como veremos a continuación, se convierte muchas veces en su propia trampa, porque les encierra en la familia, en la comunidad y en el barrio.

No obstante, el trabajo intensivo con los jóvenes ha demostrado que efectivamente hay una vuelta a la tradición, pero al mismo tiempo hay una re-interpretación de la misma y un proceso de cambio que está en marcha.

El ejemplo que podría ser más ilustrativo en este sentido es el que tiene que ver con la relación entre los hombres y las mujeres. Tanto los chicos como las chicas están de acuerdo con el imam invitado a una de las sesiones de Intervención Sociológica cuando explica: “*las sociedades musulmanes son patriarcales. La mujer pertenece al hombre, al marido y a la familia del marido*”. Los jóvenes asienten y explican que no se trata de que la mujer sea menos que el hombre, sino que es una costumbre asentada. “*La mujer en el islam es lo más importante y no necesitamos que vengan las francesas feministas a salvarnos. La mujer pertenece al hombre porque éste la protege y eso es así y punto. Es una costumbre y es una suerte para los musulmanes*”, dice Soumia (20 años, de origen senegalés y estudiante de contabilidad).

No obstante, los comportamientos cotidianos muestran la diferencia entre las *palabras* y las *cosas*, como diría Foucault. Una distancia que los jóvenes reconocen en las sesiones

donde no hay invitados y no se encuentra presente la “mirada del barrio”: no están los imames ni “*les pères*”⁴ del barrio. En estas sesiones las mujeres repiten que sinceramente no se casaría con alguien que no fuera musulmán. “*Sería demasiado sufrimiento para mis padres y yo creo que no me encontraría del todo a gusto. Si me enamoro de un francés, no me lo permito y ¡ya está!*”, dice Melina (24 años y estudiante de un módulo de comercio). Pero este hecho no significa que no se estén dando cambios en el seno de las parejas jóvenes musulmanas en las *banlieues*. “*Nosotros hemos nacido en Francia y no podemos ser iguales que nuestros padres. Somos de aquí, aunque seamos musulmanes*”, dice Ikbal, un joven nacido en Francia, de madre francesa de origen argelina y padre del DOM-TOM. Reconocen que el islam en Francia en estos momentos no se puede disociar de la cultura patriarcal, pero que el tiempo también está cambiando las cosas. “*Aunque no queramos, las parejas hoy son distintas a las de nuestros padres. Las mujeres trabajan fuera de casa, tienen su coche, tienen su dinero, su independencia. Podemos hacer lo que queramos...*”, dice Djeneba (19 años, estudiante de marketing, de padre maliense y madre senegalesa). “*Yo acabo de tener un bebé y me levanto por las noches, le cambio los pañales y además me gusta hacerlo... Eso mi padre no lo hizo nunca y nunca lo habría aceptado y eso que éramos cinco hermanos...*”, demuestra Mamadi (op. cit).

Los jóvenes cumplen con la mayoría de normas del islam, pero al mismo tiempo transforman la cultura heredada por sus padres. El patriarcado, aunque se acepta como principio, se pone en cuestión en la vida cotidiana. Por otro lado, los jóvenes dejan de definirse como un grupo excluido y marginado, como hacían en los años 80, y se centran en sí mismos, como individuos. El logro depende de “uno mismo”, en el sentido del pensamiento liberal, al igual que cada cual elige sus creencias, sus valores y las tradiciones que quiere seguir. Se trata pues de un discurso ambivalente que juega, dependiendo del contexto, con los valores occidentales, individualistas y capitalistas, pero también con los valores religiosos, étnicos y comunitarios. Los jóvenes muestran pues una capacidad de elegir, de distanciarse de ambos mundos y de verlos por separado: de leer a través de dos lentes. Al contrario de lo que concluye Hugues Lagrange cuando habla de una re-tradicionalización en los suburbios y a una férrea asimetría entre los sextos (2010), en la mayoría de los jóvenes que han sido estudiados en esta investigación se observa más bien un *re-descubrimiento del islam*, una re-incorporación de las normas tradicionales, pero también un evolución de las mentalidades, sobre todo en lo que se refiere a las relaciones hombre-mujer.

Por otra parte, los jóvenes ya no se sitúan tanto como actores políticos, sino como actores económicos⁵. Quieren estudiar, tener una familia y una casa y quieren vivir en el presente. Sobre todo, los jóvenes dicen que quieren ser modernos: “musulmanes y modernos”. Ya no quieren ser franceses, sino que quieren formar parte de una modernidad y una apertura global que va más allá de “la République”.

En España, en cambio, la mayor mezcla étnica y religiosa en el espacio local dificulta el cumplimiento de las normas y dogmas del islam. En el grupo de 15 jóvenes que

⁴ *Les pères* son hombres respetables, que frecuentan la mezquita, que tienen una familia respetable, donde los hijos han conseguido integrarse en el mercado laboral y las hijas están “bien casadas”.

⁵ Un cambio que no atañe a los jóvenes de los suburbios, sino a la juventud francesa en general. La tasa de participación en las últimas elecciones municipales y europeas en París lo atestigua (39,57%, y un 44% respectivamente).

participan en la Intervención Sociológica en el barrio de San Cristóbal había cinco musulmanes, de los cuales dos eran ateos. Al contrario de los jóvenes franceses estos jóvenes hablan continuamente de la relación conflictiva con la familia, de lo opresivo del ambiente en el barrio y de la falta de libertad con la que cuentan. *“En las familias siempre te dicen que te dejan elegir, pero ¡qué hipocresía!, ¡qué hipocresía!... se les llenaba la boca. Y cuando les digo: “soy ateo, buha... ¡fue como decirle que soy judío o marica!”.* *Que la gente te dice que te deja elegir, pero no es verdad”*, dice Mohamed, de 22 años, nacido en Marruecos y estudiante de un módulo de informática. Llegó a Madrid con cuatro años de una de las barriadas más pobres de Casablanca. El día en el que un predicador islámico vino a hablar con ellos, Mohamed y otros jóvenes (hombres y mujeres) habían preparado preguntas sobre determinadas *aleyas* del Corán con el objetivo de cuestionar la existencia de Dios y los dogmas del islam. Una situación que en los suburbios franceses es impensable que se produzca.

Las mujeres jóvenes, por su parte dicen en general sentirse musulmanas, pero afirman al mismo tiempo que existen ciertas normas vacías de sentido. Una y otra vez afirman su lucha por desarrollar su vida: *“Yo elijo con quien estar, qué hacer, qué ropa ponerme. Mi padre confía en mí, como en el resto de mis hermanas... El pobre no puede con nosotras. Mi madre trabaja también, entonces es normal. Dentro de una semana me voy a Marbella con mi hermana y con una amiga y me han dado 300 euros para que me divierta. Este año he trabajado mucho”*, dice Kawtar (20 años y camarera en un restaurante de la Castellana).

La mayoría no concibe la no existencia de Dios. De hecho sólo el hecho de pensarlo les provoca miedo, como si el vacío les llenara de incertidumbre. Necesitan saber que cuentan con esa creencia por si acaso más adelante la necesitan. Pero piensan que el islam debe avanzar. Debe distanciarse de la cultura y de ciertas tradiciones que “no forman parte del verdadero islam”. Los jóvenes y las mujeres en general dicen luchar por ser escuchados en sus familias y por sus padres y querer que las nuevas generaciones sean distintas de las viejas. *“Yo de lo único que tengo ganas es de que todos esos tíos que están en la mezquita se vayan, ya no estén ahí!”*, dice Hanan (18 años y estudiante de bachillerato).

Los jóvenes en Madrid muestran un espíritu crítico, una rebeldía ante la norma y contra el grupo comunitario dominante. Además, buscan espacios de pertenencia distintos a las mezquitas y se afilian a los nuevos movimientos sociales y grupos juveniles comunitarios que ponen en marcha acciones a nivel local. La identidad no se construye tanto a través de la etnia o la religión, sino a través de la experiencia y la realidad cotidiana, de la diversidad y de la solidaridad local. Los jóvenes dicen “yo soy marroquí y de San Cristóbal” o soy “africano y de Villaverde”.

5. La comunidad musulmana: la sobreprotección femenina y la desprotección masculina

Tanto en Madrid como en París la comunidad musulmana no puede considerarse como algo homogéneo y estructurado. Dentro de las familias musulmanas de distintos orígenes existen quienes son afines a las grandes mezquitas (las consideradas por el gobierno como “oficiales”: Gran Mezquita de París, la Mezquita de la M30 de Madrid) o quienes eligen asistir a mezquitas más pequeñas en el ámbito local (generalmente

gestionadas por Asociaciones Islámicas) o salas de oración (a veces gestionadas por una o dos familias). En el caso de las mujeres jóvenes, la mayoría dicen no asistir a la mezquita y rezar en casa. Mantener su fe en la intimidad. *“De todas formas, nosotras no tenemos la obligación de ir a rezar. El profeta decía que podíamos hacerlo en casa”*, dice una joven de 22 años y estudiante de bachillerato en París. No obstante, tanto en Madrid como en París existen cada vez más mujeres que comienzan a tener un papel en la mezquita en tanto que profesoras de árabe y jurisprudencia islámica para otras niñas y jóvenes. Incluso hay asociaciones juveniles musulmanas que se han creado estos últimos años para reivindicar y llevar a la práctica el hecho de ser “españoles y musulmanes” o “franceses y musulmanes”.

Pero en los suburbios, el monopolio de la fe y la moral suelen detentarla los hombres (y sus mujeres en la sombra) que rodean al imam en la Mezquita. Llama la atención que en París estos personajes —*les pères*— son respetados por la juventud. En la Intervención Sociológica no se han escuchado críticas hacia ellos. Más bien eran valorados. Cuando intervenían en el grupo, los jóvenes se sentían orgullosos y representados por ellos. Todo lo contrario que en España, donde la legitimidad de los hombres y las mujeres que rodean la mezquita es puesta en cuestión de manera constante.

“Es una hipocresía constante lo de esa gente. Se creen con derecho a juzgar a las personas, a decir: “¡Tú no eres un buen musulmán y tú sí lo eres! Tienen el bar enfrente y se pasan el día jugando a las maquinatas, tomando té y fumando otras cosas... y luego van a la mezquita a rezar. No trabajan... se pasan el día mirando a la gente y diciendo: “esa es una puta, ese es un no sé qué... Esto es como un pueblo, es como un pueblo de esos de antes...” (Mohamed, 22 años, estudiante de un módulo de informática).

En París las mezquitas se desvinculan del rumor y es más bien en los círculos cercanos a los comercios y al café del barrio, que concentran a ciertos hombres (la mayoría magrebíes), donde se alimentan las calumnias e incluso a veces se lanzan ataques e insultos. Las mujeres, por su parte, aunque desaprueban el comportamiento de estos hombres (vistos como vagos y drogadictos), cumplen el papel de transmisoras de información, haciendo correr los rumores como la pólvora. La inmensa mayoría de las mujeres que llegaron al barrio a principios de los años 90 detectan un aumento del *control social* en la calle. Perciben una menor libertad en la actualidad y dicen sentirse muy presionadas por la “nueva moral” que se impone en los suburbios. Una mujer de origen marroquí, madre de dos hijos y que está actualmente en situación de desempleo contaba el siguiente episodio.

“El otro día estaba cruzando la calle y me encontré con Gunedi, el educador negro y alto que trabaja en Centro Social. Pues a mí ese chico me cae fenomenal. Me parece de una bondad... Y como había sabido recientemente de sus problemas de salud, pues le di dos besos. Con la mala suerte de que pasaron al lado nuestro dos señoras del barrio, que me conocen y conocen a mi marido. Bueno, pues es que estoy segura de que lo van a ir diciendo por ahí ¡Estoy segurísima! Yo, desde hace un par de años, me he puesto el velo, pero sólo para que me dejen tranquila. ¡Este barrio es peor que Marruecos! Aquí estamos encerrados en una especie de gueto y la gente se cree que puede juzgar al otro con una moral que no existe y que además no pone en el Corán...”

La nueva islamización en los suburbios ha generado, según la mayoría de los entrevistados, una dicotomía identitaria que se ha convertido en una cuestión política: “*¿estás con ellos o eres una francesa o una blanca!*, no hay punto medio...”, dice Rashida (marroquí, de 40 años, casada con un francés). La buena o la mala fama de una familia musulmana se canaliza a través de los hijos. Un hijo delincuente es una desgracia, pero aún más grave es tener una hija que vive fuera de los preceptos del islam. Una hija desviada es lo peor que puede pasar a unos padres. En los barrios siempre existe el prototipo de familia “impura” que se suele poner como ejemplo y que suele estar formada por una madre sola con hijas que a su vez han quedado embarazadas durante la adolescencia.

Por esta razón, la obsesión por el control hacia las hijas y las mujeres en general es fundamental para los padres y para la comunidad en general. A las mujeres, en ambos contextos, se les exige desde muy pequeñas una serie de responsabilidades que a los hombres no se les exige. Deben estar en casa, ayudar a la madre y cuidar a sus hermanos. Sólo deben salir a la calle si es imprescindible (para ir a estudiar o a comprar). Y además, deben ser buenas estudiantes. Sus horas de estudio y las calificaciones que obtienen suelen ser controladas con rigor. Esta rigidez, en contextos desfavorecidos, tiene, paradójicamente, un efecto positivo en las jóvenes. El orden en los horarios y el distanciamiento de los riesgos de la calle les ayuda a progresar. Resulta sorprendente observar cómo, tanto en Madrid como en París, las jóvenes de origen magrebí y africano son jóvenes hiper-responsables y están hiper-ocupadas. Da la sensación de que sobre sus espaldas pesa toda la carga familiar. Los datos lo demuestran en ambos países, ya que el abandono escolar prematuro es menos importante en el caso de las mujeres jóvenes que de los varones y llegan con mayor facilidad a hacer estudios superiores. En las ciudades elegidas en Francia el porcentaje de las mujeres jóvenes escolarizadas desde los 18 años hasta los 24 es de 53,2 frente a un 46,2 en los jóvenes varones en Clichy-sous-Bois y de un 51,3 frente a un 44,8 en Montfermeil. En el distrito madrileño de Villaverde también se observa esta diferencia, al comprobar que la tasa de obtención del título de educación obligatoria es significativamente más alta en el caso de las mujeres (un 67,8% frente a un 58%)

No obstante, existe una consecuencia negativa de este control y esta exigencia académica. En una entrevista que hice al imam de San Cristóbal (recién llegado de Egipto y perteneciente a la organización islámica de los Hermanos Musulmanes), me explicaba que, según el profeta, las mujeres debían cultivarse en la ciencia y estar preparadas para la vida. Pero cuando le pregunté por el papel que podía tener la mujer en la vida pública, él me contestó: “*Tu si tuvieras una joya, ¿la dejarías en la puerta de tu casa para que te la robasen?*”.

Esta frase resume el destino de muchas chicas jóvenes (entre los 18 y los 29 años) que hacen estudios universitarios. Se convierten en joyas, cultas y preparadas, pero muchas veces quedan “protegidas” o “recluidas” en el hogar. Tras obtener el diploma universitario, estas mujeres deben plantearse si casarse de un modo tradicional o no. En muchas ocasiones, romper con la familia o quedarse solteras son las únicas opciones que les quedan si no quieren abandonar su carrera. Por ello, muchas eligen finalmente el matrimonio y la vida tradicional para no renunciar a la familia y a tener sus propios hijos.

En esta investigación se han observado tres tipos ideales de mujeres jóvenes musulmanas en Madrid y en París: 1) Las que no hacen estudios y se desligan del barrio y la familia, tienen un trabajo poco cualificado y suelen ser calificadas como “las perdidas”, en referencia a que se han alejado de los preceptos del islam y han tenido relaciones sexuales con los hombres antes de casarse. 2) Las que hacen estudios universitarios y se concentran en su carrera, como hemos visto, practican el islam y se casan o quedan solteras. Este tipo de mujeres suelen irse del barrio, pero en general mantienen los lazos con la familia. 3) Y las que obtienen el título de educación secundaria o desarrollan una formación profesional y se casan a lo largo de la veintena, tienen hijos y suelen ser amas de casa o trabajar como asistentes por horas.

Por su parte, los varones jóvenes de origen magrebí y africano, aunque gozan de mayor autonomía, son más vulnerables que las mujeres. La familia no ejerce control sobre ellos, ni les exige cumplir con una serie de obligaciones domésticas (ni en el cuidado de la casa, ni de los hermanos). La presión y las expectativas académicas son también menores, debido a la demisión de los padres que están ausentes (física y moralmente) de manera frecuente. En el contexto migratorio, la organización patriarcal se deshace (Lagrange, 2010). Los padres no cuentan con el apoyo de los abuelos ni tampoco de sus hermanos (los tíos) para la crianza de sus hijos. Además, la crisis económica y la falta de empleo dificultan el cumplimiento de su papel como proveedores económicos en la familia. Una situación que les lleva a sentirse perdidos y ausentes, en el sentido que le daba Sayad en su libro sobre la condición inmigrante, *La double absence* (1999). Viven constantemente con la sensación de que su vida real no les pertenece, al igual que la época en la que viven y el entorno en el que viven. Esta ausencia puede ser física, cuando dejan a la familia por temporadas para volver al país de origen, o puede ser simplemente psíquica y moral, en el sentido en que renuncian a ejercer una influencia en sus hijos.

En estas circunstancias, los jóvenes varones pierden su referencia más cercana. Entre la renuncia de los padres y la sobreprotección de las madres, los jóvenes no aprenden a comprometerse ni a responsabilizarse. Pareciera como si los chicos fueran los herederos de un fracaso —el de sus padres— y no hubiera remedio y que las chicas fueran las únicas portadoras de una promesa, de un futuro de emancipación que está por llegar.

Además, los jóvenes deben obligatoriamente encontrar un lugar en la calle, dentro del grupo de pares, lo cual en contextos urbanos desfavorecidos resulta siempre conflictivo. En la calle quien detenta el poder simbólico es aquel que infunde miedo en los demás, utilizando la violencia, desafiando a la autoridad e infravalorando a quienes se esfuerza en los estudios. Un tipo de masculinidad que por supuesto no permite la expresión de los sentimientos y aleja a los jóvenes de las mujeres de su misma edad. Se ven inmersos en una cultura de la no-integración que les confronta de forma directa con la policía, un actor omnipresente en la calle. De los agentes del orden reciben también un trato discriminatorio, el cual es a su vez la canalización de los miedos de la sociedad mayoritaria: el terrorismo islamista y la violencia.

En medio de tanta hostilidad, dos esferas les ofrecen algo de tranquilidad. Una es la mezquita o la sala de oración, donde los jóvenes dicen encontrar sentido a sus vidas. Se trata de un lugar que les relaja, que les calma, y donde encuentran personas que les hablan de paz y de entendimiento mutuo. Y además de la mezquita, los jóvenes declaran que en los centros sociales y comunitarios también han encontrado un apoyo. Son

lugares que les han dado oportunidades cuando creían que estaba todo perdido y que les ha servido para alejarse de una cultura de la calle y volver a construir amistades sanas y positivas.

Dentro de esta investigación, existen tres tipos de jóvenes que han sido identificados como modelos de jóvenes musulmanes en los suburbios de París y Madrid: 1) el joven *desafiliado* (*op cit*, 1995), que forma parte de la cultura de la calle, que suele proceder de una familia desestructurada y que ha abandonado los estudios antes de tiempo. Tiene una posición intermedia e inestable que se refleja en sus rutinas: algunos están inscritos en los Programas de Cualificación Inicial, pero no asisten a clase; otros tienen algún trabajo eventual, pero siguen dependiendo de la familia y existe quien comete de vez en cuando pequeños delitos, sin ser realmente delincuentes. En Madrid se dice de estos jóvenes que “hacen el gamba” y en París se dice que están en “la galère”⁶. Respecto al islam, estos jóvenes suelen tener también un discurso ambivalente. Por un lado son muy rígidos respecto a las restricciones de libertad de las mujeres musulmanas, pero en lo que se refiere a su práctica del islam, aunque aseguran cumplir con la obligación del rezo, por otro lado se permiten el consumo de drogas y la frecuentación de burdeles.

2) El segundo tipo de joven suele contar con unos padres con mayor capital humano y cultural y participar en las actividades comunitarias del barrio. Normalmente pasa desapercibido en la calle, evita los problemas y su objetivo es superar sus estudios universitarios para algún día salir del barrio y mejorar su situación social y la de su familia. Dentro de esta categoría puede haber jóvenes creyentes practicantes y no practicantes o jóvenes no creyentes.

3) Por último se encuentra el tipo de joven que se sitúa entre estos dos casos extremos y que suele ser el mayoritario en los barrios. Una persona que no ha hecho estudios brillantes, porque los ha abandonado antes de tiempo, pero que se ha reenganchado más adelante y ha obtenido un título de formación profesional. Generalmente llega a trabajar en el ámbito social (como animador o educador), en el ámbito comercial o llega a montar su propio negocio. Es un joven que suele ser practicante, ir a la mezquita del barrio y llevar un estilo de vida en el que se mezclan aspectos tradicionales y modernos.

4. Las redes asociativas. ¿Hacia un nuevo localismo?

Cuando uno llega a los suburbios franceses, además de la pobreza, lo que más sorprende es la omnipresencia del Estado (las comisarias, los centros culturales, sociales, la oficina de empleo, los servicios destinados a la vivienda, etc....) En Madrid, la sensación es la inversa: el Estado está sólo presente a través del sistema educativo y a través de un centro cultural, casi desierto, donde sólo son bienvenidas las personas mayores.

En los años 80, tras la Marcha por la Igualdad y contra el Racismo, en los suburbios franceses hubo una explosión de las iniciativas sociales, los proyectos comunitarios y las asociaciones de vecinos, que reclamaban la necesidad de ejercer una “nueva ciudadanía” (Bouamama, 1992). Las madres magrebíes se organizaban para ofrecer apoyo escolar a los jóvenes en los bajos de las torres HLM, se creaban *cafés politiques* y

⁶ *Galère* significa desastre, follón, berenjenal y el verbo *galérer* se refiere a las situaciones en que una persona ha de “buscarse la vida”. Se trata de una expresión coloquial que utilizan habitualmente los jóvenes en los suburbios franceses.

los jóvenes se movilizaban para organizar acciones de protesta contra el abuso policial. El Estado francés apoyaba estas pequeñas acciones locales y la sociedad civil, formada por los propios vecinos del barrio, desplegaba sus tentáculos en las zonas más castigadas por la pobreza.

No obstante, con el tiempo, la violencia juvenil se reprodujo en diversas ocasiones y los objetivos de la *politique de la ville* cambiaron. Ya no se valoraba tanto el potencial de los recursos humanos dentro de los barrios, sino que se creyó que los problemas eran el resultado de un desequilibrio en el conjunto del sistema urbano. Se creó un ministerio de la ciudad y el Estado llegó a las *banlieues*. Buscando reducir la distancia entre los territorios, se apostó por el urbanismo (se renovaron los edificios y se tiraron las torres HLM) y la instalación de servicios públicos. El Estado absorbió a los agentes sociales tradicionales y al mismo tiempo ganó en control social. Los educadores de calle, antiguos aliados de los jóvenes, esta vez se convirtieron en los “pacificadores de las *banlieues*” (Boucher, 2010). La espontaneidad en la coordinación entre las entidades se perdió y las nuevas obligaciones burocráticas imposibilitaron a los trabajadores sociales el contacto con los habitantes. El vínculo entre las organizaciones y los distintos grupos étnicos se fue desgastando. Los centros sociales pasaron a representar a la *Republique* (con su militancia de laicismo incorporada), lo cual en barrios con una mayoría musulmana comenzó a generar una importante separación. Los educadores sociales, incluso aquellos que vivían en los suburbios y tenían un origen inmigrante comenzaron a distanciarse de la población. Un educador de la *cit  des Bosquets*, de 46 años y que vivió este proceso reconoce el cambio en el trabajo social comunitario:

“Con la llegada del Estado nos aburguesamos, dejamos de vivir en el barrio, y nos distanciamos de los habitantes, de la calle... comenzamos a tener miedo de la calle y a distanciarnos de ella. Nosotros llegamos al centro cada mañana con nuestro coche, lo aparcamos en un parking privado y nos metemos en el centro y de ahí no nos movemos hasta que nos vamos del barrio...”.

Por tanto, para los jóvenes en Francia los centros sociales son considerados como espacios de acceso a nuevos recursos (educativos o profesionales). La mayoría de los jóvenes que pasan por el centro son jóvenes sin graves problemas, a los que se integra en las actividades de animación, generalmente se les convierte en animadores y de ahí se les apoya en sus estudios superiores. Los jóvenes utilizan el centro como un modo de conectarse con las oportunidades de la ciudad. Por otra parte, los centros son también considerados plataformas de integración en el ámbito político municipal. La inmensa mayoría de los jóvenes de origen inmigrante que forman parte hoy en día de las listas municipales en Clichy-sous-Bois y Montfermeil han hecho carrera dentro de los centros sociales o las asociaciones locales.

En este nuevo contexto, los jóvenes desafiados o con mayores problemas de integración son atendidos por otros servicios específicos, lo cual genera una mayor degradación de los lazos sociales y los vínculos entre los jóvenes y con el conjunto de la comunidad. La intervención con las poblaciones juveniles se individualiza y deja de ser considerado un problema social, lo cual conduce a una segregación de los usuarios en función de sus dificultades y necesidades. Este tipo de procedimiento posibilita la movilidad social de una parte de la juventud del barrio, pero al mismo tiempo genera un mayor sentimiento de exclusión y marginalidad en el resto de los jóvenes.

En España, en cambio, se viven otras circunstancias. Las asociaciones, herederas del movimiento de lucha vecinal de los años 70, luchan por sobrevivir en un contexto de crisis y recortes presupuestarios sin precedentes en la historia de la democracia. Son los propios grupos civiles (las asociaciones de vecinos y las asociaciones laicas y religiosas) y no el Estado, quienes desarrollan el trabajo social comunitario. Su papel con los jóvenes es central ya que representan ese espacio entre dos orillas que les permite aprovechar las oportunidades del país de destino, sin romper con las tradiciones y la cultura del país de origen. Son además, los únicos espacios donde se acoge a los jóvenes que han abandonado prematuramente los estudios. A esos jóvenes en *tierra de nadie* (Eseverri, 2010), que, como en el caso de los franceses, se ven influidos por la cultura de la calle y la delincuencia.

Estas estructuras tan frágiles, pero al mismo tiempo tan valiosas, colaboran con el resto de las agentes de la sociedad civil del barrio (las comunidades inmigrantes y las familias) gracias a la existencia de espacios de participación —las *mesas de diálogo y convivencia*— que se han creado después de un largo periodo de lucha y compromiso social. En Madrid, al contrario que en Francia, la falta de recursos ha hecho que la sociedad civil una sus fuerzas y mantenga una posición de apertura a la colaboración y el conocimiento mutuo con el respecto de los grupos étnicos. En Madrid, el imam asiste a las reuniones comunitarias, algo que en París sería impensable.

La investigación en Madrid ha comprobado que el trabajo conjunto entre estas estructuras es una fuente de producción de capital social y humano que favorece la reinserción de los jóvenes. La vinculación entre una familia y las asociaciones del barrio o entre una asociación musulmana y una asociación autóctona, multiplica las posibilidades de adaptación de los jóvenes. La situación contraria —la desvinculación de estas estructuras— genera un vacío y una no-pertenencia que lleva a los jóvenes a tener que elegir entre dos mundos o a buscar en la calle otras vías de inserción.

Pero además, estas asociaciones son también plataformas de participación ciudadana. Los jóvenes que se integran en ellas entran en contacto con personas que viven en el barrio y se encuentran implicados en movimientos sociales que ponen en marcha acciones de protesta y de emprendimiento urbano. A través de estas actividades de mejora del entorno, los jóvenes crean nuevos lazos y ganan un lugar de pertenencia positivo y constructivo.

5. Conclusiones

Esta investigación comparativa permite confirmar la primera hipótesis de investigación y afirmar que tanto en Francia como en España las comunidades musulmanas que se asientan en barrios desfavorecidos tienden a replegarse sobre sí mismas. En este sentido se pueden confirmar los resultados de las investigaciones de Hugues Lagrange (2010) y de Didier Layperonnie (2008) cuando hablan de un nuevo proceso de re-tradicionalización en los suburbios. No obstante, la indagación de campo y la Intervención Sociológica durante 2013 y 2014 ha permitido comprobar que esta re-tradicionalización es más compleja en el caso de los jóvenes. Tanto los hombres como las mujeres jóvenes cumplen la mayoría de las normas que impone su credo, pero al mismo tiempo desarrollan una vida cotidiana acorde con la sociedad en la que viven. La

inmensa mayoría quiere formar parte de una modernidad “global” que les permita tener éxito en sus proyectos personales, tener un poder adquisitivo razonable y ganar en libertad de movimiento y conocimiento del mundo.

Se podría decir, por tanto, que en el caso de las nuevas generaciones no se asiste tanto a una re-tradicionalización, sino a una *re-elaboración* o *re-interpretación* de la tradición. Una innovación que en el caso español va acompañada de un conflicto generacional más intenso y que lleva a una parte de los jóvenes a desligarse de las normas establecidas por la minoría musulmana.

Por otra parte, esta investigación desvela que el trabajo social comunitario en Francia se ha institucionalizado y se ha producido una ruptura del vínculo entre las asociaciones y los habitantes de los barrios. Una separación que genera un mayor distanciamiento entre los distintos grupos étnicos y religiosos que coexisten en el espacio público. La nueva presencia del Estado laico en los suburbios permite a ciertos centros sociales ofrecer servicios de mayor calidad y mejorar las posibilidades de futuro de una parte de la juventud. No obstante, por otro lado, provoca un mayor abandono de los jóvenes más vulnerables, que no cuentan con los espacios intermedios necesarios para conciliar dos mundos diferentes y, en ocasiones, contradictorios. Se puede decir pues que en Francia se está desarrollando un *nuevo localismo*, en el sentido en que existe cada vez más una colaboración entre el Estado, los representantes locales y los líderes asociativos. Pero también hay añadir el matiz de que se trata de un *nuevo localismo orquestado y controlado por el Estado*, que es quien decide a quien incluir los procesos de participación y de toma de decisiones.

En España, en cambio, la falta de Estado y el deterioro de la ciudadanía social en los territorios analizados hacen que la colaboración y la cercanía entre las entidades y la población local sean mayores. Las asociaciones tienen una mayor apertura a la calle, a las familias y a las distintas comunidades inmigrantes, lo cual ofrece a la mayoría de los jóvenes del barrio un *espacio alternativo de pertenencia*. La comunidad local, diversa, cosmopolita y multi-religiosa se presenta como una alternativa a la pertenencia étnica y religiosa, exclusivista y minoritaria que representan los grupos más cercanos a la mezquita. Los jóvenes cuentan con un lugar “entre las dos orillas” en el que ellos y sus familias son aceptados y desde el cual pueden acceder a las oportunidades de la sociedad mayoritaria. Un lugar desde el cual poder trabajar a través de la participación y la solidaridad en la reducción de la distancia que se abre en nuestros días entre los distintos grupos étnicos y religiosos, los barrios ricos y los barrios pobres, los hombres y las mujeres y los adultos y los jóvenes.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANGO, Joaquín (2009) “Después del gran *boom*: la inmigración en la bisagra de cambio”, en Eliseo Aja, Joaquín Arango y Joseph Oliver Alonso (eds.) *La inmigración en tiempos de crisis*. Anuario de la Inmigración en España, Barcelona: CIDOB.
- BOUAMAMA, Saïd (1993): *De la galère à la citoyenneté: les jeunes, la cité, la société*. Paris: Desclée de Brouwer. 172 p.
- BOUCHER, Manuel (2010) *Les internés du ghetto. Ethnographie des confrontations violentes dans une cité impopulaire*, Paris : L’Harmattan.

- CASTELLS, Manuel y BORJAS, Jordi (1998): *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- CASTEL, Robert (1995) *Les métamorphoses de la société salariale. Chronique du salariat*, Paris: Fayard
- COLEMAN, James (1990) *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- DONZELOT, Jacques (2010): « La droitization des plans banlieues », *Esprit*, Mars-avril:77-87
- (2011) “Le chantier de la citoyenneté urbaine”, *Esprit*, Mars-avril 2011.
- DUBET, François (1987): *La galère: Jeunes en survie*. Paris, Fayard.
- ECHAZARRA, Alfonso (2010) “Segregación residencial de los extranjeros en el área metropolitana de Madrid”, *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Vol.68 (1): 165-197.
- ESEVERRI MAYER, Cecilia (2010) Jóvenes en tierra de nadie. Hijos de inmigrantes en un barrio de la periferia de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasste. (Proxima publicación en 2015 por la Colección de Monografías del CIS).
- ESEVERRI MAYER, Cecilia (2012) La vida en los suburbios. Experiencia de los jóvenes de origen inmigrante en un barrio desfavorecido, en *La hora de la integración*, Eliseo Aja Fernández (dir.), Joaquín Arango Vila-Belda (dir.), Josep Oliver i Alonso (dir.), 2012, Barcelona: CIDOB.
- GRZEGORCYK, Anna (2013) “Social and ethnic segregation in the Paris metropolitan area at the beginning of the 21st century”, *Regional Studies on Development*, Vol. 17 (2):20-29.
- JOLY, Danièle (2001) “Ethnicité et violence chez les jeunes antillais: une intervention sociologique á Birmingham”, *Cahier internationaux de sociologie*, 105: 383-413.
- LAGRANGE, Hugues (2010) *Quatre-vingt-treze*. Paris : Flamation
- LAPEYRONIE, Didier and DUBET, François (1992) *Les quartiers de l'exile*, Paris: Seuil.
- LAPEYRONNIE, Didier (2008) : *Ghetto urbain. Ségrégation, violence et pauvreté dans la France d'aujourd'hui*, Paris : Robert Laffont
- LORA-TAMAYO D'OCÓN, Gloria (2007) *Inmigración extranjera en la Comunidad de Madrid. Informe 2006-2007*, Delegación Diocesana de Migraciones (ASTI), Madrid.
- PORTES, Alejandro (1998): “Social Capital: Origins and Applications in Modern Sociology”, *Annual Reviews*, 24: 1-24.
- PORTES, Alejandro, APARICIO, Rosa; HALLER, William, ERIC Vickstrom (2009) “Progresar en Madrid: aspiraciones y expectativas de la segunda generación en España”, *REIS*, nº143.
- RANCIÈRE, Jacques (2007) *Le philosophe et ses pauvres*, Paris: Flammarion.
- RYAN, Louise; SALES, Rosemary; TILKI, Mary and SIARA, Bernadetta (2008) “Social Networks, Social Support and Social Capital: The Experiences of Recent Polish Migrants in London”, *Sociology*, August 2008, vol. 42, 4: 672-690.
- SASSEN, Saskia (2010) *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Madrid: Katz Editores.
- SAYAD, Abdelmalek, (1991): *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, De Boueck, Université.
- SAYAD, Abdelmalek, (1999): *La Double Absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Paris : Seuil.
- TOURAINÉ, Alain (1978) *La voix et le regard*, Paris: Seuil.
- WACQUANT, Loïc (2009) *Prisons of poverty*, London: Expanded Edition, Contradictions Series, Volume 3, University of Minnesota Press.

- WALDINGER, Roger (1995) « The Other Side of Embeddedness : A Case Study of the Interplay of Economy and Ethnicity », *Ethnic and Racial Studies*, 18 : 555-580.
- WATERS, Mary C. ; TRAN, Van C. ; KASINITZ, Philip ; MOLLENKOPF, John H. (2010) « Segmented assimilation revisited : types of acculturation and socioeconomic mobility in young adulthood », *Ethnic and Racial Studies*, vol.33, 7, July 2010 : 1168-1193.
- WIEVIORKA, Michel (1999):*Violence en France*, Paris, Seuil.
- WIHTOL DE WENDEN, Catherine y LEVEAU Rémy (2001) : *La bourgeoisie. Les trois âges de la vie associative issue de l'immigration*. Paris, CRNS Editions.

IMAGINARIOS JUVENILES Y ÉXODO: ESTRATEGIAS DE RESISTENCIA FRENTE A LA EXCLUSIÓN LABORAL Y ACADÉMICA.

Chabier Gimeno Monterde

Grupo de Estudios de la Sociedad del Riesgo (Universidad de Zaragoza)

chabierg@unizar.es

PANEL: P5 JUVENTUD

ABSTRACT

Los jóvenes descualificados, con experiencias esporádicas o inexistentes en el mercado laboral regulado por el Estado, transitan por itinerarios de transición a la edad adulta que aumentan en complejidad. Mientras la actual crisis económica los liga biográficamente a un escenario post-empleo.

Aquí nos planteamos si es posible explorar y entender esta nueva relación, esta adaptación mutua entre un mercado laboral con una exigencia creciente de cualificación y unos jóvenes segregados doblemente: primero académica y después laboralmente. Esta exclusión del mundo del empleo, concluiremos, está anudada a nuevas formas de resistencia simbólica, ejercidas por los jóvenes a través de las socialidades.

Nuestro interés parte de la experiencia profesional en programas educativos para jóvenes: unos en edad de escolarización obligatoria, entre 14 y 16 años; otros enrolados en programas formativos post-obligatorios, entre 16 y 21 años. Todos ellos con trayectorias divergentes de los itinerarios homogéneos e idóneos que el Estado les ofrece para su inserción social.

Entre los resultados de nuestro análisis, intuimos dos factores movilizados de las resistencias a estas limitaciones de las expectativas juveniles. Por un lado, la variable institucional implica que la planificación de los itinerarios formativos para estos jóvenes los aboca a una infracualificación y a un mercado laboral precario e inestable. Por otro, las resistencias a esta exclusión se nutren de un imaginario de éxito y movilidad social basado en lo estético y lo afectivo.

Entre otras conclusiones, veremos que el acompañamiento de los jóvenes de acuerdo a estos nuevos imaginarios favorecerá su capacidad de agencia.

PALABRAS CLAVE

NEET, post-empleo, descualificación, socialidades, imaginarios.

IMAGINARIOS JUVENILES Y ÉXODO: ESTRATEGIAS DE RESISTENCIA FRENTE A LA EXCLUSIÓN LABORAL Y ACADÉMICA.

Más allá de la cualificación para el empleo.

Los técnicos que trabajan con jóvenes descualificados se muestran sorprendidos. Su brújula gira sin indicarles hacia dónde van estos adolescentes difícilmente insertables, protagonistas de los programas de segunda oportunidad académica y de otros dispositivos de encuadramiento laboral.

“La coordinadora hace días que se queja de los senegaleses, que han llegado al PCPI por problemas en otros centros. No son sumisos, dice. [Profesor] reconoce que están desorientados por este nuevo perfil. Son chavales con familia aquí, que no quieren estudiar, que no les interesan los cursos [fontanería, carpintería, albañilería], ni trabajar de peones. Todos quieren ser futbolistas, cantantes, famosos. Todo lo contrario del joven senegalés que llegaba en cayuco unos años atrás, más fácil de moldear por el centro” (cuaderno de campo, febrero 2012).

Esta creciente desorientación entre quienes tienen por misión insertar en el mercado laboral a los jóvenes menos cualificados, está en el inicio de nuestra investigación. Los dispositivos formativos y prelaborales que estudiamos surgieron en el periodo final de la inserción social por el empleo, en los años ‘80. En una etapa histórica de España en la que la industria y otros sectores económicos todavía empleaban a jóvenes con cualificaciones de nivel académico bajo. Se trataba de actividades que ocupaban a un extenso volumen de trabajadores en cada unidad productiva. Pero ese ciclo se ha terminado y, a decir de algunos análisis, la sociedad laboral se acerca a su fin, dejando lugar a nuevas socializaciones (Virno, 2003: 64). La creciente tasa de paro parece que no puede seguir achacándose a las crisis cíclicas. Al contrario, sería una consecuencia exitosa de un capitalismo tecnológicamente avanzado, que precisa cada vez menos mano de obra (Beck, 2007: 11). Y aun menos mano de obra infracualificada.

Los jóvenes descualificados, con experiencias esporádicas o inexistentes en el mercado laboral regulado por el Estado, transitan por itinerarios de transición a la edad adulta que aumentan en complejidad. Mientras la actual crisis económica los liga biográficamente a un escenario post-empleo.

Nuestro objetivo aquí es explorar y entender esta nueva relación, entre lo laboral y los jóvenes en situación (o riesgo) de exclusión. Nos interrogamos sobre la adaptación mutua entre un mercado laboral con una exigencia creciente de cualificación y unos jóvenes segregados doblemente: primero académica y después laboralmente. Esta exclusión del mundo del empleo, concluiremos, está anudada a nuevas formas de resistencia simbólica, ejercidas por los jóvenes a través de las socialidades (Maffesoli, 2005a: 131).

Los jóvenes observados y acompañados profesionalmente por el autor mantienen a través de esas socialidades o experiencias sociales un nuevo tipo de vínculo con sus iguales. Ese “ser-con-los-otros” pone el acento en la interacción y la reciprocidad constante (Maffesoli, 2005a: 190), generando nuevas formas de solidaridad y generosidad, vinculadas fundamentalmente a lo estético y lo afectivo (Gimeno, 2014a: 55).

Esta alegría, esta expansión de la dinámica existencial (Maffesoli, 2005 [2000: 163]), resulta aberrante, “insensata” para quienes trabajan encauzando las conductas hacia el Orden, hacia la sociedad del empleo. Se trata, como en el caso de aquellos jóvenes senegaleses, de un contrario, de una alteridad. Y como tal puede estigmatizarse, rechazarse por los profesionales; lo que responde a la concepción moderna de lo social. O puede, también, relativizarse, pues incluso como sombra, siempre estará ahí (Maffesoli, 2002: 75): esa capacidad de los Otros en decaer de lo ordenado, puede ser tratada simplemente como residualidad (Bauman, 2005: 24), como todo lo que tiene que ver con la subclase, “la parte de la clase trabajadora sin ambición ni aspiraciones” (Jones, 2013: 16): la chusma (Alèssi, 2009).

Al fin y al cabo, este éxodo (Virno, 2003: 74), esta nueva ausencia de sumisión no nos lleva al conflicto que planteaban los obreros de la primera Modernidad: no son aquellos trabajadores depauperados que buscaron una salida hetárquica o de toma del poder (Bergua, 2011: 200). Las socialidades juveniles, más bien, están íntimamente ligadas al materialismo, al consumismo. Por lo que la sociedad aspira a recuperarlo, a instituirlo, en tanto que aparente resistencia a su espectáculo (Debord, 1999: 42). Veremos aquí si también en esto el Orden está desorientado, y lo estético no es tan estático, al contrario de lo que ocurre con algunos movimientos sociales y juveniles postmodernos.

Antes, anticiparemos que nuestro análisis asume que la sociedad del trabajo cívico, del Estado del Bienestar, fundada en un compromiso institucionalizado entre las clases sociales (Beck, 2007: 13), asiste al debilitamiento de las lealtades entre los excluidos y el Estado. En concreto, entre la juventud y las instituciones democráticas (Sassen, 2003: 94). Dejar a los jóvenes al margen de lo laboral, como ocurre en la Europa sur, con un desempleo juvenil

hegemónico, nos remite finalmente a un capitalismo que no necesita de aquellos pactos post-bélicos, pues ha renegado de su propia legitimidad (Beck, 2007: 14).

Lo que deja al margen, veremos, es una juventud que, debilitados sus vínculos con lo laboral, retoma su soberanía temporal. Esta antítesis de la sociedad salarizada es una vuelta a la concepción premoderna del trabajo¹, temido como exclusión y esclavismo. Mientras que los contrarios de lo laboral eran la libertad, la participación y otros privilegios que nos remiten a las polis griegas (Beck, 2007: 22). La vieja moral, que desde la Ilustración ha identificado el trabajo con el Orden y la participación de la condición de ciudadanía, aboca a estos jóvenes descualificados (y a todos los Otros laborales) a lo que queda fuera de la democracia: intuimos aquí que para estas alteridades se reservan desde el Estado la no-democracia o el totalitarismo (mediante la securitarización) y las políticas públicas de inserción socio-laboral (como encauzamiento de sus conductas).

Aproximación a los jóvenes y su imaginario

El interés por entender estas resistencias a la exclusión académica y laboral surge de la experiencia profesional del autor en programas educativos para jóvenes: unos en edad de escolarización obligatoria, entre 14 y 16 años; otros enrolados en programas formativos post-obligatorios, entre 16 y 21 años. Todos ellos con trayectorias divergentes de los itinerarios homogéneos e idóneos que el Estado les ofrece para su inserción social.

Con un grupo de adolescentes, alumnos de la Educación Secundaria Obligatoria, entre 2013 y 2014 se han realizado seis meses de observación participante en dos Aulas Taller de Zaragoza (gestionadas por una ONG). A este dispositivo son externalizados tras sus conflictos conductuales en los centros educativos. Como parte de la observación, hemos compartido con ellos talleres de creación literaria y virtual, donde hemos podido acceder a las estructuras simbólicas de su imaginario (Bergua, 2011: 151).

A los centros como el observado, asisten una mayoría de varones (70%), que no han superado curricularmente el segundo curso de la ESO; con una presencia de un 25% de menores gitanos y un 30% de jóvenes de origen extranjero. Entre ellos, además, aumenta el número de menores provenientes de clases medias depauperadas por la actual crisis económica (Gracia, 2013).

¹ “Trabajo” procede del latín “tripalium”, cepo formado por tres palos para sujetar a los bueyes y caballos al ponerles las herraduras, y que más adelante fue utilizado como instrumento de tortura para castigar a esclavos y reos.

El otro grupo de jóvenes acompañado está formado por alumnos y ex-alumnos de Programas de Cualificación Profesional Inicial, con los que se han mantenido entrevistas semi-estructuradas y se ha convivido profesionalmente desde 2007. En este caso, recurriendo a la observación flotante (Pétonnet, 1982), así como a las etnografías en las redes sociales virtuales. Con esta metodología la investigación ha eludido el “entrismo” científico, y ha preferido deambular por los espacios y escenarios transitados por los jóvenes (Delgado, 2003: 22), tal y como sugería Guy Debord (1958) con su propuesta de la *dérive*.

La recodificación de los discursos e imágenes analizadas durante estos años nos permite intuir un sustrato común, con aglomerados que hemos centrado en el origen étnico y social de los jóvenes. Por un lado, los jóvenes gitanos, que se mantienen como un perfil estable desde los primeros años 90 (Gracia, 2013), a pesar de la irrupción de los jóvenes migrantes en el siglo XXI. Lo que nos remite a una clara exclusión del sistema escolar, que los ha segregado académicamente a lo largo de varias leyes educativas (ERIO, 2013). En torno a ellos, agrupamos también otras alteridades educativas, como los jóvenes mestizos (quiquis, etc), *canis* y otro lumpemproletariado postindustrial, que comparten con los jóvenes gitanos estética y afectividades.

Los otros dos aglomerados los constituyen el alumnado de origen extranjero, sean ellos los migrantes o sus familias, y los jóvenes con orígenes étnicos y sociales en la población mayoritaria. Estos tres perfiles comparten la infracualificación (exclusión académica) y la práctica del parkour económico (exclusión laboral). Lo que a menudo los sitúa fuera, incluso, del precariado, espacio en el cual coincidirían temporalmente con jóvenes cualificados, con mayor capacidad de agencia en sus estrategias de movilidad social a través del empleo regulado.

Itinerarios formativos (diseñados) hacia la descualificación y el precariado.

“Ya nadie te puede decir lo que tienes que aprender para ser útil en el futuro”
(Beck, 2007: 12).

Entre los resultados que nuestro análisis comienza a plantear, intuimos dos factores movilizados de las resistencias a este nuevo poder hegemónico, limitador de las expectativas juveniles: la percepción juvenil sobre las políticas educativas dirigidas a reorientar su deserción de los itinerarios escolares estandarizados y, en paralelo, las

estrategias juveniles de movilidad social al margen de las estructuras simbólicas establecidas por el Orden para ellos.

La variable institucional de esta resistencia, que analizamos en primer lugar, nos remite a una percepción expresada por los jóvenes observados: que la planificación de los itinerarios formativos de segunda oportunidad los aboca explícitamente a la segregación social y a la infracualificación, vinculándolos a un mercado laboral secundario, precario e inestable (García, 2013: 87).

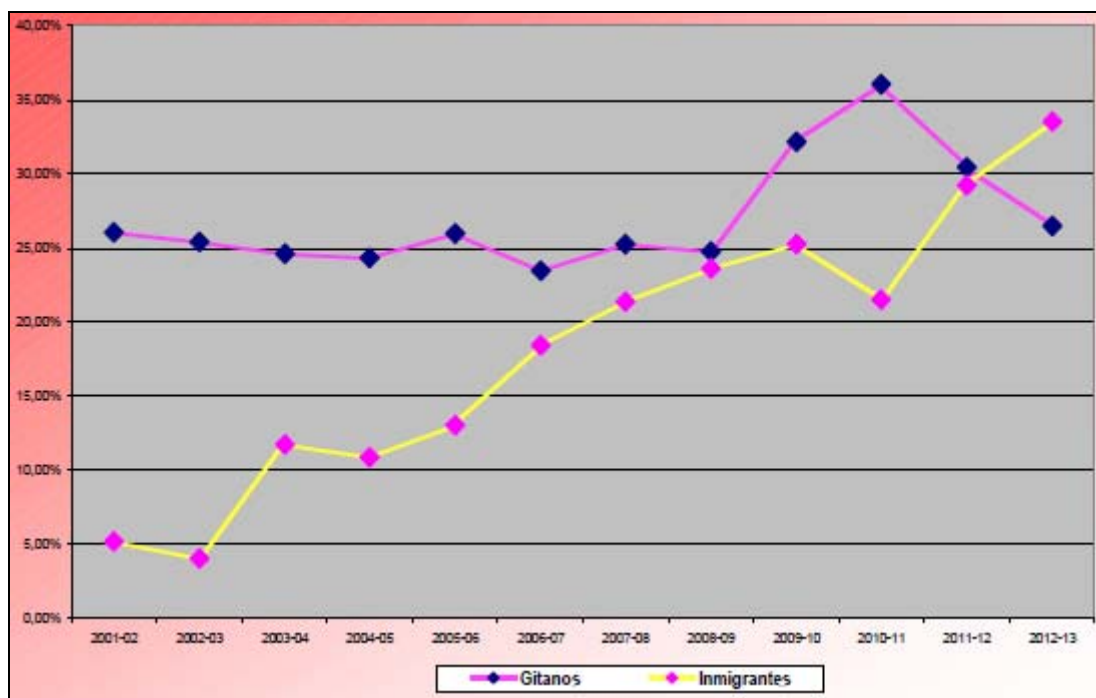
De hecho, los análisis de las trayectorias de estos jóvenes, que han abandonado la educación secundaria prematuramente o, a lo sumo, apenas cualificados, nos remiten a una heterogeneidad de formas de precariedad laboral difícilmente eludibles con la formación que han adquirido (García, 2013). Aquellos que permanecen en el empleo, lo hacen en puestos de baja o nula cualificación. Otros surfean entre el bloqueo curricular y el paro crónico (si permanecen doce o más meses seguidos en desempleo). O bien alternan entre el paro y ocupaciones poco consistentes (de menos de veinte horas semanales). Aunque, no siendo una mayoría, quienes son objeto de mayor atención mediática sean los que, más allá de las trayectorias erráticas, (que combinan situaciones intermitentes de ocupación, búsqueda de empleo e inactividad), ni trabajan ni buscan empleo ni se encuentran estudiando: un 25'79 % de los jóvenes entre 15 y 29 años (MECD, 2014: 22).

Para entender este vínculo entre los itinerarios escolares y la posterior segregación social como jóvenes-Otros, debemos abordar una relectura de los procesos de fragmentación de las sociedades post-industriales. Procesos, finalmente, de fijación de la clase, “la inmencionable palabra de cinco letras” (Chomsky, 1995: 85). Procesos de doble vía, en los que se profundizan las distancias entre los grupos sociales, y al mismo tiempo aumenta la heterogeneidad en el interior de cada clase (Dell’Umbria, 2009: 19). A ello contribuyen decisivamente las diversas formas de flexibilización laboral que la globalización trae consigo, con un deterioro general de las condiciones de trabajo y una clara ampliación de la brecha existente entre los sectores de mayores y menores ingresos. Esta doble conformación de fragmentación social se expresa a través de los procesos de segregación urbana (Talpin, 2013; Santelli, 2007: 189), la intensificación de la segmentación a través de los consumos, la mayor diferenciación de los servicios y los resultados educativos y la diversificación de prácticas, consumos y circuitos culturales (Dipaola, 2010).

Por tanto, el diseño estigmatizador de los itinerarios formativos es clave para alterar a estos jóvenes. Y no sólo en cuanto al efecto guetizante de su sobrerrepresentación étnica y social de

los colectivos más afectados por el “white flight” (Jones, 2013: 49), como muestra la imagen 1. Sino, según nuestro análisis, sobre todo porque esta alterización se hace presente con claridad en la planificación de las dinámicas didácticas de muchos de los dispositivos de segunda oportunidad. Un proceso paralelo al de los diseños urbanos de algunas viviendas sociales, con sus lógicas panópticas (Dell’Umbria, 2009: 49). Al huir de modelos como las Actuaciones Educativas de Éxito (ROM-UP, 2013) y el acompañamiento personalizado (García, 2014: 22), y partir de unas expectativas académicas alterizadas respecto a las capacidades de los jóvenes, nuestro análisis concluye que se termina desincentivando el interés y obviando la capacidad de agencia de estos. Tales efectos implícitos de la planificación explícita están sujetos a complejas tensiones, pues a menudo colisionan con la relación educativa que se establece con algunos de los profesionales, más afines a los objetivos académicos de mayor éxito escolar (Gimeno, 2014b: 1220).

Imagen 1: Gráfica encabezada como “Diversidad cultural” en las Aulas Taller.



Fuente: Gracia, 2013

La asunción de estas premisas sobre la capacidad y los intereses de los jóvenes están muy presentes en algunos discursos profesionales, más orientados al control social que a la educación. De forma que, como bien diagnostica Emmanuelle Santelli (2007: 276), este estigma es la principal barrera para su individuación, para sentirse y ser percibidos como seres únicos. En este marco, los jóvenes no-sujetos están obligados a adherirse a los artefactos

educativos sin tener la posibilidad de rechazarlos. Es decir, se exige al alumnado un sometimiento ciego a su proyecto de rescate de sí mismos (Sitara, 2013: 433):

“Eso no saldrá bien. Trabajamos con lo peor. ¡Son unos delincuentes!” (educador; cuaderno de campo, noviembre 2013).

“Hay que reciclar los materiales varias veces. No se trata de que aprendan. Estos chicos no van a trabajar nunca. Están aquí porque en la calle estarían peor” (director de centro; cuaderno de campo, diciembre 2008).

“¿Informática? Lo van a destrozar todo. Estos chicos no son normales. No pueden aprender como nuestros hijos” (educador; cuaderno de campo, octubre 2013).

Este estigma es también evidente en los discursos de los jóvenes y en los de sus familiares. Bien porque se ven percibidos como Otros étnicos: gitanos / extranjeros (Santelli, 2001: 191), bien porque son conocedores del índice de itinerarios escolares truncados que incluyen una etapa en estos dispositivos (Dardier et al., 2013: 19). En primer lugar, cuando refieren la segregación de su itinerario formativo respecto al del resto del alumnado de secundaria (Gimeno, 2014b: 1219). Este proceso de separación física, como la segregación espacial del urbanismo welfarista, hace que su percepción de sí se construya sobre esa premisa de dominación (Santelli, 2007: 275):

“Yo no quería que mi hijo viniera aquí. Quiero que lo lleven al instituto (...). Allí también lo tenían en una clase solo para gitanos (...). Nosotros vendemos, tenemos una tienda, mis hijos mayores tampoco estudiaron, pero saben ganarse la vida vendiendo. Aquí sólo les enseñan a trabajar con las manos. Yo no quiero que mi hijo sea albañil o esas cosas para los que no estudian” (madre de alumno; cuaderno de campo, enero 2014).

“No quiero copiar. Copiar es para tontos. Yo soy vago. No trabajo en clase porque no quiero. Me da pereza. Pero yo no soy tonto. En el instituto nos trataban igual. Te llevaban a la clase de los tontos, a compensatoria. Sólo había gitanos, todos los gitanos allí, y payos que no quieren estudiar. Te sacaban de clase y a copiar a la clase de los tontos” (alumno; cuaderno de campo, febrero 2014).

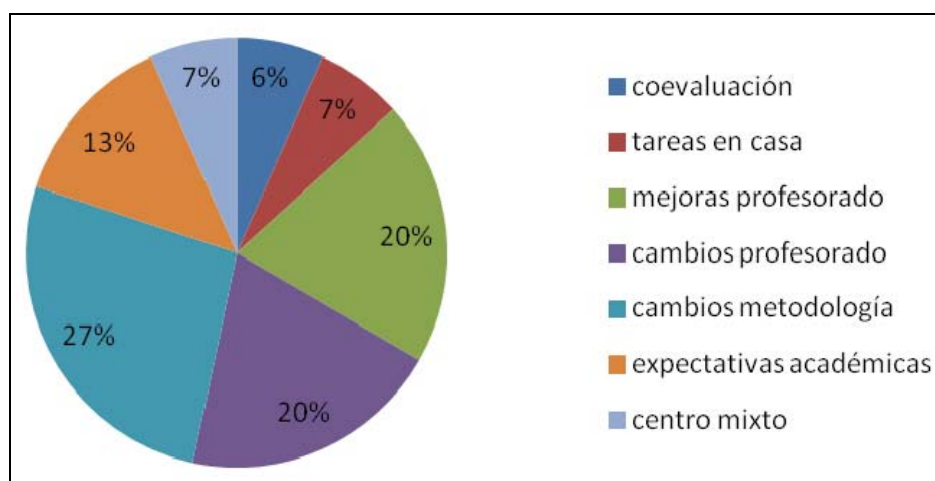
Imagen 2: Queja de alumno sobre el método de enseñanza en un Aula Taller.

En el instituto en compensatorio, no copiábamos apenas y la noche
Gente que atendía no lo pasaba mejor y cuando tocaba copiar no
prestaban atención.

Fuente: cuaderno de campo (2014).

Pero, más allá de su derivación a otros itinerarios de menos expectativas de éxito, los jóvenes son conscientes de las deficiencias que estas segundas oportunidades arrastran, en términos de metodología adecuada para revertir esa primera segregación escolar. Como forma de aproximarnos a esa percepción por parte de los jóvenes, también experimentamos con una pequeña encuesta (febrero de 2014), para los jóvenes externalizados, en la que se les ofrecía valorar la metodología de enseñanza del centro educativo de “segunda oportunidad” al que asistían. Los resultados, recodificados en torno a las respuestas-tipo más frecuentes, nos permiten igualmente acercarnos al deseo de mayores expectativas respecto a sus capacidades y objetivos académicos. Desde los primeros gráficos, esto es una evidencia:

Gráfica 1: “Escribe cualquier otra idea para aprender mejor”.

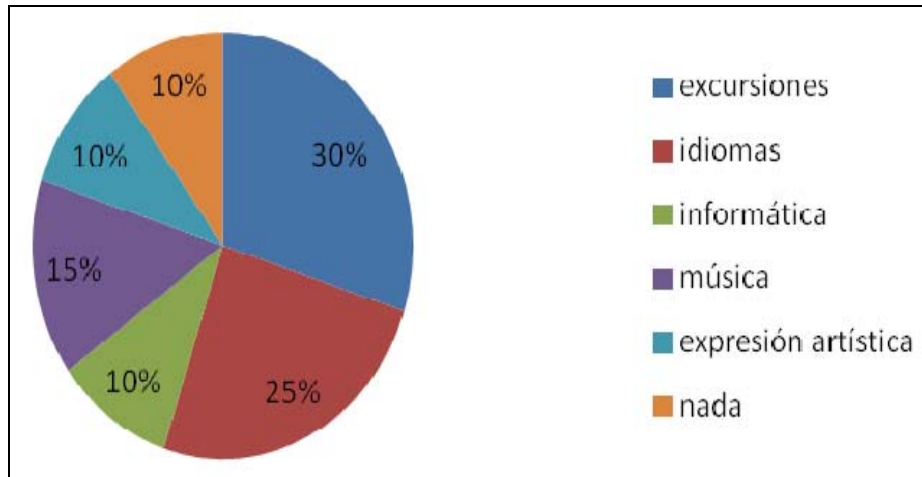


Fuente: Encuesta en centro de formación, febrero 2014.

Ante una pregunta abierta, por tanto, los jóvenes señalan claramente al profesorado y a la metodología como elementos clave a mejorar. Al mismo tiempo que solicitan mejoras en las expectativas académicas (incluyendo su participación en la evaluación y las tareas en el

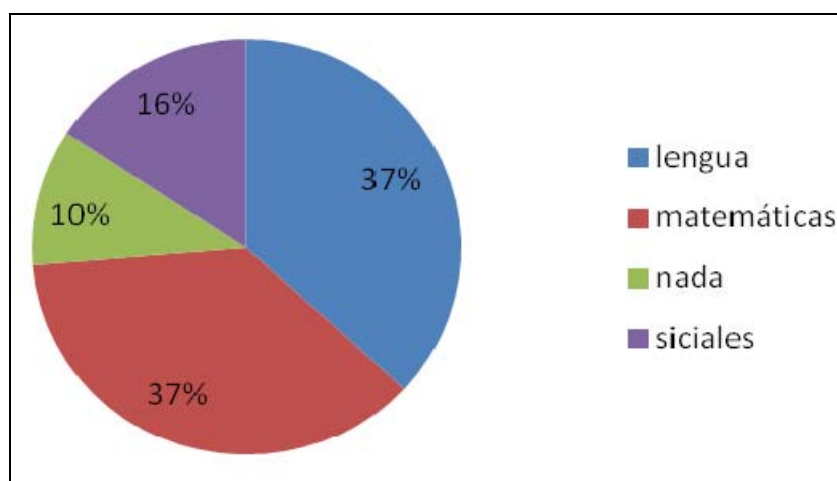
domicilio). Del mismo modo, contestan reclamando la presencia de materias propias de la educación secundaria, ausentes en programas destinados a insertarlos en el mercado laboral de cuello azul, o proletariado industrial.

Gráfica 2: “¿Hay algo que te gustaría hacer y no hagamos ahora?”.

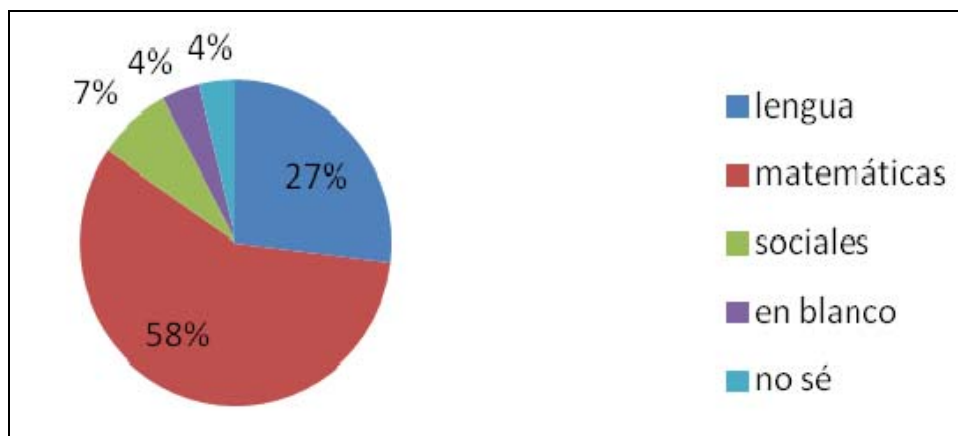


De entre esas materias, los jóvenes también perciben la importancia de las propias de la formación básica. Tanto al referirlas entre sus favoritas, como al señalarlas como determinantes en su futura inserción social y laboral, a la que no renuncian, como demuestran los itinerarios complejos de retorno escolar (García, 2014: 20).

Gráfica 3: “De todas las asignaturas que das en Formación Básica, ¿cuál es la que más te gusta?”.



Gráfica 4: “Quizá no te gusten, pero para estar bien preparado para la vida (trabajo, relaciones sociales, etc), ¿qué asignaturas crees que son las más importantes?”.



No parece, por las respuestas recibidas y por lo observado durante la práctica profesional, que estos dispositivos respondan a los intereses académicos de los jóvenes menos cualificados. Lo que se confirma en el caso de sus referencias a las formas de acceder a la cultura globalizada. De nuevo más allá de lo que los discursos de algunos profesionales y el diseño de su formación alterizada puede admitir.

Gráfica 5: “¿Qué te gustaría que leyéramos? Libros, revistas, blogs, ...”.

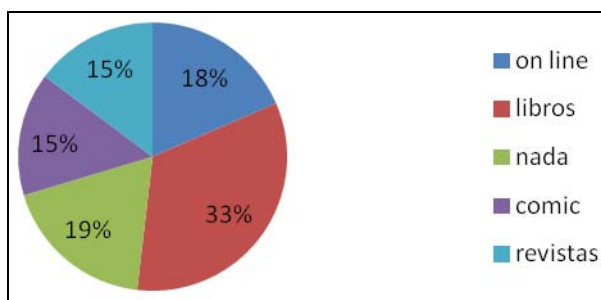
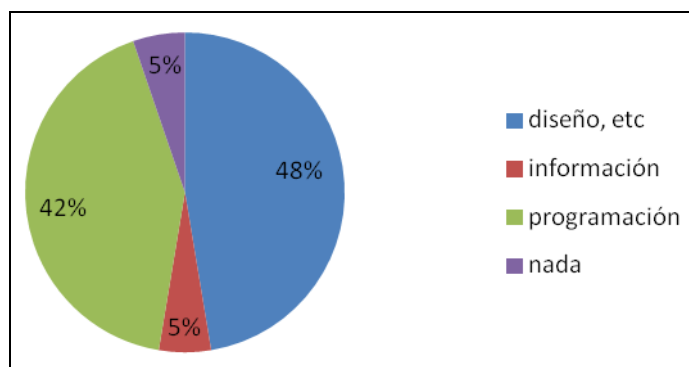


Gráfico 6: “¿Qué te gustaría aprender en Informática?”.



Esta percepción de una formación alterizada, permite a los jóvenes plantearse otras estrategias de desbordamiento del poder hegemónico. En concreto, los profesionales refieren la presencia de un porcentaje significativo de jóvenes que ajustan su conducta en los institutos de

secundaria a los perfiles que conllevan una externalización. La autocandidatura, por tanto, constituye una estrategia de mimetismo, que permite insertarse allí donde las redes de iguales transmiten que es posible eludir la escolarización estandarizada. Se trata de nuevas formas de absentismo, entre otras tácticas, que ocultan una objeción escolar institucionalizada, al mismo tiempo que permiten huir de la soledad gregaria que caracteriza la organización racional (Maffesoli, 2005b: 75).

De la misma forma, la formación de segunda oportunidad constituye, en no pocos casos, la garantía de una forma de asistencia que sustituye al salario (Levené, 2011: 56). La presencia de becas para desplazamiento, trabajadores sociales que atienden a las familias, y otros “gadgets” propios de estos centros, permiten que la asistencia a estos centros aumente, aun en los casos de jóvenes que venían de procesos consolidados de absentismo. Sin olvidar, por supuesto, el factor de conscripción escolar que implica la vinculación de la percepción de las rentas mínimas o de inserción a la escolarización de los menores de las familias beneficiarias.

“Mi madre me ha dicho que venga. Que si no le quitan el IAI [renta mínima]. Pero después de Navidad dejaré de venir. Que ya no hace falta que venga tanto”
(alumno; cuaderno de campo, octubre 2013).

Frente a estas limitaciones de lo instituido, los jóvenes no ejercen, como venimos diciendo, una oposición o una resistencia en clave de superación o modificación de las mismas, siguiendo el patrón de la primera Modernidad. Sino que eluden dicho enfrentamiento, ejerciendo una deserción o éxodo biográfico. De forma que, además de recurrir al mimetismo, también crece el número de exalumnos que retornan a la formación reglada como adultos descualificados, al superar la mayoría de edad. Desarrollando itinerarios de formación más elásticos y con mayor amplitud temporal, en los que su capacidad de agencia aflora de nuevo. En estos itinerarios vuelven a encontrar barreras burocráticas que suelen dificultar su inserción formativa, administrativamente no prevista (García, 2013: 78).

“[Educador] dice que vienen bastantes exalumnos. Casi todos han tenido que volver a estudiar. Están en paro hace tiempo. También vienen para pedir certificados, para convalidar algún curso de ESO” (cuaderno de campo, marzo 2014).

“Me he apuntado a [academia privada]. Estoy haciendo un curso para ser informático. No me han convalidado mi secundaria de Marruecos. Me ha costado

3000 €. *No te voy a contar cómo lo voy pagando*” (alumno; cuaderno de campo, mayo 2011).

Parece, a falta de concluir nuestros análisis, que los primeros resultados sobre la implicación de los diseños de las políticas públicas (ejercidas por diversos actores) en la exclusión sociolaboral, no nos remiten a escenarios de movilidad social ascendente. Más bien, los jóvenes descualificados son encauzados a través de los dispositivos de segunda oportunidad bajo una paradoja: que lo legislado como un ascensor social, deviene a menudo en una puerta giratoria, que alimenta nuevas formas de polarización social (Mucchielli, 2012: 10). Ni en los momentos de aparente bonanza cíclica del capitalismo, estos jóvenes perciben que los dispositivos de “inserción” les permiten dejar atrás su estigma (Santelli, 2007: 276). Por lo que la aparente oportunidad colectiva que ofrece el Estado del Bienestar, en estos casos deviene riesgo de exclusión individual (Beck, 2007: 78 y 80).

Nuestro análisis, con todo, se basa en los discursos y creaciones culturales de los jóvenes, que son quienes nos señalan esa conexión entre políticas sociales y exclusión. Por lo que para entender esa capacidad de describirse como alterizados, debemos observar y analizar igualmente sus resistencias a este proceso de segregación.

Movilidad social y socialidades

“La sociedad del espectáculo había empezado en todas partes por la coacción, el engaño y la sangre; pero prometía una continuación feliz. Se creía amada. Ahora ya no promete nada. (...) Reconoce abiertamente que en lo esencial ya no es reformable, aunque el cambio sea su naturaleza misma, para empeorar cada cosa particular. Ha perdido todas sus ilusiones generales acerca de sí misma” (Debord, 1999: 125).

Frente a la segregación social y laboral a la que parecen remitirles los dispositivos educativos de segunda oportunidad, los jóvenes descualificados contraponen una resistencia que sorprende a los profesionales implicados. Como comenzábamos narrando, las resistencias se nutren de un imaginario de éxito y movilidad social basado en lo estético y lo afectivo. Estas socialidades, descritas ya como aberrantes para los técnicos del Estado del Bienestar, confluyen con las presentes entre los *NEET*, los *not in employment, education or training*

(Eurofound, 2012) que conforman en Europa los *chav's*², *racaille*³, *canis* y otros perfiles juveniles establecidos por lo instituido, en otro ejercicio de performatividad. Y, al mismo tiempo, denotan la importancia del autoconcepto personal y de la expansión existencial en la juventud global, reconocida y explotada comercialmente en cuanto icono de la libertad (Dell'Umbria, 2009: 41), de la que forman parte estos descualificados. En las aulas estudiadas, esto se confirma cuando, al final de curso, los jóvenes tienen una visión más positiva sobre sí mismos, tras la incorporación de estos imaginarios al proceso formativo. Lo que les hace sentirse más capaces y motivados para continuar formándose (Gimeno, 2014b: 1223).

Si acercarse a estas estructuras simbólicas nos permite acompañar mejor a los jóvenes, es preciso conocerlas para evitar la actual colisión de expectativas, entre profesionales y alumnado. En esa tarea de aproximación, nuestro análisis de las socialidades nos ha permitido establecer diversos aglomerados estéticos, en torno a cuyas borrosos límites hemos podido situar a los jóvenes observados. Se trata de estéticas efímeras (Pérez, 2011), que se alejan de la estabilidad de los perfiles industriales de la exclusión, esperados por los profesionales de la educación y el trabajo social. Se sitúan fuera de la Modernidad. De hecho, en tanto que posmodernos, se acercan más a lo premoderno (Beck, 2007: 129), refractario al ascetismo obrero del periodo previo al Estado del Bienestar, así como al ciudadanía welfarista, como enseguida veremos. La exuberancia de su estética escandaliza a la ingeniería social y a sus técnicos (Jones, 2013: 17), pues constituye la forma negativa de la celebridad, única vía para comunicarse en la sociedad del espectáculo (Dell'Umbria, 2009: 13). Los jóvenes observados, en suma, no se preocupan por ser uno más, y a menudo se afirman como dos o más, inmersos cómodamente en una borrosidad propia de lo transfronterizo (Lapresta, 2014: 102).

Tabla 1: Estéticas en los centros de segunda oportunidad (2007-2014)

Aglomerado	Estética
Gitano	Metrosexualidad y ultraviolencia
	Evangelista / Gente de Orden

² Joven blanco, descualificado, dependiente de la asistencia social, homófobo y racista, protagonista de un estereotipo británico contemporáneo sobre la clase obrera post-industrial. Véase el libro de Owen Jones (2013).

³ Del occitano "racalha" o vómito. Como si estos jóvenes fueran vomitados, rechazados del cuerpo social. Es el término francés para "chusma" o "gentuza", y se utiliza para designar a los jóvenes de los barrios periféricos de viviendas sociales.

	Maquintero / cani	Híbrido: gitano / depauperado
	Quinqui rapero	Híbrido: gitano / depauperado
Depauperado	Rapero	Híbrido clave: gitano / depauperado / migrante
	Rasta / fumeta	Híbrido: depauperado / migrante
Migrante	Banlieusard	
	Magrebí gangsta	
Renuentes	Siniestro / tecno	
	Geek	

Como vemos en la tabla 1, las estéticas, a las que podrían sumarse otras, fruto de una desbordante creatividad juvenil, apuntan a un continuum, en el que los híbridos entre los aglomerados étnico-sociales confluyen en la música rap. Precisamente, la más global de las expresiones culturales juveniles, que atraviesa las diferentes extracciones sociales y que actúa como clave de este arco de estéticas. El joven que utiliza el rap comulga así con otros muchos. Recordándonos que incluso los muchos necesitan ser Uno, en una unidad que ya no es el Estado, y que, como en el rap, se expresa mejor con el lenguaje, facultad común (Virno, 2003b: 26). Esta cultura musical, que incluye en su abanico de estilos el gangsta rap comercial, como himno a la competencia individual despiadada (Dell’Umbria, 2009: 43), aun deja espacio, como sucede siempre que nos alejamos de lo instituido, a resistencias de segundo nivel. Estas están asociadas a jóvenes que se quieren alejar de los aglomerados, en los que el destierro en los dispositivos de infracualificación no consigue sumergirlos. Se trata, casi siempre, de estéticas con nodos en otras precariedades juveniles, con mayor acceso a la cualificación de primer nivel. Por lo que les permiten tener vidas mestizas, dentro y fuera de la exclusión educativa.

En un segundo lugar, nuestro análisis nos sitúa ante una compleja resistencia afectiva; que aquí hemos ligado a la presencia de redes de iguales, cada vez más virtualizadas, y a la extensión de las estrategias de *buscavidas*. Liquidadas las seguridades welfaristas, la idea de que para cada consecuencia de la Modernidad hay una solución racional es cada vez más cuestionada (Beck, 2007: 38). Y más cuando se hace necesario el concurso del Estado. Frente

a la precedente superposición entre éste y la sociedad, los jóvenes globales contemplan muchos más modos de acción, trabajo y vida económica, a menudo fuera del contenedor estatal (Mucchielli, 2012: 5): nuevas formas de buscarse la vida.

La ausencia de empleo, que afecta especialmente a los jóvenes, y más a los procedentes de clases sociales desplazadas a las ciudades por el capitalismo industrial -donde esperan a ser convocadas por una actividad económica ya ausente-, desplaza el sentido de otras claves sociales. Los conceptos de justicia-injusticia, la autodefinición a través de la especialidad laboral y la propia participación en la sociedad-democracia entran en crisis con el desempleo masivo. Por un lado, porque si bien el pueblo dejaba fuera lo ignoto, lo hostil; la actual multitud, la Gente derrumba las separaciones, arrebatándoles el fundamento (Virno, 2003b: 31). La “injusticia” cambia su significado, señalando a quienes se quedan rezagados en el movimiento universal hacia una vida más placentera (Bauman, 2003: 98). Una vida en la que, si todo es posible, si nada ni nadie es previsible, lejos ya de las casi olvidadas normas fordistas, el siguiente paso es aceptar que lo ilegal-legal es también un constructo social, proveniente de un contexto concreto (Beck, 2007: 94 y ss.), ajeno al actual. Quizá por ello, frente a la camisa de fuerza farmacológica que ofrece a jóvenes y adultos la medicina y el narcotráfico, entre las afectividades juveniles emergentes surge homeopáticamente el vandalismo, como expresión de ira-alegría (Dell’Umbria, 2009: 15).

“Hablamos con [alumno] sobre los malos tratos que sufría por su padre. No menciona los abusos. Me dice que a veces va a verlo. Su madre no se lo impide. Habla con toda normalidad de cómo vive del menudeo y de las ayudas sociales. Pasa muchas tardes colocado con sus amigos. Al ver que no me asusta, se siente más relajado. Comienza a hablarme de sus consumos” (alumno; cuaderno de campo, febrero 2014).

Provenientes a menudo de entornos familiares desahuciados económicamente, o de barrios donde la desaparecida solidaridad obrera ha sido sustituida por la asistencia social (Dell’Umbria, 2009: 17), la victimización, la astucia o el fraude al propio sistema asistencial devienen una fuente de estabilidad (Beck, 2007: 143). Especialmente para aquellos que no tendrían otra fuente consistente de ingresos. Estas estrategias les permiten, paradójicamente, atender otras actividades, entre ellas unos itinerarios formativos que se prolongan más allá de la mayoría de edad. Velan, así, por sus propios intereses. En palabras de Castoriadis (1990:

92), en nuestras sociedades las únicas vías de reparación aceptables para la psique son la transgresión ... o bien la patología.

Las socialidades, por tanto, reflejan dentro de sí el retroceso del trabajo remunerado, la individualización, la globalización y la revolución sexual contemporáneas. Lo que nos permite orientar nuestra mirada hacia la transversalidad del consumismo y de la movilidad geográfica, en los imaginarios juveniles observados.

A lo largo de estos años, nuestra deriva por las biografías de muchos de estos jóvenes coincide en señalar que, cada vez más, su transición a la edad adulta está cambiando, en cuanto a pausas de consumo. Minimizar los gastos de reproducción y maximizar los gastos en estética, ocio, etc; así como asumir la alternancia entre el trabajo regularizado y el irregular (para renovar permisos de residencia, por ejemplo), constituyen ya conductas normalizadas. Al contrario que hacen algunos de sus iguales, vinculados familiarmente a la cultura del *selfmade man*, al esfuerzo aun dentro de la exclusión (Santelli, 2007: 277), muchos otros jóvenes descualificados, en lugar de adoptar irreflexivamente un estilo de vida, por tradición o por hábito, hacen de ese estilo un proyecto personal, como el resto de la juventud global. Exhibiendo su individualidad, su inserción en una multitud conformada por singularidades (Virno, 2003b: 76), al mismo tiempo que su sentido de la estética en la particularidad del montaje de bienes, ropas, prácticas, experiencias, apariencia e inclinaciones corporales (Featherstone, 2000: 147). Esta ética, esta lógica del instante (Maffesoli, 2005a), nos permite afirmar que el consumo no es ese modo pasivo de absorción y de apropiación que oponemos al modo activo de producción. Detonante de conductas dentro y al margen de la ley (Mucchielli, 2013), como aclaraba Baudrillard (2007: 223), el consumo es un modo activo de relación, no sólo con los objetos, sino con la colectividad y el mundo. Es un modo de actividad sistemática y de respuesta global en el cual se funda todo el sistema cultural de estos jóvenes, en tanto que globales. Nada más alejado del binomio victimización-criminalización desde el que interviene sobre ellos el Estado del Bienestar (Gimeno, 2014a). El consumismo inmediateista permite a estos jóvenes, como al resto de sus iguales edatarios, participar de una revuelta agonista: en la que se emulan a través de las redes sociales, sumergidos en la competitividad estética, la única en la que pueden universalizarse. No hay aquí antagonismos, sino desafíos que nos remiten al intercambio recíproco premoderno (Dell'Umbria, 2009: 12). Ni tampoco un pensamiento utilitarista, sino una confianza en los lugares comunes, en la multitud de pensadores (Virno, 2003b: 38).

El otro elemento transversal a los imaginarios juveniles es la movilidad geográfica. Lo móvil es clave en el imaginario juvenil global, pues por su propia esencia se aleja de la vigilancia

del panóptico local, concebido como inmovilidad absoluta. Aunque, como ocurre con otras socialidades, esta circulación huidiza a los poderes hegemónicos carezca de conciencia de sí, y no tenga reparos en aceptar el lugar de destino tal y como es, al mismo tiempo que puede rechazar los valores establecidos, sin sentir contradicción alguna (Maffesoli, 2004: 24 y 26).

Esta movilidad se plasma, en sociedades cada vez más diversas, en la presencia de jóvenes migrantes o descendientes de migrantes. Como un síntoma más de la ausencia de superposición entre sociedad y Estado, estos jóvenes y sus familias pueden concurrir en muchos servicios, entre otros los educativos, independientemente del lugar donde pagan los impuestos. En una Europa donde los empresarios pueden pagar impuestos en paraísos fiscales, las familias transnacionales hace años que han internacionalizado el Estado del Bienestar (Gimeno, 2014a). Pues la proximidad social, de las redes familiares no implica proximidad geográfica (Beck, 2007: 45). Algo que son renuentes a aceptar los dispositivos locales de educación y de apoyo al empleo, que en ocasiones, al mismo tiempo que hacen públicos sus valores universales, usan sus uñas y sus dientes contra estos espacios sociales transnacionales (Santelli, 2001: 189). Contribuyendo simbólicamente al *global apartheid*, en el que millones de trabajadores han sido declarados innecesarios o irrelevantes (Sassen, 2012: 145), e ignorando la tendencia a la superdiversidad de las sociedades postindustriales (Crul et al., 2013): en Aragón, el 19'02% de los jóvenes (menores de 29 años) son de origen extranjero.

(In-)conclusiones

Dado que esta investigación sigue en marcha, planteamos aquí algunas breves conclusiones, a modo de avance.

En primer lugar, entendemos que los diseños excluyentes de los itinerarios formativos dirigidos a los jóvenes descualificados contribuyen a su mayor segregación, tanto social como educativa. Capacitándolos para profesiones en retirada, así como alejándolos de los recursos universales. El papel del llamado tercer sector en este doble proceso lo confirma como lo que Ulrich Beck (2007: 90) denominó “gueto de pobres”. Donde hoy concurren los jóvenes parados, pero también los “no parados”: aquellos que no buscan ya trabajar, sino vincularse a un asistencialismo de nuevo cuño.

En segundo lugar, podemos concluir que, a la vista de las diferencias entre las expectativas de los jóvenes y las de los programas de segunda oportunidad, el éxito escolar también debería ser un objetivo de éstos últimos. Es un paso que deben dar los profesionales, en cuya

mano está orientar sus actividades en uno u otro sentido. Pues no es tanto el hecho de ser un joven descualificado el problema, sino más bien la imposibilidad burocrática de deshacerse de esa identidad asignada por el Orden, que limita las oportunidades y cercena la dignidad (Santelli, 2007: 281).

De la misma forma que, en tercer lugar, entendemos que estos técnicos deben trabajar también con las socialidades juveniles. A través de ellas pueden aspirar a acompañar, que no a encauzar. Única vía para erosionar unas resistencias que su posición como agentes del poder hegemónico hace inevitables. Tal y como concluye García (2014: 22), es preciso un trabajo en red, de corresponsabilidad con los jóvenes, en el que sea clave la existencia de referentes adultos positivos para el joven (educadores, familiares, técnicos, etc).

Porque, como su retorno al entorno escolar nos demuestra, con sus itinerarios más largos y complejos, los jóvenes continúan identificando la cualificación con la autonomía. Quedando así su capacidad de agencia ante la decisión de seguir buscándose la vida en los márgenes de la sociedad-ley o de desarrollar sus expectativas creativas, tal y como lo hacen en sus creaciones estéticas como Otros. En palabras de Richard Sennet (2003), en esa autonomía creativa está la dignidad.

Bibliografía

- Baudrillard, J. (2007). El sistema de los objetos. México: Siglo XXI.
- Bauman, Z. (2003). Comunidad. Madrid: Siglo XXI.
- Bauman, Z. (2005). Vidas desperdiciadas. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2007). Un nuevo Mundo Feliz. Barcelona: Paidós. Edición original de 1999.
- Bergua, J.A. (2011). Estilos de investigación social. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Castoriadis, C. (1990). Poder, política, autonomía. Archipiélago, 4, 91-109.
- Chomsky, N. (1995). Mantener la chusma a raya. Tafalla: Txalaparta.
- Crul, M. et al. (2013). Superdiversity. A new perspective on integration. Amsterdam: VU University Press.
- Dardier, A. et al. (2013). Les décrocheurs du système éducatif: de qui parle-t-on? En *France portrait social*, París: ISEE.
- Debord, G. (1958). Théorie de la dérive. Internationale Situationniste, 2, 19-23.

- Debord, G. (1999). *Comentarios a la sociedad del espectáculo*. Barcelona: Anagrama.
- Delgado, M. (2003). Naturalismo y realismo en etnografía urbana. Cuestiones metodológicas para una antropología de las calles. *Revista Colombiana de Antropología*, 39 (2), 7-39.
- Dell'Umbria, A. (2009). *¿Chusma?* Logroño: Pepitas de Calabaza.
- Dipaola, E.M, (2010). Socialidades contemporáneas: dinámica y flexibilidad en relaciones comunitarias e identitarias. *Nómadas*, 26 (2).
- Eurofound (2012). NEETs. Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Featherstone, M. (2000). *Cultura de consumo y posmodernismo*. Buenos Aires: Amorrortu.
- García, M. (2014). Itineraris d'abandonament escolar prematur i acompanyament a les transicions després de l'escola obligatòria. *Fòrum: revista d'organització i gestió educativa*, 35, 17-22.
- García, M. et al. (2013). Itinerarios de abandono escolar y transiciones tras la Educación Secundaria Obligatoria. *Revista de educación*, 361, 65-94.
- Gracia, J.M. (2013). Experiencia de la escolarización externa en los Centros Sociolaborales: evolución del alumnado, resultados y trayectorias. En *Jornadas de Intervención para la Prevención y Reducción del Abandono Escolar*. Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial – Ayuntamiento de Zaragoza. Documento inédito.
- Gimeno, Ch. (2014a). *Buscavidas. La globalización de las migraciones juveniles*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Gimeno, Ch. (2014b). Alternativas de escolarización externa: una revisión. En *Congreso Internacional Infancia en Contextos de Riesgo*. Huelva: Universidad de Huelva.
- Jones, O. (2013). *Chav's. La demonización de la clase obrera*. Madrid: Capitan Swing.
- Lapresta, C. (2014). Lengua e identidad en el dominio lingüístico del aragonés y el catalán. En *Actas de las II Jornadas Aragonesas de Sociología. Grupo de Trabajo Lenguas e Identidades*. Zaragoza: Gara d'Edicions, Prensas Universitarias de Zaragoza, Institución Fernando el Católico.
- Levené, T. (2011). Les politiques d'insertion : quelle pertinence pour les inemployables ?, *Formation emploi*, 116.
- Maffesoli, M (2002). *La part du Diable. Précis de subversión postmoderne*. Paris: Flammarion.

- Maffesoli, M. (2005a). El instante eterno. El retorno de lo trágico en las sociedades posmodernas. Paidós: Buenos Aires. [Versión original (2000). *L'instant éternel. Le retour du tragique dans les sociétés postmodernes*. Paris: Denoël.]
- Maffesoli, M. (2005b). El nomadismo. México: Fondo de Cultura Económica.
- MECD (2014). Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Mucchielli, L. (2012), Une activité délinquante à défaut d'emploi? *Chroniques du Travail*, 2.
- Mucchielli, L. (2013). Violence : de quoi parle-t-on ? *Sciences Humaines*, 247.
- Pérez, E. (2011). De lo efímero que deja huella. *Imagonautas*, 1, 27-51.
- Pétonnet, C. (1982). L'observation flottante. L'exemple d'un cimetière parisien. *L'Homme*, 22 (4), 37-47.
- ROM-UP! (2013). La inclusión del pueblo gitano a través de las experiencias educativas de éxito. Bruselas: ERIO-European Roma Information Office.
- Santelli, E. (2001). La mobilité social dans l'immigration. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail.
- Santelli, E. (2007). Grandir en banlieue. Paris: Éditions CIEMI.
- Sassen, S. (2003). Contraceografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos. Madrid: Traficantes de sueños.
- Sassen, S. (2012). Una sociología de la globalización. Madrid: Katz.
- Sennet, R. (2003). El respeto. Barcelona: Anagrama.
- Sitara, M. (2013). De los niños en peligro a niños peligrosos. Tesis doctoral. Universitat de Barcelona.
- Talpin, J. (2013). Mobiliser les quartiers populaires. Vertus et ambiguïtés du community organizing vu de France. *La Vie des idées*, noviembre.
- Virno, P. (2013b). Gramática de la multitud. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Virno, P. (2003a). Virtuosismo y revolución. Madrid: Traficantes de Sueños.

V CONGRESO DE LA RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL – REPS 2015

5 Y 6 de Febrero de 2015, Barcelona

Panel 5: Políticas de Juventud

APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE LA GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA

Enrique Hernández Diez, Consejo de la Juventud de Extremadura, presidencia@cjex.org

Alessandro Gentile, Universidad de Zaragoza, agentile@unizar.es

Abstract: De todas las medidas de política social a favor de los jóvenes en los últimos años, ha ido cobrando una cierta importancia – social y mediática – la Garantía Juvenil. En esta fórmula se recoge el compromiso de la sociedad, a través de las instituciones públicas, de ofrecer una opción a las personas jóvenes que han terminado sus estudios o han perdido sus empleos, en el plazo máximo consensuado a nivel europeo de cuatro meses. Con nuestro trabajo queremos contestar a las siguientes preguntas: ¿De dónde sale esta medida que tiene un presupuesto comunitario de 6.000 millones de euros? ¿Cuáles son sus objetivos? En particular, ¿Qué implicaciones jurídicas tiene todo esto? Para todo ello, nos proponemos reconstruir los orígenes de esta política, profundizando en su inspiración, en su diseño y en su evolución jurídico-conceptual en Europa hasta los planes programáticos más recientes relativos a su implementación en España. En concreto, procuramos describir y sistematizar el proceso que ve involucrados los diferentes niveles administrativos de gobierno y el asociacionismo juvenil para la implantación de esta medida en nuestro país. Asimismo, ofrecemos una síntesis del calado jurídico que puede tener y que está teniendo la Garantía Juvenil contrastando sus principios básicos con su efectiva puesta en marcha tal como está siendo planificada, hasta la fecha, por los decisores políticos en nuestro país.

Palabras clave: crisis económica, jóvenes, transición a la vida adulta, políticas de juventud, derecho subjetivo

I. Introducción.

Europa padece un auténtico drama generacional en torno al derecho al trabajo, de manera más acusada en el sur del continente (España, Portugal, Grecia e Italia).

Sin embargo, el paro entre los jóvenes no es un problema creado a raíz de la crisis. Las cifras han sido tradicionalmente altas con respecto al resto de la población adulta. La dificultad de las personas jóvenes para incorporarse al mundo laboral conlleva enormes perjuicios para las sociedades que lo padecen. Sólo en España, el propio Comisario Europeo de Empleo Lászlo Andor¹ en 2013 reconocía como válida la cifra de 16.000 millones de euros como coste del paro juvenil. Ante esta cifra, las autoridades políticas han querido plantear todo tipo de iniciativas que eviten la sangría humana y económica que significa tener a tantos integrantes de las nuevas generaciones de europeos sin trabajar.

De todas las medidas puestas encima de la mesa hay una que ha destacado mediáticamente por el valor político que se le ha dado y que puede conllevar repercusiones jurídicas importantes: la Garantía Juvenil. Para su puesta en marcha la Unión Europea prevé invertir un mínimo de 6.000 millones de euros a partir de 2014 y durante los próximos cinco años. ¿De dónde sale esta medida que llega a España con 1.887 millones de euros bajo el brazo? ¿Qué significa realmente? Y sobre todo, ¿qué implicaciones jurídicas puede tener esto?

A partir de estas preguntas, en el presente trabajo aportamos una aproximación conceptual, a través de las definiciones de diversos organismos internacionales y el propio Gobierno de España, un desarrollo histórico y los principales objetivos que se persiguen con la Garantía Juvenil. Posteriormente analizamos su adopción en Europa, los aspectos más discutidos y el estado de la cuestión con respecto a su implementación concreta. Finalmente, sistematizamos los instrumentos de aplicación de la Garantía Juvenil en Europa y en España antes de abordar las conclusiones finales.

II. Qué es la Garantía Juvenil.

1. Concepto consensuado.

La Garantía Juvenil es un concepto nuevo en España. Se trata de una medida distinta de la “Garantía Social”. La Garantía Juvenil conlleva un contenido de acción política activa². Esta acción

1 Así lo hizo en su discurso (Speech/13/400, p.3) titulado “Youth guarantee must be top priority” el 13 de mayo de 2013 en la sede del Parlamento Europeo en Madrid, invitado por el Consejo de la Juventud de España.

2 En palabras de la Comisión Europea (Cfr. Comisión Staff Working Document “Proposal for a Council Recommendation on Establishing a Youth Guarantee” [COM(2012) 729 final] y también el denominado “Promover el empleo juvenil” [COM(2012) 727 final]), y asumidas por el Comité Económico y Social Europeo (Aptdo. 1.5 del

se concreta en actos jurídicos de los Estados y de los poderes públicos. Los acuerdos políticos, por tanto, definen el marco del posterior contenido jurídico de la Garantía Juvenil, aunque no cierran totalmente los debates que ésta misma suscita.

En este artículo tomamos en consideración el consenso conceptual impulsado por el Foro Europeo de la Juventud (*European Youth Forum*, YFJ), respaldado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y asumido por la Unión Europea.

La Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil supuso un punto de inflexión determinante para su definición en Europa. El Consejo de la Unión aprobaba en dicha Recomendación que “el término Garantía Juvenil se refiere a una situación en la que los jóvenes reciben una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal”³. Desde una perspectiva global, según la OIT “el concepto de garantía juvenil supone el derecho de un grupo definido de jóvenes a un trabajo, capacitación o educación, así como una obligación para el Servicio Público de Empleo (SPE) u otra autoridad pública, de proporcionar servicios y/o implementar programas en un período de tiempo dado”⁴. Estas definiciones son trasladadas y asumidas por el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España, como detallaremos más adelante.

2. Contexto.

Según la información aportada por la OIT, el paro juvenil en la Unión Europea sufrió entre 2008 y 2011 el mayor aumento a nivel mundial, hasta alcanzar la media de 26,5%⁵. Por su parte, la OCDE afirma que en 2012 la población joven que podría ser considerada NEET (*Not in Education, Employment or Training*) rondaría en el territorio comunitario el 14,8%⁶. El propio Comisario Europeo de Empleo en 2013, Lázsló Andor, daba por buena la cifra de 7,5 millones de jóvenes NEETs menores de 25 años⁷. Estas cifras son considerablemente peores en algunos territorios de la Unión Europea, como España y Grecia, donde el desempleo juvenil supera el 50%, o países como Bulgaria, Lituania, Irlanda, Italia, Portugal o Eslovaquia, que sobrepasan el 30%.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Promover el empleo juvenil”), la Garantía Juvenil se pone en práctica mediante “un sistema global e integrado que permita a los jóvenes recibir una buena oferta de empleo, de formación continua, de prácticas o de formación de aprendices en un plazo de cuatro meses a partir del momento en que terminan sus estudios o se quedan en paro”.

3 Cfr. Considerando 5 de la citada Recomendación del Consejo.

4 Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Garantías Juveniles: ¿una respuesta a la crisis del empleo juvenil?*, abril de 2013.

5 OIT, *Global Employment Trends for Youth*, 2012.

6 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Education at a Glance 2014*, septiembre de 2014.

7 Cfr. nota 1.

Las consecuencias actuales de esta situación implican, según Eurofound, un coste anual de más de 150.000 millones de euros en toda la Unión Europea⁸, alrededor del 1,2% del PIB anual.

Si el paro es de larga duración aumenta el grado de frustración social como también la desesperación y la huida psicológica. En consecuencia, una situación prolongada en el tiempo de desempleo conlleva un aumento de las probabilidades de abandonar la búsqueda activa de empleo y convertirse en población inactiva, resignada a la pasividad. Por otra parte, los períodos de desempleo prolongados afectan a los ingresos futuros: una etapa de seis meses en situación de desempleo con 22 años deriva en un sueldo un 8% inferior a los 23 años, y aún inferior entre el 2 y el 3% a los 31 años⁹, con respecto a la capacidad adquisitiva que habría tenido un joven si no hubiera estado en paro.

España es el principal receptor de fondos de la Iniciativa de Empleo Juvenil (*Youth Employment Initiative*, YEI) y del Fondo Social Europeo (FSE) para Garantía Juvenil. Esto se debe a las cifras específicas de desempleo juvenil de nuestro país, tanto en términos absolutos como relativos con respecto al resto de los Estados miembros.

En España hay más de cuatro millones de jóvenes de entre 16 y 24 años, representando casi un 10% de la población. Cerca de un millón de ellos están en situación de paro (el 53% de la población activa de su misma edad). Los menores de 25 años en condición de sobrecualificación laboral superan las 200.000 personas. Más del 90% de los contratos registrados en 2014 con esta población fueron de carácter temporal y el paro de larga duración (más de un año) afecta a más de 400.000 de ellos. La emancipación residencial continúa cayendo, fruto de la precariedad del empleo o de la falta del mismo. Menos de 300.000 jóvenes menores de 25 años se encuentran emancipados, lo que significa una tasa de emancipación cercana al 7%¹⁰.

3. Objetivos.

El objetivo prioritario de la Garantía Juvenil es reducir el desempleo entre las personas jóvenes. En efecto, esta medida reduce significativamente el desempleo allí donde se han experimentado proyectos en este marco. Estas cifras contrastan con las que señalábamos anteriormente de algunos de los países más castigados por la crisis económica en Europa. Países con políticas públicas cercanas a la Garantía Juvenil tienen niveles de desempleo juvenil del 23,20% (Suecia), 18,20% (Finlandia), 14,70% (Dinamarca) y 8,70% (Austria)¹¹.

8 Cfr. Eurofound, *NEETs Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, 2012 (pdf), disponible en: http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2012/54/en/1/EF1254EN.pdf (13/01/2015).

9 Cfr. BELL, D. y otros, *Youth Unemployment: Déjà Vu?*, Universidad de Sterling, 2009.

10 Todo ello según datos de 2014 del Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España.

11 Cfr. Foro Europeo de la Juventud (YFJ), *Una Garantía Juvenil para Europa. Hacia una política sobre el empleo juvenil basada en los derechos*, Bruselas, 2012. (Material traducido por el Consejo de la Juventud de España y

La Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, destaca al inicio mismo de sus Considerandos (1) que “si se invierte ahora en el capital humano que constituyen los jóvenes europeos se obtendrán beneficios a largo plazo y se contribuirá a la consecución de un crecimiento económico sostenible e inclusivo”. Esta es la clave de bóveda de esta Recomendación.

El Comité de las Regiones¹², por su parte, completa la utilidad de la Garantía Juvenil al señalar que “podría contribuir a alcanzar tres de los cinco objetivos principales de la Estrategia Europa 2020, al ayudar a reducir las tasas de abandono escolar prematuro y el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social, así como a aumentar el número de personas con un título de enseñanza superior”.

Estas instituciones (Comité de las Regiones y Consejo de la Unión) coinciden con lo que también expresa con claridad la OIT¹³: las Garantías Juveniles pueden facilitar el “objetivo fundamental de asegurar una transición sin complicaciones de los jóvenes hacia el mercado laboral. Pueden jugar un papel importante en mantener a los jóvenes conectados con el mercado laboral o en la educación, y de ese modo, prevenir los efectos adversos que resultan del desempleo de larga duración, incluyendo aquellos relacionados a los efectos negativos sobre los salarios”.

El Foro Europeo de la Juventud coincide en atribuir a la Garantía Juvenil un valor de reforma estructural, dado que exige un cambio de actitud a los poderes públicos, asumiendo un rol proactivo y unas políticas de empleo basadas en los derechos de los jóvenes.

Esta filosofía de reforma estructural la recoge en efecto la Comisión Europea cuando expresa¹⁴ que la Garantía Juvenil es, al mismo tiempo, una reforma estructural para mejorar drásticamente las transiciones escuela-empleo y una medida para facilitar inmediatamente trabajos a los jóvenes.

En la concepción basada en derechos insiste la OIT¹⁵ al remarcar la diferencia sustancial entre “garantías” y “otros programas de empleo juvenil similares”, cuando éstos últimos no presenten un derecho de participación en la medida para el grupo objetivo.

En síntesis, la Garantía Juvenil se plantea también como un instrumento que persigue la conexión entre las etapas educativas y el acceso al mercado laboral, la reactivación de las personas jóvenes, la proactividad pública, y las políticas basadas en derechos.

III. Proceso de adopción.

La extensión de una Garantía Juvenil en las políticas públicas europeas y nacionales es una realidad

disponible en PDF en: <http://www.cje.org/descargas/cje970.pdf> (10/01/2015).

12 Cfr. Resolución del Comité de las Regiones sobre la Garantía Juvenil (2013/C 62/03), de 1 de febrero de 2013.

13 Ver n. 4.

14 Cfr. el reciente MEMO/14/571 de la Comisión Europea, de 8 de octubre de 2014, titulado “The Youth Guarantee”.

15 Ver n. 4.

reciente para buena parte del territorio comunitario. La actual concepción de la Garantía Juvenil supone la conexión de diferentes ideas previas muy asentadas en algunos Estados miembros.

El principal agente protagonista en el acceso de la Garantía Juvenil al marco comunitario es el Foro Europeo de la Juventud (*European Youth Forum*, YFJ)¹⁶.

El origen histórico de la Garantía Juvenil hay que buscarlo en el contexto social del norte de Europa. En 1981 el Consejo Nórdico¹⁷ lo definió como una “situación social en la que se garantiza a los jóvenes, verdaderas oportunidades de educación, formación y empleo acordes, por un lado, con las aspiraciones, capacidades e intereses de la persona, y por el otro, con las necesidades y los objetivos de la sociedad en su conjunto”.

Bajo este marco de referencia se movían los Consejos de la Juventud nórdicos¹⁸, que trasladaron estas inquietudes a los espacios predecesores del YFJ. El resultado de esta implicación de la sociedad civil y de recomendaciones interparlamentarias es que la Garantía Juvenil se establezca en Suecia (1984), en Noruega (1993) y sucesivamente también en Dinamarca y Finlandia (1996).

A. Inicio del debate europeo.

Aunque antes fuera un tema recurrente, no es hasta el año 2009 cuando el YFJ asume un interés particular por la incorporación de la Garantía Juvenil a las políticas europeas. Esta recuperación por el interés en la medida surge de la crisis económica que empieza en 2008. En este interés juega un papel esencial el entonces Vicepresidente del YFJ, Luca Scarpello, que promueve un consorcio externo denominado *Youth Employment Action*. Esta iniciativa es la que permite consolidar una agenda propia del YFJ en materia de Garantía Juvenil.

En 2010 el YFJ aprueba su *Position Paper on Youth Guarantee*, al tiempo que Emilie Turunen, la eurodiputada más joven del Parlamento Europeo en la 7ª Legislatura y proveniente de Dinamarca, elabora un informe específico¹⁹ en el que traslada al Parlamento la idea de la Garantía Juvenil.

El Comisario Europeo de Empleo, Lázsló Andor, ese mismo año incluye referencias a la medida en el documento de la Comisión de la iniciativa “Juventud en Movimiento” (2010), y el año siguiente en la iniciativa de “Oportunidades para la Juventud” (2011).

16 Puede seguirse su actualización de documentación y referencias a través de <http://www.youthforum.org/>,

17 El Consejo Nórdico es una organización de cooperación interparlamentaria creada en 1952 que reúne a representantes de Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia e Islandia. No tiene poderes ejecutivos, pero sirve de herramienta de impulso político a medidas que cada país incorpora posteriormente a sus legislaciones nacionales.

18 Conviene recordar a este respecto que los Consejos de Juventud del norte de Europa son los primeros en surgir históricamente, en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, y los que llevan más décadas de experiencia participativa de la juventud.

19 El Informe completo de Emilie Turunen puede ser consultado en línea a través del siguiente enlace (20/01/2015): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0197+0+DOC+XML+V0//ES&language=es#title4>

Durante todo este período continúa la labor del YFJ y se traslada el discurso a los espacios nacionales a través de los Consejos de Juventud. En España llega a través del Consejo de la Juventud de España (CJE), con el ya entonces presidente Ricardo Ibarra, y el Responsable de Relaciones Internacionales Antonio Ortiz. El papel de nuestro país cobra fuerza en el seno del YFJ para la agenda de la Garantía Juvenil y del empleo juvenil en general.

B. Reconocimiento de las instituciones europeas.

El 24 de mayo de 2012 el Parlamento Europeo aprueba una Resolución sobre la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud. En ella se hacía referencia explícita a la Garantía Juvenil.

A instancias del Parlamento, la Comisión convoca en agosto de 2012 una línea de financiación para la implementación de proyectos pilotos en Europa sobre Garantía Juvenil. Un tercio de los proyectos aprobados han sido españoles (seis sobre dieciocho totales).

A partir de este momento, el trabajo de la Comisión Europea en la materia se intensifica y cristaliza en diversos documentos. La medida es referida y acogida progresivamente por las Conclusiones del Consejo Europeo²⁰ (por ejemplo de octubre de 2012 y de febrero de 2013).

En diciembre de 2012, la Comisión Europea publica una Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. En esta Comunicación se presentan los pilares que la Comisión recomienda asumir para la puesta en marcha de la Garantía Juvenil.

En respuesta a esta Comunicación se pronuncia el Comité de las Regiones con su “Resolución sobre la garantía juvenil” del 1 de febrero de 2013. Poco después responde a su vez el Comité Económico y Social Europeo, con su Dictamen de 21 de marzo de 2013. Mientras tanto, el 4 de abril se publica el Informe de la OIT *Youth guarantees: a response to the youth employment crisis?*.

Estos documentos son la antesala de la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, que constituye el documento político más relevante para la aplicación nacional de la Garantía Juvenil en los Estados miembro.

3. Controversias hacia la adopción de un modelo.

A lo largo de todo el proceso hasta la adopción de un modelo de referencia europeo se han producido diversas controversias. Destacamos a continuación los aspectos más discutidos, las posturas que han sido sostenidas y el resultado actual de los debates, tanto en Europa como en

²⁰ No se debe confundir este Consejo con el Consejo de la Unión Europea o Consejo de Ministros que aprueba la Recomendación de 22 de abril, porque el Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado y de Gobierno, mientras que el Consejo de la Unión reúne a un representante de cada gobierno de rango ministerial y plenipotenciario, normalmente en función de las temáticas a abordar. Tampoco deben confundirse ninguno de éstos dos con el Consejo de Europa, que es una institución internacional ajena a la Unión Europea.

España.

A. Enfoque basado en los derechos.

La Garantía Juvenil implica un pacto entre dos partes: los jóvenes se reincorporan a la búsqueda de empleo y los poderes públicos asumen un plazo de respuesta que evite la frustración y el abandono del sistema.

La principal reivindicación del YFJ es que las políticas de empleo juvenil adquieran un enfoque basado en derechos. De esta forma, los poderes públicos pasan a ser sujetos de obligaciones específicas con la población juvenil. Aparte de la función de promoción general que asumen los Estados en materia de empleo, este enfoque pretende que cada joven pueda reivindicar individualmente la aplicación para sí mismo de unas medidas determinadas a las que tiene derecho. No se trata de un derecho genérico a que se reduzca el desempleo juvenil, sino el derecho específico a obtener una atención personalizada. El Estado está obligado con cada joven individualmente, disponiendo los medios necesarios. Esta aspiración ha sido parcialmente interiorizada por las instituciones europeas como idea jurídica de vinculación específica.

El enfoque basado en derechos implica un derecho concreto: el de cualquier joven a obtener una actuación de las administraciones públicas que le garanticen una oferta de calidad de empleo, formación, prácticas o educación complementaria en el plazo determinado. El YFJ se expresa sin un lenguaje jurídico específico²¹, pero con la voluntad de entender un proceso de compromiso recíproco que sí es interiorizado por la Comisión Europea.

La vocación de la Garantía Juvenil no es de alcance meramente administrativo. Esto significa que no debería estar limitada a la financiación que se quiera destinar, sino que el número de jóvenes que la necesitan determina la inversión necesaria. La Comisión Europea la ha entendido y promovido como una medida de alcance global: debe abarcar a toda la población joven, priorizando a los más vulnerables²². Se podría pensar con estas expresiones que la Comisión espera que sea un derecho subjetivo, pero no es así, como demuestra que la financiación que ella misma prevé es el 5% de lo que reconoce que sería necesario invertir. Una inversión semejante hace inviable la constitución de un derecho subjetivo.

La Comisión insiste en que la Garantía Juvenil es al mismo tiempo una medida de respuesta inmediata y una reforma estructural. Su contenido exige un enfoque basado en la seguridad del tratamiento individual del joven para recibir apoyo personalizado²³. Esta condición objetiva de cada joven que le permite exigir la Garantía Juvenil es lo que conduce a un derecho subjetivo.

21 Cfr. nota 11 y “Youth Organizations and the Youth Guarantee in Europe”, YFJ, 2014.

22 Sobre esta reflexión, Cfr. nota 1.

23 Cfr. nota 14, p. 2.

Entendemos a los efectos de esta reflexión por derecho subjetivo la noción de “facultad” o “poder” para reivindicar algo “que es debido”. Es la potestad o facultad del individuo para reclamar y recibir un bien o acción por parte de otro. Es distinto a un derecho objetivo, establecido por una norma o por el derecho general.

Un derecho subjetivo no es un principio rector de la política, tal y como se plantean en las constituciones occidentales. Los principios rectores son objetivos que obligan a los poderes públicos a promover una aspiración social: el derecho personal al trabajo o a la vivienda actualmente no se puede reclamar ante los tribunales. Pero los poderes públicos tienen la obligación de actuar para que cada vez más ciudadanos tengan esos derechos cubiertos. El derecho subjetivo se entiende realizable para el individuo que lo puede reclamar como algo justo ante la jurisdicción que corresponda. No es una orientación de la acción pública hacia un fin.²⁴

La Garantía Juvenil no es equivalente al derecho al trabajo, sino el derecho a una oferta concreta en un plazo determinado. El YFJ y sus organizaciones juveniles aspiran implícitamente a la configuración de la Garantía Juvenil como derecho subjetivo (a medio o largo plazo), y que parte de dicha aspiración ha traspasado a la idea política de las instituciones europeas. En todo caso, la Unión Europea no lo ha consagrado jurídicamente como tal. Es, primero, una recomendación política; un compromiso de los Estados miembros de orientación de su acción pública después?, y finalmente unas acciones de los Estados con acceso a unas determinadas partidas financieras. No hay aún una norma (derecho objetivo) europea que da lugar a un derecho subjetivo de la Garantía Juvenil: el Consejo no ha adoptado al respecto decisiones de carácter vinculante, más bien se ha limitado a ejercer el Artículo 292 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (aprobar una Recomendación a los Estados miembros).

La aspiración del YFJ queda a merced de cómo recojan los Estados miembros esta medida en sus propios ordenamientos jurídicos. Por tanto, que sea realmente un derecho subjetivo dependerá de cada país, de qué tipo de disposiciones planteen (leyes o reglamentos) y qué contenidos les den.

La fuerza vinculante de la Recomendación viene dada por la dotación presupuestaria. Los Estados miembros no dudan acogerse al marco de la Recomendación y utilizarla de amparo jurídico para sus propios desarrollos normativos²⁵. La Comisión realiza el seguimiento de que se cumple el

24 Sobre esta concepción del “derecho subjetivo” aportada, cfr.:

SUÁREZ, F., *De legibus ac Deo legislatore* (1612), lib. I, cap. 2.o, n.o 4. Conimbricæ: Apud Didacum Gomez de Loureyro, reimpression Madrid: Instituto de Estudios Politicos, 1967.

SAVIGNY, F. K., *System des heutigen römischen Rechts*, 1840.

GUZMÁN-BRITO, A.: Breve relación histórica sobre la formación y el desarrollo de la noción de derecho definido como “facultad” o “potestad” (derecho subjetivo), en *Ars Iuris Salmanticensis*, Estudios, Vol.1, 69-91, junio de 2013.

25 La Ley 18/2014 de 15 de octubre, en su Exposición de Motivos, apartado VIII, encuadra el Título IV de la Ley en dicha Recomendación, aunque comete el error de atribuirle al Consejo Europeo (éste solo la refrenda en junio de 2013), en vez de al Consejo de la Unión.

contenido de la Recomendación a cambio de la financiación.

España no ha concebido hasta ahora la Garantía Juvenil como un derecho subjetivo. El gobierno ha eliminado la referencia temporal de los cuatro meses cuando se recoge la Garantía Juvenil en textos de rango de Ley, como el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficacia; posteriormente convalidado con la Ley 18/2014, de 15 de octubre.

La omisión estatal de plazos legales contrasta con la rigurosidad de la definición del Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil. Este Plan (un instrumento político) traslada a las Comunidades Autónomas unos plazos estrictos dentro del marco de los cuatro meses para ejercer sus competencias. En síntesis: España no ha creado un derecho subjetivo que obligue al Estado a cumplir unos plazos ante cada joven susceptible de acceder a la Garantía Juvenil, pero al mismo tiempo pretende obligar a las Comunidades Autónomas a cumplir los plazos. De esta manera cumple la expectativa europea: hay una autoridad que debe cumplir los cuatro meses ante el joven.

B. Plazos de realización de la oferta.

La clave de la Garantía Juvenil es el establecimiento de un plazo para que la persona joven pueda disponer de esa oferta dada por los poderes públicos. Este asunto del plazo ha tenido alguna controversias.

En los últimos años se han variado las posiciones e interpretaciones políticas desde los seis a los cuatro meses de compromiso para la oferta (algunos países de referencia, como Finlandia, plantean tres meses).

Aún sin hacer referencia explícita a una Garantía Juvenil (cuando aún no se hablaba de ella), el Consejo Europeo ya acordó en 2005 que se ofreciera “a cada desempleado una nueva oportunidad antes de que alcance seis meses de paro en el caso de los jóvenes”²⁶, en el contexto para las directrices a la política de empleo (2005-2008).

Años después, el propio Consejo adoptaba otra decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2008-2010)²⁷, en la que reducía dicho plazo de seis (período anterior) a cuatro meses. Esta referencia anterior al debate explícito de la Garantía Juvenil sirvió para zanjar la controversia a favor de los cuatro meses, no sin la reticencia de algunos Estados miembros, como determinadas autoridades españolas.

En España distintos agentes políticos estatales y autonómicos han defendido primero el establecimiento de plazos superiores a los cuatro meses (seis) o incluso han pretendido obviar la referencia temporal de la Garantía Juvenil. Quizá la razón es que las autoridades españolas pueden

26 Cfr. Decisión 2005/600/CE del Consejo, DO L 205 de 6 de agosto de 2005, p. 21.

27 Cfr. Decisión 2008/618/CE del Consejo, DO L 198 de 26 de julio de 2008, p.47.

sentir cierto vértigo ante la perspectiva de tener que realizar una oferta de calidad (como expresa la UE) a la enorme cantidad de jóvenes desempleados españoles. Europa pedía que la Garantía Juvenil fuera una realidad en España a partir del 2014. Si la medida exige una respuesta global, es difícil garantizar la viabilidad presupuestaria inmediata. Por esta razón existe una tendencia a ignorar los plazos de compromiso en todos los desarrollos normativos estatales y autonómicos de referencia. Solo en los proyectos piloto se pueden identificar autoridades públicas (locales y autonómicas) que hayan asumido la obligación de trasladar una oferta en el plazo de cuatro meses. A nivel general, toda la producción normativa estatal y autonómica que se autodefine como Garantía Juvenil ignora el establecimiento de los plazos.

C. Edad de los destinatarios.

Vistos los elementos anteriores que constituyen el núcleo del significado de la palabra "garantía" (derecho a una oferta en un plazo determinado), nos encontramos con otra controversia de definición: a qué destinatarios abarca la expresión "juvenil" (cuál es la edad de los beneficiarios). La posición constante del YFJ es que la Garantía Juvenil debe alcanzar los 30 años de edad²⁸. Distintas corrientes europeas han sostenido posiciones diferentes a lo largo del proceso de debate e implementación de la medida. A la luz de los resultados de la Recomendación, la mayoría de los gobiernos han apoyado la tendencia a limitar la financiación europea de la Garantía Juvenil a los menores de 25 años. Reflejo de esta controversia es el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo²⁹:

“admite la importancia de que se les permita [a los Estados miembro] establecer un máximo de edad acorde con sus respectivas necesidades y posibilidades (...) [pero] recomienda que, en la medida de lo posible, este límite de edad para acceder al sistema se eleve hasta los 30 años al objeto de ofrecer cobertura a los jóvenes que abandonan la universidad más tarde o a aquellos que se encuentran todavía en una fase de transición entre formación y empleo, y que corren peligro de perder el contacto con el mercado laboral, especialmente en los países que presentan mayores índices de desempleo juvenil”.

La OIT admite que las medidas reconocidas como Garantías Juveniles establecen edades variables, aunque “en general, la edad de los participantes va entre 15 y 29 años”³⁰. Son ejemplos de lo

28 Cfr. por ejemplo el documento “Una Garantía Juvenil para Europa. Hacia una política sobre el empleo juvenil basada en los derechos”, traducido por el CJE desde el original del YFJ. Ambos disponibles (a 10/01/2015), en los siguientes enlaces:

Versión original en inglés: http://issuu.com/yomag/docs/youth_guarantee

Versión traducida al castellano: <http://www.cje.org/descargas/cje970.pdf>

29 Resumen de las Recomendaciones (1.5) del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Promover el empleo juvenil”, [COM(2012) 727 final] (2013/C 161/13).

30 Cfr. nota 4.

contrario Noruega, limitado hasta los 20 años, y Austria, limitado hasta los 24 años (ambos inclusive).

A favor de la consideración de la Garantía Juvenil hasta los 30 años se han posicionado el YFJ, la OIT, el Comité de las Regiones³¹, el Parlamento Europeo³², el Comité Económico y Social Europeo y numerosos Estados miembros COMO CUÁLES?. Sin embargo, la Comisión Europea remitió en diciembre de 2012 la “Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil”, dando ya por sentado el alcance recomendable de la medida únicamente para los menores de 25 años. Los Estados miembros pueden financiar medidas hasta más edad con fondos propios o instrumentos financieros no específicos de la Unión Europea (el FSE no reservado a jóvenes, por ejemplo).

El marco de edad elegido por el Gobierno de España es el asumido por el Consejo de la Unión, a los menores de 25 años. El Ejecutivo solo excepcionalmente ha aceptado incluir en las medidas a los menores de 30 años cuando tienen acreditada una discapacidad del 33%. Esta decisión excluye a casi un millón de jóvenes desempleados de entre 25 y 29 años. Algunas Comunidades Autónomas parece que podrían asumir con fondos propios la ampliación de la edad, como en el caso de Castilla y León³³.

D. Marco de financiación.

Ya hemos recogido que la propia Comisión reconoce como válida la cifra de inversión necesaria aportada por la OIT. Las instituciones europeas han expresado que el desempleo juvenil es la máxima prioridad de la UE. Cabe esperar por lo tanto una respuesta contundente de una organización con semejante capacidad de movilización de fondos.

El YFJ planteaba durante el debate político de la implantación de la Garantía Juvenil que serían necesarios en torno a 10.000 millones de Euros del Fondo Social Europeo para aplicar la Garantía Juvenil en 2014³⁴. La OIT, por su parte, estimaba que la Eurozona necesitaría invertir 21.000 millones³⁵ para aplicarla. En ambos casos, lo consideran una inversión más que razonable para combatir el coste del desempleo que, como ya hemos mencionado anteriormente, supera los 150.000 millones de euros anuales desde 2011 (el 1,2% del PIB de la UE), y creciendo.

Cuando esta medida ha sido asumida como válida y adecuada para dicho fin por parte de las

31 Así se recoge en la Resolución del Comité de las Regiones sobre la garantía juvenil, de 1 de febrero de 2013: “(3) sugiere ampliar los sistemas de Garantía Juvenil, en particular sus facetas sobre empleo y períodos de prácticas o de aprendizaje, a los nuevos titulados de hasta 30 años”.

32 Cfr. el Press release de 23 de abril de 2013 “MEPs back Youth Employment Initiative measures”, Committees Committee on Employment and Social Affairs.

33 Cfr. noticia accesible a través del siguiente enlace (20/01/2015): <http://www.noticiascastillayleon.com/noticia/El-PP-de-Valladolid-solicita-a-la-Junta-la-ampliacion-de-la-Garantia-Juvenil-hasta-los-30-anos/70479/2/VA/>

34 Cfr. nota 11.

35 Cfr. nota 4.

instituciones europeas, se han ponderado los costes del desempleo juvenil y se ha valorado la implementación de la Garantía Juvenil como una inversión, y no como un gasto³⁶.

Los instrumentos de financiación que la UE ha puesto a disposición de los Estados son dos explícitos y otros indirectos.

Los 6.000 millones de euros provienen además de dos fuentes específicas: la Iniciativa de Empleo Juvenil³⁷ (YEI, por sus siglas en inglés, que aporta un total de 3.000 millones) y la partida específica complementaria a esta Iniciativa consignada en el FSE (otros 3.000 millones de euros). Serán accesibles para los Estados miembro que tengan más del 25% de tasa de desempleo. Inicialmente se pensó en articular solamente los fondos desde YEI, pero al final se optó por dividir y hacer una consignación específica dentro del FSE, que fuera complementaria a la inversión del YEI. Las asignaciones mínimas de estos dos fondos deben asignarse íntegramente entre 2014 y 2015.

Esta cifra está muy lejos de las estimaciones de la OIT sobre lo que sería necesario (no alcanza al 5%) y apenas una décima parte de la reclamación del YFJ.

Diferentes documentos de la UE pueden generar cierta confusión, al indicar una inversión anual de 10.000 millones de euros del FSE que sirven para esta iniciativa³⁸. Esta cifra no es exacta: es la inversión total anual del FSE en este período 2014-2020, pero solo una mínima parte de esta inversión total es aplicada directamente para los jóvenes (aproximadamente el 5% de todo el FSE).

Además de esto, los Estados miembros deben destinar fondos propios (imprescindible para la cofinanciación del FSE) y pueden aplicar otros fondos de los previstos a nivel global. Los Estados también pueden ampliar las previsiones explícitas con más medios del FSE, y utilizar para ello los Programas Operativos.

Existen dos aspectos complejos referidos a los instrumentos explícitos o directos de financiación: por una parte, la UE prevé anticipar pocos fondos a los Estados, que los recibirían una vez ejecutadas las medidas y producido la inversión; por otra parte, no está claro si las aportaciones de anticipos de dichos fondos computarían en el déficit de los Estados ante el marco de estabilidad financiera europea.

El adelantamiento de los fondos era originariamente exiguo, no alcanzando ninguno de los años presupuestarios más del 3% para los fondos específicos. Además, la necesidad de adelantarlo por

36 Así se expresaba la Comisión Europea cuando en diciembre de 2012 proponía al Consejo la adopción de la Recomendación que vio finalmente la luz el 22 de abril de 2013. Cfr. Commission Staff Working Document, Accompanying the document, {COM(2012) 729 final}, Brussels, 5.12.2012.

37 El Consejo Europeo aprobaba la consignación de fondos en febrero destinados a la Garantía Juvenil a través de este instrumento. El Comisario Europeo de Empleo, Lázsló Andor, expresaba en mayo de 2013 en Madrid (Speech/13/400), una consignación de 6.000 millones de euros a partir de 2014, reservado a regiones con más del 25% de paro juvenil.

38 Así se insinúa por ejemplo en el MEMO/14/571 o el Comunicado de Prensa de la Comisión Europea de 9 de septiembre de 2014, sobre la reunión de los 18 proyectos piloto de Garantía Juvenil.

parte de los Estados con fondos propios perjudicaba especialmente a aquellos que son los principales receptores, con España a la cabeza, dado que son cantidades muy elevadas para los presupuestos nacionales de los países con peor situación de empleo juvenil. En febrero de 2015, la Comisión Europea se proponía anticipar un tercio del YEI una vez aprobados los Programas Operativos³⁹. De ser así, España contaría con un anticipo de casi 1.000 millones de euros, reduciendo la cantidad que debe adelantar, y por tanto las dificultades de liquidez.

El Comisario Europeo de empleo de la legislatura anterior, László Andor, respondía que los fondos específicos de Garantía Juvenil (no adelantados por la UE a los Estados miembros) no computarían para el cumplimiento del déficit de los Estados. Sin embargo, las autoridades de algunos Estados miembros, entre ellos España, defienden la consideración contraria: el adelantamiento de fondos por parte de los Estados que supusiera un incremento de deuda sí computaría para el déficit, según la información de que disponen⁴⁰.

El nuevo marco financiero europeo ha dado como resultado una inversión específica para España del FSE de 9.120 millones de Euros, de los cuales casi 943,5 están destinados a jóvenes. Esta “partida específica” es una novedad que no existía en el anterior período (2007-2013). Sumado a la partida propia del YEI (otros 943,5 millones de euros), España debe disponer de una suma específica de más 1.887 millones de euros para la Garantía Juvenil⁴¹.

España recibirá 8.200 millones de euros del FSE no directamente vinculados a la Garantía Juvenil pero que sí podrían ser parcialmente utilizados hasta 2020. Esto está recogido en su Programa Operativo de Empleo Juvenil, como ya han hecho numerosos países. El Plan Nacional preveía una dotación extraordinaria del FSE para España de casi 472 millones de euros.

El principal aspecto de controversia de la aplicación en España de la Garantía Juvenil es la utilización de los fondos para población no destinataria. Cabe señalar que los fondos europeos son finalistas, y como es sabido, éstos no pueden ser utilizados para ningún otro uso que no sea el específico para el que han sido concedidos. Sin embargo, el Gobierno de España ha articulado una serie de bonificaciones fiscales que prevé costear con cargo a la Garantía Juvenil y que pueden ser utilizados por los empresarios para trabajadores fuera del rango de edad joven⁴², distinto a aquel que sí da derecho a la bonificación. Esto, de ser así, daría lugar a la imposibilidad de financiar con

39 Así lo recogía la prensa:

<http://www.elperiodico.com/es/noticias/economia/comision-europea-adelanta-1000-millones-del-plan-empleo-juvenil-3910495>

40 Para ilustrar esta controversia sobre el cómputo del adelantamiento de fondos en la Garantía Juvenil se puede acudir a las actas y grabaciones del “Diálogo por el empleo juvenil. Garantía Juvenil en España: ¿qué podemos aprender de experiencias internacionales?”, organizado por la Fundación Bertelsmann en Barcelona, el 2 de junio de 2014.

41 Con frecuencia se observan cifras distintas a las expuestas en algunos documentos: es necesario realizar la actualización de euros 2011 a euros corrientes. Para ello es útil contrastar con el Plan Nacional.

42 Este aspecto ha llegado a tener repercusión en la propia prensa nacional, como puede comprobarse a través del siguiente enlace (10/01/2015): <http://www.abc.es/economia/20140819/abci-bonificacion-garantia-juvenil-aplicara-201408191657.html>

cargo a FSE o YEI. En efecto, se puede comprobar en el Plan Nacional que finalmente éste tipo de reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social deben asumirse con fondos propios.

E. Contenido de la oferta al joven.

La oferta pública al sujeto joven en el marco de la Garantía Juvenil no puede ser de cualquier tipo. Expresamente se recoge en los textos que hemos referenciado (del YFJ y de las instituciones de la UE) la expresión “de calidad”. Por tanto la Garantía Juvenil no será tal si acepta opciones de precarización, fomenta la subocupación, la sobre-cualificación, o la excesiva temporalidad. Lo que los Estados miembros pueden o no incluir como oferta de Garantía Juvenil es pactado con la Comisión Europea a través de los Programas Operativos y los Acuerdos de Adhesión en el nuevo marco financiero plurianual. Hasta donde ceda o consienta la Comisión, encontraremos definida en la práctica dicha calidad.

A este propósito, el empleo de calidad viene marcado por los Planes de Implantación de cada país. En el caso de España, éste determina que las ofertas de empleo deben ser de al menos seis meses de duración, y como mínimo del 50% de la jornada ordinaria. Tendrán que ser canalizadas directamente por los servicios públicos de empleo, incluido el sistema EURES, por agencias de colocación o directamente por empresas privadas, según se determine.

Por lo que se refiere al ámbito educativo, para personas sin formación o experiencia, el tiempo mínimo de la oferta debe ser de 150 horas, y 90 en el caso de ofertas de complemento. Las áreas prioritarias que establece el Plan Nacional son idiomas, tecnologías de la información y comunicaciones, pero permitiendo que sean ampliadas por otras.

En marzo de 2014, el Consejo de ministros de la UE adoptaba el “Marco de calidad para los períodos de prácticas”, considerándolo la Comisión una clave de apoyo fundamental a la Garantía Juvenil. El YFJ también se movilizó hacia la adopción de un marco de calidad complementario que evitara los abusos que han constatado numerosos Consejos nacionales de juventud. Sin embargo, el YFJ considera que el Marco de calidad para los períodos de prácticas que fue asumido por la UE cedía excesivamente a las pretensiones de *Business Europe*, la organización que reúne a las plataformas de la patronal europea. Por tanto, el resultado de éste complemento es considerado como manifiestamente insuficiente para evitar los abusos que se producen en distintos Estados miembros. En junio de 2014, el Consejo de la Juventud de España lanzaba una campaña en redes sociales presentando los resultados del estudio “Calidad Empleo Joven, Becas y Prácticas” (2015) PONER EN BIBLIOGRAFÍA, que deja en evidencia la situación no resuelta adecuadamente por el marco adoptado.

F. Principios metodológicos.

La definición de Garantía Juvenil ya hemos constatado que implica una relación entre sujetos, un contenido específico y un marco temporal concreto. La realización de todo ello debe sustentarse en la experiencia y las buenas prácticas. La UE y el YFJ apuntan una serie de principios metodológicos que deben guiar su implementación. A continuación realizamos una síntesis de los mismos y destacamos aspectos relevantes en España.

En primer lugar, conviene destacar el valor que la Comisión Europea y otras instituciones como el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo, y el propio Consejo, le otorgan al *principio de asociación*⁴³. Bajo la dirección estratégica de una sola autoridad nacional, se insiste en la participación de los servicios educativos, la sociedad civil organizada, los gobiernos locales y regionales, y mención especial merecen las organizaciones juveniles. Este es uno de los pocos aspectos en los que la Resolución del Consejo de 22 de abril enmienda la propuesta de la Comisión Europea. La Comisión integró en su propuesta de recomendación la reivindicación del YFJ sobre el papel de “los representantes de los jóvenes y de las organizaciones juveniles”. El Consejo corrigió esa expresión por “los jóvenes y las organizaciones”, diluyendo la interlocución sin reconocer la existencia de canales de representatividad (fundamentalmente el propio YFJ y sus entidades, incluyendo a los Consejos de la Juventud Nacionales). En cualquier caso, la Comisión Europea ha exigido que éstas plataformas fuesen tenidas en cuenta para la elaboración de los planes nacionales de Implementación de la Garantía Juvenil y el posterior desarrollo del sistema⁴⁴.

El Consejo de la Juventud de España (miembro del YFJ e interlocutor de las organizaciones juveniles ante el Estado Español) manifiesta⁴⁵ la falta de interlocución del Gobierno, quien solamente mostró el Plan Nacional a las organizaciones una vez cerrado el documento y remitido a Europa, pese a que en el contenido se diga que el texto ha sido consultado con esta institución.

Con el principio de *globalidad* se entiende que el alcance debe ser integral hacia un colectivo amplio, “global” en el sentido generacional para la juventud. Hablamos por tanto de una Garantía Juvenil abierta a toda la población de una determinada edad, aunque sea un alcance progresivo en el tiempo: cada vez a más colectivos, priorizando a aquellos en riesgo de exclusión). Esta globalidad no es acogida ni a corto ni a medio plazo en ningún desarrollo normativo en España, hasta la fecha.

El principio de *integración* implica la conexión de la Garantía Juvenil con otros sistemas de lucha

43 Esto es lo que los textos europeos están denominando el "enfoque basado en asociación", como recoge la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C120/01), Recomendación nº 2. En este sentido, pide "un punto de contacto único para comunicar a la Comisión Europea sobre la aplicación de la Garantía Juvenil". Sin embargo, la propia Comisión Europea toma la iniciativa de preguntar a los sujetos "asociados": centros de formación, agentes sociales, servicios públicos de los distintos niveles territoriales, y muy especialmente organizaciones juveniles, entre otros sujetos que deben integrarse en la aplicación de las medidas de Garantía Juvenil.

44 Cfr. la recomendación séptima del texto de la Recomendación del Consejo.

45 Cfr. el siguiente enlace a medios (10/01/2015): http://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/Garantia-Juvenil-vital-sur-Europa_0_274023424.html

contra el paro y de garantía social. Esta cualidad de integración conlleva también la necesidad de que la Garantía Juvenil se componga de diversas acciones o medidas, que “integre” diferentes líneas de actuación. En España este principio se sustancia en el desarrollo que prevé el Plan Nacional.

La Garantía Juvenil debe cumplir además el principio de *accesibilidad*, implementando “medidas antidiscriminatorias para garantizar el acceso igualitario”⁴⁶. La consecuencia de esto es que las medidas de formación o prácticas deben garantizar que puedan ser desarrolladas por personas sin recursos. Las prácticas o becas deben ser remuneradas con, al menos, “el salario mínimo del país en el que tenga lugar”⁴⁷. En el caso de opciones de formación o educación, se deben cubrir todos los gastos necesarios incluyendo eventuales subvenciones al alojamiento. El YFJ exige incluso que la formación en Garantía Juvenil lleve aparejada una beca que cubra los gastos mínimos de subsistencia, de manera que quien accede a estas opciones no suponga un coste familiar.

El reconocimiento exigido en las medidas de Garantía Juvenil se entiende como certificación de las competencias adquiridas que sean experiencias educativas, formativas, de prácticas o de empleo. Incluso aunque se trate de iniciativas de educación no formal. El aspecto de la educación no formal no se encuentra recogido de manera adecuada en el desarrollo en España, ni estatal ni autonómico⁴⁸. Por último, la prioridad de las ofertas debería atender a las necesidades específicas del joven, procurando que cuanto más edad tenga, la opción ofrecida sea prioritariamente empleo de calidad, y a los más jóvenes sea formación complementaria. En todo caso, priorizando las ofertas más ajustadas también a sus propias inquietudes y capacidades⁴⁹.

Conclusión.

La Garantía Juvenil supone la inversión específica en empleo juvenil más cuantiosa de la trayectoria europea. La aplicación está llena de matices que aún no se han determinado con claridad. Cada Comunidad Autónoma en España podrá aplicarla con variables significativas, innovar en medidas concretas y abordarla con enfoques particulares, adaptados al territorio y las condiciones sociológicas. Aún existe una gran distancia entre las aspiraciones de la sociedad civil joven organizada y la aplicación real que han iniciado los servicios públicos de empleo en España. Existen Comunidades Autónomas que no han realizado ningún desarrollo normativo hasta la fecha en relación a la Garantía Juvenil, pese a las indicaciones del Ministerio de Empleo del Gobierno de España. Recientemente el Gobierno ha aceptado incluir al Consejo de la Juventud de España y a la Plataforma de Organizaciones de Acción Social como agentes de sociedad civil entre los miembros

46 Cfr. nota 11.

47 Ibid.

48 Cfr. al respecto las consideraciones y posicionamientos del CJE sobre la Educación No Formal:

49 Cfr. sobre esta cuestión la citada resolución del Consejo Nórdico en 1981.

invitados al comité de seguimiento del Programa Operativo de Empleo Juvenil. Esta y otras cuestiones serán determinantes en el futuro de la medida y en su capacidad para producir los cambios esperados. El seguimiento de la medida deberá tener en cuenta el marco comunitario de recomendaciones, los documentos políticos y la regulación jurídica estatal, pero muy especialmente el desarrollo autonómico.

Otras referencias bibliográficas

Aragón Medina, J.; Martínez Poza, A.; Cruces Aguilera, J. y Rocha Sánchez, F. (2011): *Las políticas de empleo para jóvenes en España. Una aproximación territorial*, Colección Informes y Estudios n.22, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Bell, D. y Blanchflower, D. (2009): *Youth Unemployment: Déjà Vu?* University of Sterling.

Consejo de la Juventud de España (2013): *Calidad, Empleo Joven, Becarios y Prácticas*, Madrid.

EURFOUND (2012): *Youth Guarantee: Experiences from Sweden and Finland*, Dublin.

EURFOUND (2011): *Youth People and NEETs in Europe*, Dublin.

García-Montalvo, J. (2009): “La inserción laboral de los universitarios y el fenómeno de la sobrecualificación en España”, *Papeles de economía española*, n.119, pp.172-187.

Gentile, A. (2013): *Emancipación juvenil en tiempos de crisis. Un diagnóstico para impulsar la inserción laboral y la transición residencial*, Estudios de Progreso 73. Madrid: Fundación Alternativas.

Moreno, L. y Marí-Klose, P. (2013): “Youth, Family Change and Welfare Arrangements. Is the South still so Different?”. *European Societies*, vol.15, n.4, pp.493-513.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo (2013): *Education at a Glance: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.

Pérez Infante, J.I. (2013): “Crisis económica, empleo y salarios”, *Documentación Social*, n.169, pp.17-45.

Price, R.; McDonald, P.; Bailey, J. y Pini, B. (2011): *Young People and Work*, Surrey.

Scharle, A. y Weber, T. (2011): *Youth Guarantees: PES Approaches and Measures for Low Skilled Youth People*, Bruselas.

Título de la contribución:

**EL CONTRATO DE TRABAJO A TIEMPO PARCIAL CON VINCULACIÓN
FORMATIVA: UNA HERRAMIENTA DE LA POLÍTICA A FAVOR DEL EMPLEO
JUVENIL**

Autora:

Carolina San Martín Mazzucconi

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Rey

Juan Carlos (Madrid). Acreditada como Catedrática

carolina.sanmartin@urjc.es

Panel al que se dirige la contribución:

Panel 5-Juventud. Las políticas para jóvenes en la transición a la vida adulta

RESUMEN

En los últimos años las mayores pérdidas de empleo en España se han venido produciendo entre las personas más jóvenes y las de menor nivel de formación, en una línea de tendencia que ya existía antes de la actual crisis económica pero que con ésta se ha acentuado. En buena medida ello se debe al pasado auge de la construcción, que determinó que muchos jóvenes abandonaran prematuramente el sistema educativo y con la recesión pasaran a encontrarse sin empleo y sin cualificación.

Ante semejante realidad, diversas normas han procurado atender a este problema, apostando por potenciar la incorporación laboral de jóvenes mejores de 30 años a través de contratos con un importante componente formativo. En esta línea, interesa especialmente estudiar el contrato de trabajo a tiempo parcial con vinculación formativa, pues se trata de una figura que pretende conectar las políticas de empleo y de formación, siendo sus destinatarios los jóvenes desempleados.

El contrato a tiempo parcial es una fórmula flexible de inserción laboral que está dando buenos resultados en países de la UE con tasas de ocupación elevadas, y que tiende a utilizarse más en épocas de crisis. Por ello es natural que en España se vuelvan los ojos a esta modalidad contractual para adaptarla a un colectivo especialmente afectado por el desempleo. No obstante, no parece que se tenga clara cuál debería ser la formulación legal que, sin descuidar en exceso las garantías laborales, realmente aproveche las importantes cualidades de este contrato como creador de empleo juvenil.

Palabras clave: empleo, formación, jóvenes, contratación, incentivos.

Índice: I. Ideas previas.- II. Naturaleza de la figura.- III. La apuesta por el contrato a tiempo parcial.- IV. Diseño de los incentivos. 1. Configuración general. 2. Colectivo protegido. 3. Características de la contratación. 3.1. Vinculación formativa. 3.2. Tipo de contrato. 4. Exigencia de mantenimiento del empleo. 5. Exclusiones. 6. Ámbito temporal. 7. Aplicación y control.- V. Conclusiones.- Bibliografía

I. Ideas previas

Desde el comienzo de la crisis económica que continúa afectando a España, las mayores pérdidas de empleo se han venido produciendo entre las personas más jóvenes y las de menor nivel de formación, en una línea de tendencia que ya existía antes de la crisis pero que con ésta se ha acentuado (Consejo Económico y Social, 2011). En buena medida ello se debe al pasado auge de la construcción, intensivo en empleo de baja cualificación, que determinó que muchos jóvenes abandonaran prematuramente el sistema educativo y con la recesión pasaran a encontrarse sin empleo y sin cualificación (Mercader Uguina, 2012).

Ante semejante realidad, desde las primeras reformas normativas de la actual legislatura se procuró atender a este problema, tal como se había hecho también en la precedente. Así, el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (que dio comienzo a la que se conoce como la reforma laboral de 2012), apostó por potenciar el contrato para la formación y el aprendizaje a través de una serie de modificaciones de su régimen jurídico, siendo una de las más significativas la ampliación de su ámbito subjetivo de aplicación (de menores de 25 años a menores de 30) mientras la tasa de desempleo no se sitúe por debajo del 15%¹. Por otra parte, el contrato se vio acompañado del establecimiento de importantísimas deducciones en las cuotas de Seguridad Social, tanto para empresarios como para trabajadores. También el contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores se acompañó de beneficios fiscales y de bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social si se suscribe con trabajadores menores de 30 años.

Desde entonces hasta ahora, se han ido adoptando otras medidas en el mismo sentido, en un

* El presente texto forma parte de la investigación que la autora lleva a cabo actualmente en el marco del Proyecto de Investigación “Retos de la formación en el empleo juvenil” (DER 2013-46764-R) financiado por el Ministerio de Ciencia e Investigación.

¹ Es ya técnica habitual de nuestro legislador adaptar las nociones de jóvenes y de personas de edad avanzada según los requerimientos de la política de empleo de cada momento (Sempere Navarro et al., 2005). Y, desde luego, la introducción de excepciones a la edad máxima de concertación de este contrato formativo es igualmente un clásico de las reformas laborales. Sin ir más lejos, la reforma de 2010 también abordó este extremo (Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, y Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo).

intento por revertir unas tasas de desempleo juvenil que continúan siendo alarmantes². No en vano la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, aprobada por el Gobierno en febrero de 2013, se alza como eje de una política orientada a mejorar la empleabilidad y facilitar la inserción laboral o profesional de este colectivo, articulando un centenar de acciones en torno a la educación, la formación, el conocimiento de idiomas y el manejo de herramientas tecnológicas, el fomento del emprendimiento y del autoempleo, la mejora de la intermediación laboral, los estímulos a la contratación, la flexibilidad en el empleo y la igualdad de oportunidades³.

Pues bien, en esta línea cabe citar el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, que fue posteriormente tramitado como Ley 11/2013, de 26 de julio, con idéntica rúbrica. Uno de sus objetivos primordiales es la lucha contra el desempleo juvenil, asumiendo que nos enfrentamos a un sector de la población especialmente aquejado por la baja cualificación, que repercute directamente en su nivel de empleabilidad. Estas normas contienen una serie de disposiciones destinadas a incentivar la contratación de jóvenes desempleados, encontrándose entre ellas las que conectan incorporación al mercado de trabajo con formación. Es el caso de los incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa, regulados en sendos arts. 9 de las disposiciones citadas, y a cuyo análisis se dedican las páginas que siguen.

II. Naturaleza de la figura

A pesar de la equívoca denominación escogida por el legislador, ha de tenerse claro que estamos, lisa y llanamente, ante unos incentivos económicos que se aplican al contrato a tiempo parcial en circunstancias específicas. Por tanto, en absoluto puede hablarse de una modalidad contractual diferenciada, ni de un contrato a tiempo parcial con un régimen jurídico peculiar –más allá de una limitación adicional a la jornada, como veremos-, ni tampoco de un nuevo contrato de trabajo con causa formativa (Selma Penalva, 2014), sino de una medida de política activa de empleo que fomenta la contratación y la inserción laboral, valiéndose para ello de una modalidad contractual ya existente cuya concertación se estimula

² Según Eurostat, en el año 2013 la tasa de paro de menores de 25 años en España alcanzó el 55,5% de la población, siendo la segunda más alta de la UE por detrás de Grecia (58,3%). La media de la UE (28 Estados) estaba en el 23,6%.

³ La Estrategia puede consultarse en http://www.empleo.gob.es/es/garantiajuvenil/document/EEEJ_Documento.pdf. Su producto más reciente es el Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España, regulado por Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia económica.

en situaciones determinadas, relacionadas más o menos directamente con la adquisición de formación.

La advertencia precedente obedece a que la alusión legal al contrato a tiempo parcial con vinculación formativa generó, al menos inicialmente, el espejismo de un nuevo tipo de contrato de trabajo, viniendo así a contribuir a un panorama general de cierta confusión en torno a modalidades y modelos contractuales.

En efecto, recuérdese que el 29 de agosto de 2013, la Ministra de Empleo y Seguridad Social manifestó el propósito del Gobierno de reducir a unos pocos el “número de contratos”. Desde entonces, comenzaron a circular interpretaciones contradictorias sobre el alcance de la medida, sin que quedara claro si lo que se iba a reducir eran las modalidades contractuales o más bien los modelos oficiales en que se formalizaban.

Por fin salimos de dudas el 21 de diciembre de 2013, con la publicación del Real Decreto-ley 16/2013, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad. Esta norma no reguló la anunciada reducción, sino que proclamó en su Preámbulo que, “con la finalidad de reducir cargas administrativas, se procede a una simplificación administrativa de los contratos de trabajo a través de una muy importante reducción del número de modelos de contratos actualmente existentes”. De este modo, utilizando el preámbulo normativo a modo de nota de prensa, se aclaraba que no se reducirían las modalidades contractuales sino sus modelos.

Sin que mediara disposición normativa alguna, desde el 1 de enero de 2014 la página web del Servicio Público de Empleo Estatal materializó el cambio anunciado, de modo que hoy contamos con cuatro grandes modelos (indefinido, temporal, formación y prácticas), que a su vez incorporan especialidades según la modalidad concreta o peculiaridades de que se trate (“cláusulas específicas”), y mantienen los códigos de contrato vinculados a las mismas; es decir, las claves numéricas que identifican el modelo para su tramitación informática ante el Servicio Público de Empleo o la Tesorería General de la Seguridad Social.

En fin, el denominado “contrato a tiempo parcial con vinculación formativa” es sólo una de las diecisiete variantes del modelo de contrato por tiempo indefinido, y una de las dieciocho correspondientes al contrato temporal, que contempla actualmente el Servicio Público de Empleo Estatal.

III. La apuesta por el contrato a tiempo parcial

En principio, llama la atención que, existiendo en nuestro ordenamiento jurídico modalidades contractuales que por su propia naturaleza conectan empleo con formación, el legislador haya

vuelto los ojos al contrato a tiempo parcial para reforzar esa misma conexión mediante esta otra vía. Probablemente ello se deba a la conjunción de varios factores, como la extrema gravedad del problema de desempleo y de la carencia de formación, la escasa utilización del contrato para la formación y el aprendizaje, y la voluntad de potenciar en todo caso el contrato a tiempo parcial como mecanismo de reparto del trabajo en un contexto en el que se cumple más que nunca su calificación como “un bien escaso”, en expresión clásica del prof. Alonso Olea (1982).

No hay duda de que, junto a la contratación temporal, el contrato a tiempo parcial es otra fórmula flexible de inserción laboral que ocupa un papel significativo en el fomento de la creación de empleo, por su especial adaptabilidad a las exigencias de las organizaciones productivas. Su centralidad como factor de creación de empleo radica en la posibilidad de ajuste a los requerimientos empresariales en materia de tiempo de trabajo –con salarios proporcionales–, por lo que se erige en fórmula idónea para fomentar la contratación y creación de empleo. Por otra parte, el tiempo de trabajo es una condición especialmente permeable a todo tipo de elementos de rigidez o flexibilidad en la regulación jurídica, y quizá sea por eso que cualquier reforma en un sentido u otro termina pasando también por la modificación de la regulación legal del contrato de trabajo a tiempo parcial.

Sin ánimo de comparar situaciones que pueden no ser semejantes, sí que conviene saber que los países de la Unión Europea con mayor nivel de utilización de los contratos a tiempo parcial registran tasas de ocupación más elevadas (Comisión de Expertos para el Diálogo Social, 2005). Por tanto, el avance de esta modalidad contractual se concibe como un factor de robustez en el mercado laboral.

Pero no debe olvidarse que el contrato a tiempo parcial está llamado a constituir un mecanismo apto para la creación y reparto del empleo, no sólo por permitir un uso más flexible del tiempo de trabajo a través de la adaptación de la jornada a las necesidades de la producción, sino también por ser un instrumento de compatibilización entre la actividad laboral y otras de índole familiar, personal, formativo, de ocio o incluso de pluriempleo o pluriactividad.

Lo que ocurre es que, aún admitiendo que esta modalidad contractual puede ser un instrumento útil tanto para empresarios como para trabajadores, en realidad el factor determinante es su aceptación por los primeros, ya que en épocas de bonanza son estos los que optan por que la prestación abarcable por un contrato de trabajo a tiempo completo se distribuya en varios contratos a tiempo parcial, y en época de crisis son también los empresarios los que deciden contratar al menos a tiempo parcial cuando la crisis impone ajustes de plantillas.

En nuestro país, aunque la utilización de este contrato en sus diversas modalidades ha venido siendo ciertamente escasa, el legislador siempre ha tenido en mente su potencialidad creadora de empleo, de modo que no ha cesado de retocar continuamente su régimen jurídico, e incluso su propia delimitación conceptual, en el convencimiento de que más tarde o más temprano daría con la formulación legal que, sin descuidar en exceso las garantías laborales, realmente aprovechara las importantes cualidades de este contrato como creador de empleo.

Tal convencimiento del legislador se reaviva con la crisis económica, pues estamos ante una modalidad contractual que, de modo natural, presenta un mayor índice de utilización en este contexto⁴. Ello es así por su carácter “defensivo”, que se asocia además a un incremento sustancial en la involuntariedad en su concertación por los trabajadores, pues, por ejemplo, todo el aumento del trabajo a tiempo parcial en 2013 (5,4%) se originó en el grupo de quienes trabajaron con esa jornada por no haber encontrado un trabajo a tiempo completo (Consejo Económico y Social, 2014)⁵.

Con este marco, las últimas reformas laborales no podían ser una excepción a esa búsqueda permanente de la regulación óptima, demostrando una vez más que el legislador aún no tiene del todo claro cuál es el mejor enfoque para este contrato. Resulta significativo, por ejemplo, que el Real Decreto-ley 3/2012 reformulara su regulación legal con el objetivo de permitir que los trabajadores a tiempo parcial pudieran realizar horas extraordinarias –que hasta entonces habían estado prohibidas salvo para prevenir o reparar siniestros u otros daños extraordinarios y urgentes-, y al año siguiente el Real Decreto-ley 16/2013 desanduviera este mismo camino, volviendo a prohibirlas. Los Preámbulos de ambas normas justifican sendos cambios de ida y vuelta en el mismo motivo: impulsar la utilización del contrato a tiempo parcial.

IV. Diseño de los incentivos

1. Configuración general

El incentivo económico para la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa que contempla el art. 9 de la Ley 11/2013, adopta la forma de una reducción en la cuota de

⁴ Según datos del Instituto Nacional de Estadística, en el periodo 2008-2012 la participación de trabajadores hombres a tiempo parcial en el empleo total masculino se elevó de un 4,2% en 2008 a un 6,6% en 2012, y la participación de mujeres con este tipo de jornada en el empleo total femenino también se incrementó (de un 22,7% en 2008 a un 24,5% en 2012). El Servicio Público de Empleo informa que en junio de 2014 se concertaron 47.406 contratos a tiempo parcial (lo que supone un incremento interanual de 28,73%), frente a 62.852 a tiempo completo (23,05% interanual).

⁵ Entre los motivos para trabajar a tiempo parcial en 2013, solo creció el de “no haber encontrado un trabajo a tiempo completo”, que supuso cerca del 63% sobre el total de personas ocupadas a tiempo parcial, más del doble que en 2007.

Seguridad Social soportada por el presupuesto de ingresos de esta última. En concreto, si la plantilla de la empresa es al menos de 250 trabajadores, se reduce en un 75% la cuota patronal por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado, mientras que se eleva al 100% en organizaciones productivas de plantilla inferior. La reducción se aplica durante un máximo de doce meses, prorrogable por otros tantos en ciertos casos.

Hay que advertir que resulta dudosa la eficiencia de las deducciones en cuotas de Seguridad Social como técnica de creación de empleo (Casas Baamonde et al., 2013; Miñarro Yanini, 2014). Ya el Consejo Económico y Social en su Informe 1/2005 alertaba sobre el posible efecto “peso muerto” de este tipo de medidas, que concurre cuando la subvención se otorga a la contratación que se habría realizado aún sin la existencia de la misma. Igualmente, consideraba el riesgo de “efecto sustitución”, identificado en los casos en que el incentivo no genera una nueva contratación sino que simplemente influye sobre las características de los trabajadores que ocupan los puestos de trabajo (aunque puede ser que este sea uno de los objetivos). Por último, advertía sobre un posible “efecto rotación”, por el cual los trabajadores protegidos obtienen un empleo de corta duración como consecuencia del programa y vuelven luego al paro. Teniendo en cuenta todo ello, la mayor eficacia de las medidas de política activa como la presente se asocia a programas de pequeña dimensión, con acciones muy intensivas, destinadas a grupos bien definidos y relativamente reducidos.

En esta línea, el Real Decreto-ley 3/2012 expuso en su Preámbulo que el amplio abanico de bonificaciones y reducciones de cuotas de Seguridad Social debía racionalizarse, procediendo entonces, en una complicada Disposición Derogatoria, a suprimir la mayor parte de las medidas de este estilo. A partir de entonces, poco a poco, el legislador ha ido recuperándolas, si bien de modo medido y aplicadas a colectivos específicos. Lo que ocurre es que, a base de avanzar por la senda de la recuperación progresiva de las deducciones, cada vez nos acercamos más a una situación similar a la que se quería conjurar, con incentivos dispersos y asistemáticos⁶.

Pero incluso dando por bueno que en esta ocasión las deducciones sí pudieran cumplir el objetivo de fomentar el incremento de la contratación del colectivo amparado, tampoco es algo que pueda comprobarse con facilidad, pues no se encuentran datos estadísticos desagregados que permitan identificar si los contratos a tiempo parcial que se celebran llevan

⁶ Una señal más de que estamos ante una técnica de eficacia discutible, es su deficiente integración en el Asistente de Contratos habilitado por el Servicio Público de Empleo Estatal en su página web, pues las deducciones en cuotas de Seguridad Social no se toman como referencia a la hora de guiar al empresario en la elección de su contrato, sino que aparecen prácticamente al final, a modo de “premio sorpresa”. Ello es coherente con la asunción de la mínima incidencia que estos cambios poseen en las decisiones empresariales acerca de qué clase de contrato suscribir.

aparejado este elemento formativo o no. De hecho, el contrato a tiempo parcial está en la diana de toda una panoplia de medidas que pretenden su incentivación, siendo ésta tan solo una de ellas⁷. En cualquier caso, cabría corroborar algo que ya se intuía: la naturaleza flexible del contrato a tiempo parcial parece haberle permitido reaccionar frente a la crisis con una sensibilidad parecida a la de la contratación temporal, pues demuestran haberse visto especialmente afectados por los recortes, al tiempo que están siendo de los primeros en repuntar⁸.

Lo deseable sería, pues, que una vez conseguido el objetivo principal, cual es la inmersión laboral generalizada de quienes se encuentran fuera del mercado de trabajo, la visión cuantitativa del problema deje paso a la cualitativa, recuperando la preocupación por la calidad en el empleo. Parece que en esta línea va el legislador, cuando confiere a los incentivos analizados un carácter estrictamente temporal.

Enlazando con la reflexión expuesta en el epígrafe anterior, claro está que el contrato a tiempo parcial cumple un papel importante entre las modalidades contractuales y ha de apostarse por su utilización, pero ello no debería impedir el intentar conseguir que la opción por la contratación a tiempo parcial no fuera unilateral sino bilateral, por tratarse de una figura flexible para las dos partes de la relación laboral y no sólo para una de ellas.

2. Colectivo protegido

Tratándose de una deducción en la cuota empresarial a la Seguridad Social, el beneficiario directo de la medida es el empleador. No obstante, ello es así en orden a favorecer la inserción laboral de un sector de la población que presenta dificultades específicas para incorporarse al mercado de trabajo; en este caso los jóvenes con escasa empleabilidad, por carecer de formación eficiente, de experiencia adecuada, o ser parados de larga duración.

En concreto, los incentivos operan por la contratación de menores de 30 años –o de 35 si tienen reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%–, que estén desempleados y que, además, se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias:

- a) No tener experiencia laboral o que esta sea inferior a tres meses.
- b) Proceder de otro sector de actividad.

⁷ Falta, pues, implementar la adecuada evaluación de todas estas medidas, como vía para verificar hasta qué punto las políticas activas de empleo resultan efectivas o no.

⁸ Según datos del Ministerio de Empleo, la contratación por tiempo indefinido decreció en 2013 respecto de 2012 en un 20,8%, sufriendolo más los contratos a tiempo parcial que los celebrados a tiempo completo. La tendencia es la inversa en la contratación temporal, que aumentó un 6,6% en 2013 respecto del año precedente; aumento que afecta sobre todo a los contratos a tiempo parcial. (http://www.empleo.gob.es/estadisticas/ANUARIO2013/MLR/mlr25_top_EXCEL.htm).

Lo que se pretende es incentivar una suerte de reconversión profesional de los jóvenes que, si bien cuentan con experiencia laboral, proceden de un sector de actividad distinto del que ahora pudiera estar en disposición de incorporarlos. Ello ocurre, obviamente, con quienes vienen de prestar servicios en el sector de la construcción y actividades conexas, especialmente afectado por la crisis económica.

c) Ser desempleado inscrito ininterrumpidamente en la oficina de empleo durante al menos doce meses en los dieciocho anteriores a la contratación.

Nótese, pues, que este requisito es sólo uno de los que alternativamente dan lugar a la contratación incentivada del trabajador, de modo que, si se cumple algún otro, podría permitir el disfrute de los incentivos aunque se tratara de un trabajador desempleado inscrito como tal en una agencia de colocación, o durante un período más corto, o no ininterrumpido. Incluso sería posible, estrictamente, que no figurara como demandante de empleo en ninguna oficina o entidad colaboradora, siempre que, no obstante ello, pudiera acreditarse su condición de desempleado, puesto que esta última es exigible en todo caso.

d) Carecer de título oficial de enseñanza obligatoria, de título de formación profesional o de certificado de profesionalidad.

Es decir, jóvenes sin cualificación o con una muy baja, que estén formándose o quieran hacerlo (Duque González, 2014).

e) Ser beneficiario del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España.

Este Sistema, creado y regulado mediante Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, atiende a jóvenes mayores de 16 años y menores de 25 –o de 30 si presentan un grado de discapacidad igual o superior al 33%- que no estén ocupados o integrados en los sistemas de educación o formación. Su finalidad es procurarles una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas.

Para ser beneficiarios de estas medidas, los jóvenes -españoles o extranjeros con residencia legal y autorización para trabajar-, no han de haber trabajado en los 30 días naturales anteriores a la fecha de presentación de su solicitud de incorporación al Sistema, y en algunos casos se exige además que no hayan recibido acciones educativas ni formativas que conlleven más de 40 horas mensuales, respectivamente, en los 90 o 30 días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

3. Características de la contratación

3.1. Vinculación formativa

Para que el contrato a tiempo parcial concertado con un joven incluido en el colectivo protegido, dé derecho al beneficiario a disfrutar del correspondiente incentivo, ha de presentar una “vinculación formativa”. Pero, contrariamente a lo que sugiere esta denominación, se trata de una formación bastante desvinculada del contrato, pues resulta irrelevante si guarda relación con el puesto de trabajo o no, y es indiferente si se compatibiliza o no con el empleo, pues se admite también que se hubiera cursado en los seis meses previos a la contratación⁹.

Es más, tampoco parece que la formación tenga que estar necesariamente relacionada con la actividad de la empresa, pues lo único que se exige es que tenga carácter oficial o que esté promovida por los servicios públicos de empleo, y alternativamente se admite que se trate de formación en idiomas o tecnologías de la información y la comunicación con una duración mínima de noventa horas. Nada impide que se trate de formación cursada a distancia.

En definitiva, el acceso al mercado de trabajo mediante el contrato a tiempo parcial se convierte en un incentivo indirecto, a modo de premio, por el esfuerzo formativo del joven. Quizá incluso, de este modo, se pretende que el trabajo sea un medio para que quien se forme pueda sufragar los gastos asociados (Duque González, 2014).

No hay indicaciones sobre la obtención del correspondiente título o certificado, lo que ha dado lugar a que algún autor considere que no resulta exigible (Selma Penalva, 2013). Sin embargo, parece razonable requerirlo en las acciones formativas que deberían concluir durante la vigencia del contrato o con carácter previo, pues acredita la continuidad y el aprovechamiento que tradicionalmente se asocian a los derechos laborales motivados por estudios. De otro modo, bastaría, por ejemplo, con haber participado mínima y parcialmente en una acción formativa oficial para entender cumplido el requisito, burlando así el objetivo de la medida. Lógicamente, cuando el itinerario formativo excede de la duración del contrato, la acreditación tendría que quedar reducida al certificado de aprovechamiento. En cualquier caso, como decimos, el legislador no contempla expresamente nada de esto, pareciendo conformarse con cualquier intento formativo del trabajador, al margen de la seriedad con que lo afronte.

Lo que sí se exige es que la formación oficial o promovida por los servicios públicos de empleo sea “acreditable”, mientras que ello no se requiere en el caso de la formación en idiomas o tecnologías de la información y la comunicación. Resulta muy difícil comprender el sentido de semejante redacción. ¿Acaso no debería ser acreditable la formación en todo

⁹ Durante la tramitación parlamentaria de la Ley 11/2013, se propuso infructuosamente que la formación se simultaneara con el empleo y estuviera vinculada específicamente al puesto de trabajo objeto del contrato (Enmiendas núm. 27 en el Congreso de los Diputados y núm. 8 en el Senado).

caso, puesto que se trata de un requisito constitutivo para el acceso a los incentivos? Quizá lo que el legislador está sugiriendo es que la formación en idiomas y nuevas tecnologías podría canalizarse informalmente –por ejemplo impartándose por la propia empresa-, pues a ello tiende también el que no se contemple control alguno sobre quién puede suministrarla y en qué condiciones, más allá de exigir una duración mínima que de poco sirve si no se pone en relación con el diseño del itinerario formativo.

Finalmente, la formación sí que incide en la duración del período de disfrute de la reducción, pues cabe prorrogar la duración inicial de doce meses por otros tantos si el trabajador continúa compatibilizando el empleo con la formación, o si la ha cursado en los seis meses previos a la finalización de aquellos doce iniciales.

3.2. Tipo de contrato

El contrato de trabajo ha de concertarse a tiempo parcial, pero la jornada está más limitada que la ordinaria para esta modalidad contractual.

En concreto, la norma establece que la jornada máxima no podrá ser superior al 50% de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable -salvo en el caso de personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, que podrá alcanzar el 75%-. Tratándose de un contrato con jornada máxima del 50% y salario proporcional, teniendo en cuenta que se formaliza con jóvenes desempleados y con poca o nula formación, es previsible que muchas nóminas no superen el 50% del salario mínimo interprofesional (González Díaz, 2013). Resulta inevitable que esta figura nos recuerde a los controvertidos *minijobs* alemanes. La limitación de jornada opera en todo caso, aunque sólo parece tener sentido cuando el tiempo de trabajo se compatibiliza con la formación, e incluso entonces puede seguir siendo una limitación excesiva si se cursan apenas las noventa horas anuales de formación que exige la norma. El diseño actual, por tanto, desdibuja la finalidad de semejante restricción.

En cuanto a la duración del contrato, aunque la temporalidad es una de las lacras que soporta nuestro mercado de trabajo, sigue siendo un problema menor en comparación con el que representan las altas tasas de desempleo juvenil. Por ello, la meta del legislador es clara: incentivar, a través del empleo, un mínimo de formación para los jóvenes que carecen de ella o que necesitan reorientarla, en orden a mejorar su empleabilidad. La calidad del tipo de empleo generado pasa a un plano absolutamente secundario, de modo que la reducción opera tanto en contratos por tiempo indefinido como de duración determinada.

4. Exigencia de mantenimiento del empleo

En la línea de otras ayudas de naturaleza análoga, el disfrute de este incentivo se asocia al mantenimiento del nivel de empleo. En este caso, el alcanzado con el contrato incentivado debe sostenerse, al menos, durante un periodo equivalente a la duración del mismo, con un máximo de doce meses desde su celebración. Obviamente, lo que es un máximo es la exigencia legal de mantenimiento del empleo, sin perjuicio de que sea deseable que continúe también con posterioridad.

Nótese que el nivel de empleo al que se alude es el general, debiendo computarse, por tanto, todos los contratos vivos concertados por el empleador con independencia de su modalidad.

El incumplimiento de esta obligación supone el tener que proceder al reintegro de los incentivos, sin que se indique que deban ir acompañados de recargo ni intereses por mora. Tampoco se menciona nada respecto de posibles sanciones por disfrute indebido de estas ayudas, pero no parece que este silencio sea suficiente para desplazar la aplicación de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, según cuyo art. 22.9 constituye infracción grave el obtener o disfrutar indebidamente cualquier tipo de reducciones, bonificaciones o incentivos en relación con el importe de las cuotas sociales que corresponda, entendiéndose producida una infracción por cada trabajador afectado. Sobre todo porque la propia Ley 11/2013 establece que el Servicio Público de Empleo ha de facilitar mensualmente a la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la información relativa a cotizaciones y deducciones que se estén aplicando, “al efecto de facilitar a este Órgano Directivo la planificación y programación de la actuación inspectora que permita vigilar la adecuada aplicación de las bonificaciones previstas en los correspondientes programas de incentivos al empleo, por los sujetos beneficiarios de la misma”.

Ahora bien, ciertas extinciones contractuales no computan a efectos de entender incumplido el mantenimiento del empleo, de modo que, aunque repercutan en el número de contratos vivos en la empresa, sin embargo no se perderá la reducción. Con una redacción algo confusa, porque no queda claro si se alude al estricto contrato incentivado o a la plantilla en general, parece que no computan las extinciones por causas objetivas o por despidos disciplinarios, siempre que uno u otro sean declarados o reconocidos como procedentes, y tampoco cuentan las extinciones por dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez de los trabajadores o por la expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato, o por resolución durante el período de prueba.

En definitiva, si seguimos el elenco de causas extintivas contenido en el art. 49 del Estatuto de los Trabajadores, sólo incidirían en el requisito del mantenimiento del nivel de empleo las siguientes: mutuo acuerdo de las partes; causas consignadas válidamente en el contrato;

muerte, jubilación o incapacidad del empresario; fuerza mayor; despido colectivo; extinción causal; extinción contractual disciplinaria o por causas objetivas reconocida o declarada como improcedente o nula; decisión de la víctima de violencia de género. En estos casos, el empresario debería proceder a nuevas contrataciones si desea mantener la reducción.

La referencia a la declaración o reconocimiento de la procedencia del despido da lugar a dudas específicas:

¿Cuándo se reconoce la procedencia de un despido? Semejante trámite no existe, de modo que probablemente el legislador esté pensando en las extinciones no impugnadas, con impugnación desistida, o en las que se acuerdan en virtud de una conciliación administrativa o judicial.

En cuanto a la declaración de procedencia, no se indica que la resolución judicial que así lo estime deba haber ganado firmeza, aunque parece razonable considerarlo en tal sentido. Claro que, en ese caso, los tiempos que a veces transcurren hasta que una sentencia de despido deviene firme, restan eficacia a este requisito, pues para entonces el contrato podría haber concluido. Además, estaríamos ante una espada de Damocles de incumplimiento sobrevenido, con toda la inseguridad que ello comporta.

Por otro lado, no se comprende que los despidos declarados nulos y que dan lugar a la reincorporación de los trabajadores, sin embargo sí computen en detrimento del mantenimiento del empleo.

Finalmente, nótese que lo que se exige es el mantenimiento del nivel de empleo alcanzado con la nueva contratación, y no que la misma suponga necesariamente un incremento de dicho nivel respecto del precedente. En muchos casos esto último estará implícito, pues se trata de contratar a quien no formaba parte de la plantilla, pero también es posible que esa nueva contratación se acompañe de una simultánea extinción contractual –siempre que no sea improcedente, como veremos seguidamente-, suponiendo así la neutralización del incremento que aquella habría conllevado.

5. Exclusiones

Como es habitual en los programas de bonificaciones y reducciones, se exige a los beneficiarios (empresas y autónomos) que no hayan adoptado, en los seis meses anteriores a la celebración del contrato, “decisiones extintivas improcedentes”. La limitación afectará únicamente a las extinciones producidas a partir del 24 de febrero de 2013 –fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 4/2013, al que la Ley 11/2013 sucede-, y para la cobertura de

aquellos puestos de trabajo del mismo grupo profesional que los afectados por la extinción y para el mismo centro o centros de trabajo.

Un extremo que no se conoce con certeza es si lo que se proscribe que ocurra en los últimos seis meses es la decisión extintiva en sí o la declaración o reconocimiento de su improcedencia, pero ambas hipótesis revisten un perfil indeseable: La primera, por la inseguridad que comporta el que una resolución judicial recaída tiempo después pueda convertir el disfrute de los incentivos en un incumplimiento; la segunda, porque los plazos que suelen transcurrir hasta que se cuenta con sentencia –firme- vacían de contenido esta exigencia, ya que en muchos casos el empresario podrá despedir y beneficiarse, acto seguido, de la contratación incentivada, al margen de que finalmente se declare la improcedencia.

Un problema interpretativo adicional es sobre qué empresa opera esta limitación en el supuesto de intervenir una cesión de mano de obra a través de una Empresa de Trabajo Temporal. En principio, parece que debería operar por analogía la solución ofrecida en el caso del contrato de “primer empleo joven” (art. 17 de la Ley 11/2013), en el que se indica expresamente que la limitación se aplica a la empresa usuaria. Así viene aplicándose por la Tesorería General de la Seguridad Social.

Por lo demás, operan las exclusiones generales contenidas en el art. 6 de la Ley 43/2006, según el cual la ayuda no se aplica en los siguientes supuestos:

- a) Relaciones laborales de carácter especial, con la excepción de la relación laboral de trabajadores con discapacidad en Centro Especial de Empleo.
- b) Contrataciones que afecten al cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive, del empresario o de quienes tengan el control empresarial, ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las entidades o de las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad, así como las que se produzcan con estos últimos.

No será de aplicación esta exclusión cuando el empleador sea un trabajador autónomo que contrate como trabajador por cuenta ajena a los hijos menores de treinta años, tanto si conviven o no con él, o cuando se trate de un trabajador autónomo sin asalariados, y contrate a un solo familiar menor de cuarenta y cinco años, que no conviva en su hogar ni esté a su cargo.

Tampoco aplica esta exclusión cuando se trate de contrataciones de trabajadores con discapacidad.

- c) Contrataciones realizadas con trabajadores que en los veinticuatro meses anteriores a la fecha de la contratación hubiesen prestado servicios mediante un contrato por tiempo

indefinido en la misma empresa, grupo de empresas o entidad, o en otra empresa a la que la beneficiaria haya sucedido *ex art.* 44 del Estatuto de los Trabajadores; o en los últimos seis meses mediante un contrato de duración determinada o temporal o mediante un contrato formativo, de relevo o de sustitución por jubilación.

Esta exclusión no aplica para los trabajadores con discapacidad cuando el contrato previo fuera temporal.

d) Contrataciones de trabajadores que hayan finalizado su relación laboral de carácter indefinido en otra empresa en un plazo de tres meses previos a la formalización del contrato.

Esta exclusión no aplica cuando la finalización del contrato sea por despido reconocido o declarado improcedente, o por despido colectivo.

Tampoco se aplica esta exclusión en el supuesto de contratación de trabajadores con discapacidad procedentes de Centros Especiales de Empleo.

En todo caso, las exclusiones de las letras c) y d) no se aplicarán si se trata de trabajadores con especiales dificultades para su inserción laboral. A estos efectos, se considerará que existen dichas especiales dificultades cuando el trabajador esté incluido en alguno de los grupos siguientes:

- Personas con parálisis cerebral, personas con enfermedad mental o personas con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%.

- Personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65%.

6. Ámbito temporal

El incentivo a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa opera sobre contratos formalizados tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 4/2013 y tiene una vida limitada, pues dejará de aplicarse cuando la tasa de desempleo en España se sitúe por debajo del 15%. Aunque semejante momento no parece que vaya a alcanzarse en un futuro próximo, cuando suceda se plantearán dudas sobre la fecha exacta a partir de la cual los nuevos contratos ya no podrán acogerse a esta reducción, además de las inevitables cuestiones de Derecho transitorio que la norma no resuelve.

Consciente de las lagunas venideras, el legislador remite a lo que a este respecto se establezca reglamentariamente por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

7. Aplicación y control

Según establece la Disposición Adicional Primera de la Ley 11/2013, la reducción ha de aplicarse directa y automáticamente por el empleador beneficiario en los correspondientes documentos de cotización, sin perjuicio de su control y revisión por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por la Tesorería General de Seguridad Social y por el Servicio Público de Empleo Estatal, en sus respectivos ámbitos de su competencia. A tales efectos, se prevé el cruce mensual de información entre estos últimos.

La aplicación automática de la deducción en los documentos de cotización viene siendo habitual en la regulación de este tipo de ayudas, pero a día de hoy puede comenzar a presentar problemas de orden práctico: la reciente Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social establece un nuevo sistema de liquidación de cuotas a efectuar directamente por la Tesorería General de la Seguridad Social, que sustituye al tradicional modelo de autoliquidación. Es decir que es este último organismo el que, por procedimientos telemáticos, aplica las reglas de cotización y las deducciones correspondientes.

No obstante, el cambio no es directamente operativo, pues el sistema de autoliquidación continuará siendo aplicable hasta que se produzca la incorporación de la totalidad de los sujetos responsables que lo utilizan al nuevo sistema de liquidación directa. A estos efectos, la Tesorería irá dictando resoluciones de incorporación “en función de las posibilidades de gestión y de los medios técnicos disponibles en cada momento”.

En cualquier caso, a la luz de este cambio en ciernes, es evidente que el legislador debería plantearse matizar la referencia a la aplicación automática de las deducciones en los documentos de cotización, so pena de resultar, como mínimo, anacrónico.

V. Conclusiones

El perfil de nuestro sistema productivo y las circunstancias de la crisis económica que viene afectando a España determinan que nuestros jóvenes constituyan uno de los colectivos más castigados por el desempleo, sobre todo si su cualificación es baja. Por ello, no es de extrañar que buena parte de las políticas de empleo se centren en la lucha contra el desempleo juvenil, articulando medidas de diversa índole para intentar paliar tal problema: bien incentivando la contratación de jóvenes, bien mejorando su formación, o bien combinando ambos factores en la idea de que una mayor cualificación repercute en una mejora de la empleabilidad.

Esta última es la categoría en la que se inscribe el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa, reforzando la conexión de empleo y formación mediante una modalidad que, por su especial flexibilidad, puede resultar más atractiva para las empresas (jornadas y salarios

reducidos), permite el reparto del trabajo cuando este no abunda y reacciona mejor en tiempos de crisis.

En definitiva, siendo el contrato a tiempo parcial una figura naturalmente apta para potenciar la creación de empleo cuando escasea, es lógico y oportuno que se incentive su utilización centrada en los jóvenes, y positivo que se aproveche para fomentar, al mismo tiempo, un aumento de su cualificación, lo que, en principio, les podría colocar en una mejor posición para un futuro empleo de mayor calidad.

Ahora bien, dejando al margen lo discutible que resulta tanto la eficacia de la técnica elegida para incentivar estos contratos como la opción por fomentar una formación que puede ser escasa o irrelevante para el mercado de trabajo, el diseño del régimen jurídico de estos incentivos plantea muchos interrogantes y demuestra carencias que provocan inseguridad jurídica y merman su eficacia, siendo inevitable preguntarnos si las circunstancias nos permiten darnos el lujo de semejante pérdida de oportunidad. Además, a los problemas específicos de estos incentivos se une el hecho de cierto vaivén regulatorio del régimen general del contrato a tiempo parcial, lo que hace aconsejable para las empresas -que son quienes tienen en su mano la efectiva creación de empleo- ser especialmente cautas en la utilización de una modalidad que no saben, a ciencia cierta, si va a mantenerse en sus actuales términos o no.

En cualquier caso, a día de hoy no se publican datos estadísticos que permitan conocer el grado de utilización de estos incentivos ni hasta qué punto la formación adquirida incide en la empleabilidad, lo que imposibilita una evaluación transparente de la utilidad de esta política pública tal como está configurada.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO OLEA, M., (2001) “El trabajo como bien escaso”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* núm. 33.

CASAS BAAMONDE, M.E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., VALDÉS DAL-RÉ, F., (2013) “La huida del derecho del trabajo hacia el "emprendimiento", las reformas de la Reforma Laboral de 2012 y otras reformas: la L 11/2013 y el RDL 11/2013”, *Relaciones Laborales* núm. 10.

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL (2005) Informe “Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas”.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005) Informe 1/2005: *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, (2011) *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral España 2010*.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2014) *Memoria sobre la Situación Socioeconómica y Laboral de España 2013*.

DUQUE GONZÁLEZ, M., (2014) “Análisis actual de la normativa de becarios, formación práctica y contratación de jóvenes”, *Información Laboral* núm. 2.

GONZÁLEZ DÍAZ, F., (2013) “Un análisis de los estímulos a la contratación contenidos en la Ley 11/2013”, *Aranzadi Social* núm. 8.

MERCADER UGUINA, J. (2012) “Medidas desesperadas de lucha contra el desempleo: el Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto y los ajustes al mismo por el Real Decreto-Ley 14/2011, de 16 de septiembre”, *Relaciones Laborales* nº 2.

MIÑARRO YANINI, M. (2013) “El contrato a tiempo parcial tras sus últimas reformas: la flexibilidad rayana en la distorsión de su esencia”, *Relaciones Laborales* núm. 3.

SELMA PENALVA, A. (2013) “Dudas sobre los incentivos económicos para la contratación con vinculación formativa de la Ley 11/2013”, *Aranzadi Social* núm. 8.

SELMA PENALVA, A. (2014) “Los trabajadores más jóvenes como colectivo especialmente protegido en el ámbito laboral”, *Actualidad Laboral* núm. 3.

SEMPERE NAVARRO, A.V., CANO GALÁN, Y., CHARRO BAENA, P., SAN MARTIN MAZZUCCONI, C. (2005) *Políticas Sociolaborales*, 3ª ed., Tecnos.

POLÍTICAS Y PROYECTOS DE VIVIENDA DE NUEVA GENERACIÓN PARA LOS JÓVENES, LOS CASOS DE MILÁN Y TURÍN

Giuliana Costa

Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Laboratorio di Politiche Sociali

Giuliana.costa@polimi.it

PANEL 5- JUVENTUD

Abstract

Los jóvenes italianos se caracterizan por dejar la casa de origen muy tarde. El retraso en la transición a la vida adulta se conecta con las dificultades que se encuentran en insertarse en varios mercados, entre los cuales, el de la vivienda. Las familias sostienen los hijos hasta que se vuelvan autónomos ayudándolos a menudo en la compra de un inmueble. Las políticas públicas, modestas y fragmentarias, también se centran en el sostén a la propiedad, una fórmula que no siempre resulta óptima para quienes empiezan su vida independiente y quienes, muy a menudo, se encuentran en la situación de desplazarse, a la búsqueda de oportunidades de trabajo o formación. En esta etapa del ciclo de vida, la posibilidad de acceder a una vivienda en locación a valores moderados puede constituir una buena solución. El artículo describe y analiza críticamente las políticas, los programas y los proyectos de *affordable housing* y de vivienda social que tienen como target los jóvenes en Milán y Torino con un *focus* en aquellos que proponen alguna forma de sostén al alquiler a precios inferiores a los de mercado y en los que otorgan algún papel a los organismos públicos en su concepción y difusión, cuando no en su financiación.

Palabras clave: políticas de vivienda- locación- autonomía de los jóvenes- social housing- Italia

1. Introducción y posicionamiento de campo

En Italia, un país de propietarios de viviendas (Baldini, 2010), el problema habitacional estuvo adormecido por muchos años, hasta una década atrás, aún antes de las primeras señales

de la crisis económica en la que estamos sumergidos. La crisis ha puesto de manifiesto y agudizado viejas y nuevas necesidades ligadas a la vivienda. A la franja de población más necesitada de asistencia habitacional se han venido agregando aquellos a quienes, aún sin sufrir dificultades específicas, les cuesta acceder al bien/servicio vivienda o logran acceder a ella a costa de grandes sacrificios, disminuyendo así las propias chances de vida en otras esferas. Se incrementan en primer lugar los casos de aquellos que, teniendo una vivienda, no consiguen más mantenerla. Desalojos por falta de pago de alquiler, ejecuciones forzadas por incapacidad de honrar las cuotas de amortización, embargos por graves fallas en el pago de expensas de condominio ya son parte del panorama social de muchas ciudades de Italia. La pérdida del empleo es responsabilizada como el factor que más contribuye a desencadenar problemas de vivienda, aún los más graves. Están además aumentando los casos de quienes, aún produciendo rédito, no están en condiciones de acceder al mercado privado de la vivienda pero tampoco califican para acceder a una vivienda pública de carácter social. Se trata de la llamada franja “gris” de la población, o del mercado, a la que pertenecen a menudo los jóvenes en busca de vivienda.

Los jóvenes y la vivienda, justamente. Las investigaciones acerca de las necesidades habitacionales de los jóvenes son modestas en Italia y, aún en el ámbito académico, no son suficientemente orgánicas. Sabemos que la casa es un recurso fundamental para todos, un bien/servicio que condiciona las posibilidades de crecimiento, desarrollo y bienestar de los individuos y de las familias. Para los jóvenes, el acceso (independientemente de con qué título) a una vivienda propia capaz de representar una “isla de duración” (Leccardi *et al.*, 2011), representa la independencia y la autonomía, una plataforma de lanzamiento hacia el futuro. En la Italia de hoy, dejar a la familia de origen para salir a buscar oportunidades laborales o de capacitación lejos del hogar paterno y tal vez formar un núcleo familiar autónomo, representa un momento difícil ya que son necesarios muchos, demasiados, recursos económicos¹.

Es sabido que los jóvenes italianos están entre los últimos en abandonar la vivienda paterna/materna en Europa (Mandič, 2008; Jacovou, 2002). A pesar de una general desestandarización de los estilos de vida, para Italia se ha demostrado que en la transición a la

1 Casi el 50% de los jóvenes de entre 18-39 años que viven con los padres o con por lo menos uno de ellos afirman que no se autonomizan por problemas de carácter económico (ISTAT 2009).

² Aún debiendo recordar que ser adultos o vivir como adultos son construcciones sociales (Modell, Furstemberg y Hershberg, 1976) y que la dimensión cultural, los sistemas normativos y los regímenes de welfare (con sus

vida adulta², los cambios no afectan tanto la secuencia de las etapas sino el *timing* con que se producen. La transición es “larga” y “lenta”, como rezan a menudo las publicaciones sobre el tema. Todas las investigaciones comparadas (para una síntesis de las mismas Rosina, 2013) muestran que la cuestión fundamental reside en el hecho que nuestros jóvenes se enfrentan con una serie de trabas en los procesos de transición a la edad adulta, a sus responsabilidades y a sus libertades, pero que tales procesos acaban por cumplirse al traspasar algunos umbrales (Barbagli, Castiglioni y Dalla Zuanna, 2003): terminar los estudios, entrar en el mundo del trabajo con un puesto más o menos estable, dejar la casa paterna, casarse (o constituir pareja), tener hijos.

Los investigadores hablan de “retraso” para describir el conjunto de condiciones y factores sociales, económicos y culturales que impiden, o han impedido, el respeto del “reloj social” que marca el momento “justo” al que se deben sujetar los pasos sucesivos, los que dictan los tiempos y los *scripts* (Buchmann, 1989) de nuestra existencia, que regulan las expectativas sociales ligados a la misma. Es un tema sobre el que convergen estudiosos y observadores, a pesar de la falta de consenso sobre las causas de tal “retraso”.

Hay quienes apuntan a las dimensiones antropológicas de la sociedad italiana, donde las familias juegan un papel protector fuerte en todas las etapas de la vida, poniendo el acento sobre los efectos de composición de comportamientos individuales, y quienes atribuyen el retraso a elementos de sistema del modelo de desarrollo italiano, a la carencia de políticas públicas, en particular las sociales, dedicadas a facilitar los pasos mencionados más arriba (para una discusión más completa véanse Ambrosi y Rosina, 2009). Al “retraso” contribuye más que nunca, hoy día, el hecho de que las trayectorias de estabilización sean más erráticas y menos lineales que en el pasado y que a menudo las carreras formativas, laborales y habitacionales de los jóvenes sean más tortuosas.

Nos encontramos a menudo en el punto de partida: se vuelve a la casa paterna luego de un período de vida autónoma, se pierde el trabajo y se debe buscar otro, se deben enfrentar instancias de nueva formación al final de los estudios básicos, etc. En lo que respecta a la vivienda, las familias no solamente retienen a los jóvenes y a los jóvenes adultos por el tiempo necesario, sino que juegan un papel preponderante en los caminos de salida: la gran mayoría de los jóvenes adquiere una vivienda autónoma gracias a la ayuda económica de los

² Aún debiendo recordar que ser adultos o vivir como adultos son construcciones sociales (Modell, Furstemberg y Hershberg, 1976) y que la dimensión cultural, los sistemas normativos y los regímenes de welfare (con sus sistemas de ofertas) desplazan en grado sumo las fronteras entre lo que ocurre antes y después de la adultez (Venditti, 2010).

padres (Mencarini y Tanturri, 2006). Por otro lado, las políticas habitacionales públicas destinadas a facilitar la transición no solamente son pocas y fragmentarias, sino que se centran en el sostén a la propiedad, con fórmulas y grados de ayuda que han variado en las décadas.

En este sentido se puede afirmar que los esfuerzos de las familias y los de las políticas sociales se han centrado prevalentemente en la construcción de “carreras habitacionales” que partan de la propiedad. Sin embargo los jóvenes, sobretudo ellos, sienten la necesidad de soluciones que no pasen necesariamente por la compra de un inmueble, que representa, a menudo, un compromiso que no guarda relación con los proyectos de vida que se les presentan. La posibilidad de vivir en alquiler puede resultar imprescindible en fases de la vida marcadas por la ausencia de un proyecto definitivo y por la escasez o la inestabilidad de recursos económicos. Lo afirma claramente Livi Bacci: “La política habitacional al incentivar la propiedad de la vivienda, apura las decisiones de autonomía de los que quieren emanciparse de la familia solamente en caso de contarse con una vivienda en propiedad, pero las atrasa para aquellos que verían con favor la posibilidad de alquilar. En todo caso la propiedad de la vivienda constituye una fuerte limitación a la movilidad (2005, 421).

En este artículo se ilustran algunas de las políticas y de los proyectos de nueva generación destinados a los jóvenes entre 18 y 35 años³ en Milán y Turín, dos contextos metropolitanos que han sabido dar respuestas diferentes a sus necesidades de vivienda y a sus exigencias de autonomía de las familias de origen. Se ha limitado la observación a las iniciativas concebidas exclusivamente para los jóvenes dejando de lado las que, de alguna forma, los interceptan de forma genérica⁴. Se han estudiado además, prioritariamente, las políticas que proponen alguna forma de sostén al alquiler a precios inferiores a los de mercado y las que otorgan algún papel a los organismos públicos en su concepción y difusión, cuando no en su financiación.

Para completar el posicionamiento de esta contribución se aclara que se estudiarán las políticas de vivienda puestas en marcha en el ámbito de las Municipalidades de Turín y Milán, como resultado de las acciones de diferentes sujetos, no solamente el regional, titular de este campo de *policy*, sino también de las fundaciones bancarias, hoy en día importantes *players* en las políticas urbanas y de welfare. Dichas políticas son a menudo el resultado de

³ La mayoría de las políticas públicas y las de welfare en particular no se diseñan en Italia en base en la edad de las personas destinatarias sino por área de necesidad o por macro-categorías de necesidades. Un solo ámbito de *policy*, aun así muy variable y de incierta definición, se mide con el criterio de la edad, el de las políticas destinadas a los jóvenes. La línea de demarcación de lo que significa ser joven varía de una política a la otra e de acción a acción (Costa, 2013).

⁴ Como los *co-housing*, una fórmula que empieza a difundirse en Italia. Para un análisis de los casos emblemáticos de *co-housing* en Turín y Milán véase Chiodelli y Baglioni 2011.

acciones tomadas en otra escala⁵. Se analizarán las políticas de social housing⁶ donde actúan empresas, entes del tercer sector, fundaciones, cooperativas de habitantes, cooperativas sociales, a veces en colaboración con organismos públicos o en forma complementaria a ellos, dando vida a acciones destinadas a responder a las necesidades de vivienda de familias que encuentran dificultades para acceder al mercado privado y al mismo tiempo no califican para soluciones de carácter público.

Serán observadas, también, iniciativas que tradicionalmente no se consideran ligadas a las políticas habitacionales como son los intentos de movilizar el mercado privado de la vivienda con incentivos económicos y protecciones legales otorgadas a las personas y a sus bienes. Los esfuerzos para multiplicar los actores y en consecuencia los recursos destinados a la vivienda accesible y de calidad nacen de la necesidad de encarar la debilidad de las políticas del pasado (Plebani 2011) y de la exigencia de integrar la acción pública, ya incapaz de ofrecer por su cuenta una respuesta adecuada a las necesidades crecientes, en un contexto de creciente limitación de recursos destinados al welfare en general y a la vivienda en particular. Los recursos destinados hoy en Italia a las políticas de vivienda, merece mencionarse, alcanzan apenas el 0,1% del PIB, contra una media europea tres veces superior (Baldini 2008). Suprimidos los canales de financiación que han alimentado por algunas décadas los programas de vivienda pública (como el Fondo Gescal, abolido en 1997, alimentado gracias a un drenaje obligatorio de los salarios de dependientes públicos y privados), las Regiones y las Municipalidades han quedado con recursos insuficientes y discontinuos para nuevas construcciones, para mantener lo construido y para emprender nuevas iniciativas.

Sin pretensión de agotar el tema⁷, en los próximos párrafos se ilustrarán algunas de las políticas y de las iniciativas públicas o también público-privadas que en las dos ciudades estudiadas, Turín y Milán, han intentado abaratar los costes de alquiler para la población joven o que han creado condiciones de acceso a la vivienda particularmente favorables. En el párrafo final se pondrán en evidencia los aspectos críticos de las acciones en curso y se propondrán algunos elementos interpretativos a modo de síntesis. El material empírico aquí

⁵ De esta forma, por ejemplo, se describirán políticas de matriz exclusivamente local y otras que deben su origen a recursos regionales o nacionales.

⁶ El *social housing* en Italia incluye una serie de acciones muy diversificadas. No se refiere a la vivienda pública sino a la vivienda con una componente privada pero destinada a fines sociales, cedida a precios inferiores a los de mercado. Para un análisis de cuan problemático es este campo de *policy*, llamado “housing sociale” o “edilizia sociale” véanse Plebani 2011, Rizzini 2014, Costa 2015, Minora 2013.

⁷ Para un mapeo de todas las iniciativas destinadas a los jóvenes de la ciudad de Milán véase el excelente trabajo de Ranzini (2013).

utilizado ha sido recogido por medio de entrevistas a informantes calificados⁸ llevadas a cabo en distintos proyectos de investigación y a través del análisis de publicaciones disponibles en la web.

2. Turín, actores y proyectos

Antes de enfrentar el tema de las políticas habitacionales destinadas a los jóvenes en la capital de Piamonte es oportuno reconstruir las lógicas que han guiado a muchos de los actores que operan en este campo en los últimos años. Agotados los fondos Gescal, en Turín se optó por invertir en la ciudad ya construida renunciando a incrementar el stock de ERP (Edilicia Residencial Pública⁹), valorizando lo existente. De esta forma, ya a partir de los años 80' la ciudad participa de los primeros grandes programas europeos de contraste a la degradación de los barrios periféricos (como por ejemplo Quartiers en Crise y Urban) y utiliza proyectos y planes complejos (Contratti di Quartiere, PRU, etc.) no solamente para renovar partes físicas de la ciudad sino también para dar una respuesta a los problemas sociales y económicos de sus habitantes.

Conscientes de la limitación de los recursos a disposición, las agencias públicas turinesas emprenden un proceso de revisión de sus políticas habitacionales combinándolas (también en el aspecto institucional) con sus políticas sociales. Dichas políticas se centran prevalentemente en el sostén a la locación, es decir a la posesión y no más solamente a la propiedad¹⁰. Se toma conciencia que las necesidades habitacionales son múltiples y se abandona la idea de que el ERP pueda constituir una solución válida para todos los que no consiguen satisfacer por sí solos sus necesidades de vivienda. La administración pública se compromete, sin embargo, a incrementar las unidades en locación de renta controlada a partir del comienzo de los años 2000 mediante instrumentos y dispositivos capaces de promover la puesta en oferta de viviendas desocupadas por parte de los pequeños propietarios.

⁸ Aprovecho la ocasión para agradecer a Giovanni Magnano, Laura Autigna, Irene Ponzio, Giordana Ferri, Monica Moschini, Giuseppina Corvino, Sara Travaglini, Pietro Palvarini, Francesca Cognetti.

⁹ Se trata de viviendas de propiedad pública, de las Municipalidades o de las agencias regionales, alquiladas a valores muy bajos (con el canon "social") o a valores controlados o vendidas a precios contenidos a aquellos de las habitan.

¹⁰ Para un cuadro de síntesis de las medidas dispuestas por la Región Piamonte en la década 2004-2013 véase Autigna y Filandri 2014. Nótese también la influencia y la distribución de las medidas relacionadas al sostén de la vivienda en alquiler.

En Turín, la Municipalidad y la ATC (Agencia Territorial para la vivienda de la Provincia di Torino) intentan movilizar al máximo el propio stock de viviendas sociales¹¹, creando condiciones para que haya un *turn-over* en su uso y que los inquilinos puedan encontrar respuestas también por fuera del circuito exclusivamente público, dando curso a programas continuos de mantenimiento de los edificios, adoptando modelos de gestión capaces de verificar el respeto de los criterios de calificación para la permanencia en viviendas públicas, acompañando a los inquilinos en la búsqueda de otras alternativas. Los tres principios que gobiernan las políticas públicas de vivienda en la capital piemontesa en la última década son: freno al consumo de suelo e inversión en la ciudad actual; vivienda pública con renta controlada solamente para los que se encuentran en graves dificultades y nunca como *entitlement* definitivo y por último, el desarrollo de un mercado privado de locación para fines sociales.

Este último punto es especialmente importante. Turín fue, en efecto, una de las primeras ciudades en instituir una agencia inmobiliaria pública encargada de detectar en el mercado unidades habitacionales para destinar a la locación por parte de usuarios frágiles (categoría que en el ínterin se ha modificado): Lo. Ca. Re., activa desde el año 2000, promueve el encuentro entre demanda y oferta de viviendas de alquileres “convencionados”¹² para los afectados por graves problemas habitacionales, ofreciendo incentivos económicos y garantías a los propietarios así como soporte económico a los inquilinos. Desde su constitución la agencia ha conseguido que unas 5000 familias en estado de emergencia hayan encontrado una vivienda, con un incremento constante de contratos “convencionados”. Desde 2013 funciona Lo.Ca.Re. Metropolitano, instituida por la Provincia de Turín con la finalidad de extender a las Municipalidades del área metropolitana el modelo turinés gracias a los recursos del Plan de Vivienda Regional 2007/2012.

Hecha esta premisa, pasemos ahora a las políticas y a los proyectos habitacionales de nueva generación destinados a los jóvenes: tienen como objetivo general, por un lado, el ensanchamiento de la base de oferta de vivienda en alquiler a renta controlada o inferior a la

¹¹ No es casualidad que más del 5% de las viviendas públicas sea restituido al mercado cada año. Desde 1996 han sido entregadas 550 viviendas por año sobre un total de 18.500 (Città di Torino, 2013).

¹² En 1998 la ley nº 431 sustituyó la normativa sobre el “equo canone” (“alquiler justo”) y sus excepciones con la introducción de una novedad en la disciplina de las locaciones de viviendas en las Municipalidades caracterizadas por una “alta tensión habitacional”, entre las cuales se encuentran Turín y Milán, es decir el contrato “convencionado”, también llamado de “segundo canal”. El valor del canon, inferior al de mercado, se define en cada Municipalidad por medio de un acuerdo territorial entre las organizaciones de la propiedad edilicia y los sindicatos de inquilinos. El propietario que alquila con este contrato goza de facilidades impositivas.

de mercado y, por otro, promover formas de cohabitación para abaratar los costes de vivienda. Este segundo enfoque en la necesidad de sostener la cohabitación se afirma a mediados de los años 2000 cuando se observa que el alquiler individual ya no es sustentable por el deterioro de las condiciones de trabajo de los más jóvenes. A continuación se presentan dos ejemplos de entre los proyectos más significativos destinados a la autonomía habitacional, que traducen en formas diferentes los objetivos mencionados: el proyecto C.A.S.A. y el proyecto “Stesso Piano” (“Misma Planta”). Ambos proyectos ofrecen oportunidades habitacionales con la inclusión de pequeños propietarios y la activa participación de actores privados, fundaciones bancarias y sujetos y entes sin fines de lucro.

2.1. El Proyecto C.A.S.A (“Ciascuno A Suo Agio”, “Cada uno a su Gusto”)

El proyecto C.A.S.A. de la Municipalidad de Turín fue desarrollado conjuntamente con la “Compagnia di San Paolo” (una fundación de origen bancario) para dar respuesta a las exigencias de autonomía habitacional de los jóvenes al promover acciones destinadas a incrementar la cantidad de viviendas disponibles para alquilar, tanto las presentes en el mercado privado como las disponibles en el ámbito del ERP (viviendas públicas). El proyecto opera a través de tres instrumentos: una ventanilla de encuentro entre demanda y oferta, un fondo rotativo para sustentar el equipamiento (muebles y electrodomésticos) o bien el pago de las primeras cuotas de alquiler (máximo € 3.500 a ser devueltos sin intereses en 3 años) y un fondo de garantía para los propietarios en caso de falta de pago de los inquilinos (por un máximo de 9 meses). C.A.S.A. ha sido juzgado como el mejor proyecto entre los presentados por las 14 Ciudades Metropolitanas al concurso público “Selección de proyectos destinados a incrementar la disponibilidad de viviendas para la franja joven en las Ciudades Metropolitanas” de la Presidencia del Consejo de Ministros, Departamento de la Juventud. C.A.S.A. ha obtenido una financiación de € 1.350.000.

A partir de 2012 se enriqueció con una nueva medida en favor de los jóvenes de 18 a 35 años que se proponen constituir un nuevo núcleo familiar y que se consideren en “dificultad habitacional en relación a la constitución de núcleo familiar”, según las indicaciones de la región Piamonte en lo que respecta el Plan de Vivienda. La Acción “under 35” iniciada a partir de Julio 2013 con financiación de € 400.000 se desarrolla según los principios, criterios y requisitos y por medio de las estructuras técnico administrativas de Lo.Ca.Re. Suministra un sostén económico sin obligación de devolución a los jóvenes que presenten un contrato de locación “convencionado” regularmente registrado; proporciona a los propietarios una

cobertura, mediante un fondo de garantía, de hasta 18 meses de canon por el total de la vigencia del contrato y una contribución económica, *una tantum* y a fondo perdido que va de € 1.500 hasta 3.000, dependiendo de cuánto dura el contrato mismo (más largo es, mayor la contribución económica) (Tabla 1).

Es evidente que el reconocimiento formal de la condición de dificultad habitacional de los jóvenes (por la Región y por la Municipalidad) que desean salir del núcleo familiar de origen, permite abrir oportunidades de acceso a servicios e incentivos a los *under 35* con ingresos modestos que aspiren a una vida autónoma en alquiler. En el ámbito de las viviendas públicas, el proyecto C.A.S.A ha perseguido objetivos de *social mixing*¹³ en dos barrios involucrados en importantes intervenciones de carácter físico y social, identificando 38 viviendas (anteriormente del ERP) para destinar a locación temporaria (máximo 3 años + 2 no renovables) a jóvenes entre 20 y 30 años elegidos por sorteo público.

Aún más, C.A.S.A. ha permitido la inserción de jóvenes entre 18 y 30 años en barrios de vivienda pública especialmente problemáticos a través de la formación de “comunidades solidarias”. La cohabitación solidaria prevé un descuento muy fuerte en el alquiler (hasta el 90%) por un lado y por el otro, que el o la joven dedique diez horas semanales en actividades de voluntariado a la comunidad residente, especialmente a favor de los ancianos. La Compagnia di San Paolo creó un fondo para financiar la formación y el seguimiento de los voluntarios, efectuado por organizaciones del tercer sector. En 2013 habían sido creadas seis “comunidades” y otras se han formado involucrando más de 50 voluntarios. El experimento avanza todavía con una cierta lentitud: la modalidad de compartir la vivienda entre iguales, si bien por un lado es positiva, por otro no está exenta de problemas, causados por los difíciles contextos socio-económicos de inserción.

2.2 El proyecto “Stesso Piano” (“Misma Planta”)

Es un proyecto destinado a facilitar el encuentro entre la demanda de los jóvenes interesados en la experiencia de cohabitación y la oferta por parte de propietarios de inmuebles suficientemente amplios. A los cohabitantes potenciales se les ofrece un servicio de búsqueda de vivienda, visitas guiadas a las unidades en oferta, encuentros con otros cohabitantes y la posibilidad de acceder a un préstamo de honor para costear la entrada en la nueva vivienda. A

¹³ Los proyectos de *social mixing* asumen que a través de la proximidad física de grupos sociales heterogéneos se puedan contrarrestar efectos de segregación de las poblaciones más frágiles. La literatura sobre este tema, sus límites y criticidades es amplísima por lo que aquí, por motivos de espacio, no se discute.

los propietarios, se les ofrece a cambio asistencia acerca de contratos disponibles (se aplican también los del mercado privado), una contribución *una tantum* de € 800 en caso de que aplique el contrato “convencionado” y una garantía de un máximo de € 3.000 por daños sufridos en la vivienda alquilada o por morosidad. (Tabla 1).

“Stesso Piano” nació en febrero 2013 en el ámbito del Programa Housing de la Compagnia di San Paolo¹⁴ pero su origen se remonta al año 2000 cuando la Municipalidad de Turín, en conjunto con un grupo de sujetos comprometidos con el tema vivienda, inició un estudio destinado a la creación de un “foyer difuso”¹⁵ en toda la ciudad, intentando modelizarlo con la formación de un primer grupo de cohabitación en el barrio de San Salvario, un barrio muy central pero problemático por la alta presencia de migrantes de origen africana. El arranque del proyecto fracasó en aquellos años, pero fue retomado, más tarde, por la Compagnia que respaldó financieramente el proyecto entre 2008 y 2010 y lo monitoreó hasta ponerlo en marcha y a régimen. Los *partners* principales son la Asociación Ylda (que ya no existe) que acompañó a los jóvenes en la experiencia de cohabitación y la Cooperativa Tenda Servizi que se ocupó de rastrear las viviendas en el mercado privado y de proveer asistencia en la elaboración de contratos de alquiler. Actualmente el programa es operado por la Cooperativa DOC.

“Stesso Piano”, aun proponiendo medidas parecidas a las de C.A.S.A. y de Lo.Ca.Re. *Under 35* en el *matching* demanda-oferta en el mercado privado, contiene características específicas ya que sustenta e incentiva la cohabitación entre jóvenes, mientras los proyectos mencionados poseen criterios de calificación de carácter económico más estrictos al conceder contribuciones / incentivos más elevados a propietarios e inquilinos.

Tabla 1 *Programas destinados a los jóvenes y a los propietarios para promover el alquiler a cánones controlados en la Municipalidad de Torino*

	“Lo.ca.re Under 35”	“Progetto C.A.S.A”	“Stesso Piano”
--	---------------------	--------------------	----------------

¹⁴ El programa Housing de la Compagnia di San Paolo nació en 2006 y opera en dos grandes áreas, el área de sostén a proyectos externos presentados sobre todo por entes públicos o entes de la esfera privada social por concurso y el área de experimentación de proyectos propios. El proyecto “Stesso Piano” es parte de la primera área, cuyo origen explica las modalidades operativas de la Compagnia. Las residencias temporarias son, en cambio, un proyecto interno de la Compagnia que estudia las necesidades habitacionales, crea cultura acerca de esta forma de habitar y selecciona los inmuebles, los proyectistas y el ente de gestión. Las tres líneas de intervención en el campo de las soluciones habitacionales para los jóvenes son: facilitar el encuentro entre demanda y oferta en el mercado privado de la vivienda (con el proyecto “Stesso Piano”), la realización de residencias temporarias (destinadas no solamente pero prioritariamente a los jóvenes (véase Davico y Sgambattera, 2015) y el sostén de las cohabitaciones solidarias citadas arriba.

Target	Jóvenes hasta 35 años con requisitos de rédito	Jóvenes de 18 a 30 años	Jóvenes de 18 a 35 años dispuestos a cohabitar con otros jóvenes.
Punto de acceso y servicios	-Ventanilla Lo.Ca.Re - <i>matching</i> demanda y oferta	-Ventanilla del “Informa Giovani” ¹⁵ - <i>matching</i> demanda y oferta	-Ventanilla del proyecto - <i>matching</i> demanda y oferta
Contributi/Aiuti a inquilini	€ 1600 <i>una tantum</i> + reembolso de parte de impuestos a la persona	Préstamo hasta € 3500 para gastos de asentamiento	Préstamo de honor para gastos de asentamiento
Incentivos a propietarios	Entre € 1500 y 3000 <i>una tantum</i> , en base a la duración del contrato “convencionado” aplicado + descuentos fiscales relacionados a este contrato	Descuentos fiscales propios del contrato “convencionado”	Descuentos fiscales propios del contrato convencionado si se usa este y no otro contrato
Fondo di garantía para los propietarios	Pago de hasta 18 mensualidades en caso de falta de pago por parte de inquilinos	Pago de hasta 9 mensualidades en caso de falta de pago por parte de inquilinos	Pago de hasta 9 mensualidades en caso de falta de pago por parte de inquilinos y pago de daños al inmueble (max. € 3000).

Fuente: elaboración propia.

3. Milán, actores y proyectos

A diferencia de Turín, en Milán no se ha instituido todavía una agencia inmobiliaria pública¹⁶. Más precisamente, nunca se había desarrollado política alguna de estructuración de un mercado social privado de locación a través de acuerdos con las asociaciones gremiales de pequeños propietarios o la puesta a disposición de tutelas específicas para quienes estuvieran dispuestos a alquilar una vivienda de renta controlada, opción considerada fundamental para

¹⁵ Servicio de información de la Municipalidad para jóvenes, a veces gestionado por sujetos del tercer sector.

¹⁶ El asunto está, sin embargo, en la agenda pública urbana desde la asunción de la nueva administración de centro-izquierda de Giuliano Pisapia. Se está trabajando en la constitución de una “Agencia para la vivienda” que administrará los recursos nacionales destinados a la emergencia habitacional en la ciudad.

movilizar la gran cantidad de unidades desocupadas en la ciudad. La acción de mediación y encuentro entre demanda y oferta en el mercado privado de carácter público se manifiesta solamente a favor de la población estudiantil, a través de la Agencia UNI¹⁷, activa desde 2009 y nacida de un proyecto iniciado por la Dirección Central de Vivienda de la Municipalidad en colaboración con las universidades de Milán y co-financiada por el ex departamento de políticas juveniles. La Agencia pone en contacto los propietarios de viviendas y los estudiantes no residentes en la ciudad filtrando a ambos pero sin ofrecer algún tipo de incentivo y sin proponerse (no tendría los medios para) subvencionar los precios de locación. Más generalmente, en Milán no se han llevado a cabo políticas significativas para incentivar la locación (Torri, 2012).

Milán representa uno de los mercados habitacionales más “tensionados” de Italia (Costa y Sabatinelli, 2012), en el que los valores de los alquileres y el precio de los inmuebles permanecen inabordables, no obstante la crisis. Los jóvenes milaneses no son la excepción en el panorama italiano, donde el acceso a una vivienda autónoma es visto como una transición, no solamente tardía, sino a menudo más onerosa en cuanto al costo de oportunidad (Benassi y Novello, 2007). Los proyectos y las acciones sobre las problemáticas habitacionales para los jóvenes se tradujeron en Milán, en estos años sobre todo, en identificarlas como recurso crucial para facilitar objetivos de *mixité* social propuestos por actores que se ocupan de la vivienda (pero también de regeneración urbana) (Broccoli y Cucca, 2012). En efecto, en los proyectos de vivienda social realizados por medio de asociaciones entre público y privado así como en algunas realizaciones/restauraciones de viviendas públicas (tanto de la Municipalidad que de la Agenzia Lombarda Edilizia Residenziale di Milano, ALER) muy a menudo se ha privilegiado el acceso de “parejas jóvenes” en las pocas viviendas disponibles. De los análisis de las políticas habitacionales aplicadas en estos últimos años se desprende que una atención preferencial ha sido dada al tema de la vivienda temporaria de los menores de 30 años, estudiantes, estudiantes con trabajo o jóvenes en búsqueda de trabajo, desarrollando políticas para incrementar la atracción de la ciudad de estos colectivos, a través de la creación de nuevas residencias universitarias o *foyers*. Con esta premisa se mencionan a continuación algunas iniciativas destinadas a los jóvenes en el patrimonio de viviendas ERP y luego algunas acciones de *social housing* también dirigidas a los jóvenes que tienen como protagonistas a sujetos privados.

¹⁷ Otra iniciativa de *matching* para estudiantes, esta vez para pocos casos, es la desarrollada por Meglio Milano con el proyecto “Aloja un estudiante en tu casa” iniciado desde hace una década, en colaboración con los ateneos milaneses, y que prevé la cohabitación de estudiantes universitarios con ancianos.

3.1. Las acciones en favor de la locación en las viviendas públicas

Los proyectos de inserción de los jóvenes en viviendas del ERP se han desarrollado en los últimos años siguiendo sobre todo, la lógica, muy discutida, de la *mixité* social y generacional. Se han creado, así, oportunidades de acceso facilitado al mercado habitacional, con fórmulas tradicionales de locación y con modalidades de carácter innovativo, como la locación temporaria. Para la primera cabe mencionar, la inserción de jóvenes en los barrios de nueva edificación relacionados con el Programma Abitare Milano I y II, donde se empleó el instrumento de la reserva para la asignación de algunas unidades en forma predeterminada, derogando las listas de espera ERP, a favor de beneficiarios que difícilmente conseguirían calificar para la asignación de viviendas públicas; entre éstos seguramente los jóvenes. En estos proyectos fueron las parejas jóvenes (en las que, por lo menos uno de los beneficiarios, no alcanzaba los 35 años de edad)¹⁸.

Una segunda vertiente ha sido la inserción de jóvenes en viviendas públicas definidas como “sub-dimensionadas”¹⁹, inferiores al umbral mínimo de tamaño para que sean alquiladas, en el ámbito de un vasto programa de reutilización y recupero de las mismas (Cognetti, 2014). El que se presenta como más novedoso, en nuestra opinión, es el proyecto “Hospitalidad Solidaria”, lanzado por la Municipalidad de Milán en respuesta al llamado a concurso del gobierno central para “Selección de proyectos capaces de incrementar la cantidad de viviendas destinadas a la locación por parte de los jóvenes en las Ciudades Metropolitanas”, departamento de la Juventud²⁰. El proyecto ha obtenido una financiación de € 400.000. Han sido restauradas, amuebladas y asignadas 24 viviendas (de uso exclusivo para una sola persona) a jóvenes estudiantes o trabajadores precarios de entre 18 y 30 años de edad, con renta mensual de hasta € 1500, siendo excluidos los jóvenes con contrato a tiempo indeterminado. Los contratos de locación son de duración variable, ligados al contrato de trabajo y/o al proyecto de formación y, de todas formas, nunca superior a los dos años. El valor del alquiler es de € 370 y a los inquilinos se les requiere participar como voluntarios en las actividades sociales a realizarse en el barrio por un tiempo de, por lo menos, 10 horas mensuales a dedicar bajo la supervisión de los entes gestores: Arci Milano, Cooperativa DAR

¹⁸ Para una síntesis del programa, ver Ranzini (2013).

¹⁹ Se trata de espacios muy pequeños, sub-dimensionados con respecto a las normas regionales en vigencia que establecen que una unidad de menos de 28,8 m² no es asignable y, por lo tanto, no puede resultar como disponible para las listas de espera ERP (Cognetti, 2014)

²⁰ Es el concurso gracias al cual ha sido financiado el proyecto C.A.S.A., descrito más arriba.

e Comunità Progetto. Para “Ospitalità Solidale” han sido presentadas unas 80 solicitudes, lo que demuestra el interés suscitado por el proyecto y al mismo tiempo la escasez de viviendas con alquileres a renta controlada o inferiores a los de mercado en la ciudad de Milán.

Un interesante intento de inserción de jóvenes en propiedades públicas pero que no tuvo éxito fue el proyecto “Foyer di Sant’Ambrogio”, que se proponía convertir algunas porterías inutilizadas en unidades de vivienda compartida para ofrecer a jóvenes solteros, estudiantes o trabajadores en busca de empleo, con edades de entre 18 y 30 años. El objetivo final del proyecto era el de proporcionar una respuesta a las necesidades habitacionales de los jóvenes en su camino de salida del grupo familiar original, sustentando sus procesos de consolidación de recursos de vida. El fracaso del proyecto está ligado a muchas vicisitudes, entre las cuales se incluye la resistencia de los habitantes de los edificios donde se encontraban las porterías, unidades que fueron luego asignadas a los mismos habitantes y, en consecuencia, sustraídos de cualquier proyecto social.

Otras iniciativas han utilizado propiedades públicas, como el proyecto de ALER Milano, que preveía la reconversión de un centenar de bajo techos de propiedad de la Municipalidad (Ranzini, 2013) en unidades para ofrecer en locación a estudiantes y trabajadores jóvenes. La gestión del proyecto es fragmentada, una parte asignada al Cidis (92 unidades) otra a ALER Milano (el concurso se cerrará en 2015).

3.2 Las iniciativas de *social housing* realizadas a través de *partnerships* público-privado.

Una pequeña (pero significativa) savia para las políticas habitacionales, capaces de facilitar el acceso a la vivienda (en alquiler pero también en propiedad) a la población más joven, vino del desarrollo de iniciativas de *social housing*. Veremos aquí dos proyectos, ambos relacionados con la Fondazione Housing Sociale, de ahora en adelante “FHS”²¹, uno de los actores más activos en este campo de *policy* en Milán y Lombardía. Ambos proyectos “Cenni di cambiamento” (“Señales de cambio”) y “Abit@giovani” han sido concebidos específicamente para los jóvenes. El primero es un proyecto de vivienda social en el que se construyeron 123 nuevas unidades para futura venta o para locación a valores de alquiler más bajos que los de mercado, en la zona Oeste de Milán, además de espacios de otra naturaleza.

²¹ FHS es una agencia nacida en 2004 de la necesidad de estructurar y fortalecer la actividad de la Fondazione Cariplo (fundación de origen bancario) en el campo de las políticas de *social housing*. La decisión de generar un ente independiente para que se ocupara específicamente de este tema ha sido estratégica para la fundación. Para una reconstrucción de cómo se gestó este ente y con cuáles consecuencias véase Sabatinelli y Costa 2014; Costa, Cucca y Torri 2015.

Se presenta como el primer gran proyecto de este tipo de la FHS, iniciado en 2009 con el financiamiento del “Fondo Immobiliare di Lombardia” (el primer fondo ético destinado al social housing en Italia, iniciado en 2006 por iniciativa de la FHS y de la Fondazione Cariplo) en un terreno otorgado en concesión por la Municipalidad de Milán por medio de un concurso entre operadores de la finanza ética²².

Las 123 viviendas tienen la siguiente modalidad contractual mixta: 44 unidades a canon “moderado”²³, 14 a canon social y el resto en locación a canon “convencionado” con pacto de futura venta, en parte destinados a entidades del tercer sector para promover la residencia temporaria en la ciudad (entre ellos un foyer para los jóvenes, véase más adelante) y otras para proyectos de autonomía habitacional. El vínculo temporal para la permanencia en régimen de locación es de 30 años. La proporción de unidades afectadas solamente a la locación es bastante alta a diferencia de otros proyectos de vivienda social en la ciudad. En efecto, no se han construido viviendas para la venta, destinando así los recursos a viviendas en locación con pacto de futura venta, lo que permite reducir, de manera relevante, los valores de alquiler²⁴ para una mayor cantidad de unidades y por un lapso de tiempo más extenso. “Cenni di Cambiamento” es un proyecto que, desde el comienzo, se dirige prioritariamente a los jóvenes, por haber sido pensado para atender estilos de vida y hábitos habitacionales diferentes y para desarrollarse como una “comunidad para y donde crecer”, “proyectada para facilitar la salida de casa de los jóvenes y también de otras personas que emprenden el camino de la autonomía, el crecimiento y la consolidación de nuevos núcleos familiares” (FHS 2009). Ha sido lanzado en base a un “perfil de comunidad” que preveía destinar el 20% de las unidades a jóvenes solteros de edad no superior a 35 años, el 20% a parejas jóvenes (por lo menos uno de los cónyuges de edad no superior a 35 años), el 25% a familias jóvenes (en la misma condición) y el 15% a ancianos (de edad superior a 65 años). De acuerdo a los datos recogidos, dicho perfil ha sido respetado en parte, puesto que de la parte dedicada al alquiler, el 60% es ocupado por jóvenes (solteros, en pareja o familias) mientras que el 65% han firmado el pacto de venta futura. Cabe mencionar que, en Via Cenni, se ha realizado y activado un foyer de 5 unidades destinadas a la cohabitación de 27 jóvenes entre 18 y 30 años, que podrán residir por un máximo de dos años.

²² Acerca del proyecto “Cenni di cambiamento” se ha escrito mucho. Para mayores detalles véanse las publicaciones de FHS (www.fhs.it) y Costa 2015.

²³ El canon “moderado” en Lombardía se destina a núcleos con ISEE superior a € 40.000 anuales mientras que el límite para el canon “convencionado” es de € 90.000 anuales.

²⁴ Los alquileres mensuales parten de € 325 (canon moderado)/400 (canon “convencionado”). Se trata de alquileres bajos en el contexto milanés. El canon moderado en Lombardía se destina a núcleos con ingresos hasta € 40.000 anuales mientras que el límite de rédito para el alquiler “convencionado” es de € 90.000.

Todo el proyecto “Cenni” (y también las otras iniciativas de la FHS) se centra en un complejo proyecto de acompañamiento social concebido para el desarrollo de una “comunidad de residentes” capaces, no solamente de participar en la gestión de los espacios comunes, sino también de desarrollar servicios para los recién incorporados. El segundo proyecto que nos interesa, aún sin apoyarse en la simple locación, se denomina Abit@giovani, el primer proyecto de “*social housing* difuso” en la ciudad, destinado a los jóvenes. Se lo considera interesante por ser el fruto de un proyecto público-privado bastante novedoso que intenta crear soluciones habitacionales accesibles para una población que no consigue respuesta desde el mercado privado.

Desarrollado por la FHS bajo el impulso e idea de Don Gino Rigoldi (capellán de la cárcel de menores de Milán) en colaboración con la Región Lombardía, ALER Milano y Fondazione Cariplo, su objetivo es “1000 viviendas para 1000 jóvenes en Milán” y pretende juntar viviendas ALER en venta, de varios barrios de la ciudad, para asignarlos a jóvenes y a parejas jóvenes con una fórmula de alquiler y compra futura a precios facilitados. El proyecto se destina a una platea de usuarios potencialmente muy amplio por los criterios de calificación (ingresos anuales del núcleo familiar no superiores a € 40.000 -pero suficiente para solventar los costos de vivienda propuestos), edad máxima de 35 años si es soltero (también con hijos) y máxima de 70 años si está en pareja (donde 70 es la suma de las edades). El primer llamado de Abit@giovani ha concitado el interés de más de 600 personas/parejas para 250 viviendas identificadas. El segundo llamado ha sido también completamente cubierto.

4. Consideraciones de síntesis

Del análisis de las políticas e iniciativas habitacionales de nueva generación destinadas a los jóvenes en Turín y Milán surgen bastantes puntos críticos. El tema de la autonomía habitacional ha entrado en las agendas locales con timidez y los recursos destinados a la misma continúan siendo muy modestos. Los proyectos son pocos y fragmentarios y en todos los casos necesitan de una evaluación más completa. En ambas ciudades la atención se ha centrado, sobre todo, en los estudiantes universitarios, destinatarios de muchas de las iniciativas que vieron la luz en estos años: se asiste a una proliferación de residencias universitarias y soluciones habitacionales de carácter temporario destinadas a un gran número de estudiantes no residentes, como parte de una más amplia política de atracción de *city users*. Los proyectos pensados exclusivamente para favorecer la autonomía habitacional de los jóvenes y la formación de nuevos núcleos familiares en cambio, han significado pocas

oportunidades habitacionales a costos accesibles y han involucrado a una limitada cantidad de personas. En muchos de estos proyectos se han activado, sin embargo, colaboraciones y concepciones de proyectos interesantes y prometedoras, aún si a veces frenadas por el carácter principalmente experimental y no repetible de las iniciativas.

Sin embargo, las dos ciudades han encarado el objetivo de proveer mayores oportunidades para los jóvenes con lógicas diferentes. Turín ha dado continuidad a políticas de largo plazo, reforzándolas y consiguiendo consolidar un modelo de acción. Como se vio, gracias a la creación de dispositivos específicos para reforzar su posición como contraparte en el mercado privado de la vivienda, mercado que requiere garantías económicas y legales, ha sido posible centrar los proyectos en los jóvenes. Se pudo, además, contar con la contribución de una pluralidad de actores que han participado en la implementación de dichos proyectos en una óptica de máxima colaboración y comunión de objetivos. Los actores privados han aportado la herencia de proyectos públicos como lo muestra el caso del proyecto “Stesso Piano”, desarrollado por la Municipalidad de Turín en los años 2000 y más tarde recuperado, financiado e implementado por la Compagnia di San Paolo y finalmente acompañado por las instituciones públicas. De esta forma, las políticas para la autonomía habitacional de los jóvenes se han combinado muy bien con la necesidad de alojar mejor y con menor costo a poblaciones solo parcialmente superponibles, como los estudiantes universitarios. En la ciudad se han desarrollado, en efecto, muchos proyectos residenciales temporarios a costos controlados en condiciones de alojar a poblaciones móviles (entre ellos los jóvenes) y personas con dificultades habitacionales.

La ciudad de Milán, como se ha visto, no se ha equipado para movilizar la oferta privada de viviendas y, de esta forma, ampliar las oportunidades habitacionales a costos reducidos. Dichas oportunidades se han desarrollado en el ámbito de proyectos de vivienda social que, por su naturaleza, se han concentrado también en el acceso a la propiedad -y no solamente a la locación- privilegiando, por otro lado, a una franja de jóvenes de mayores recursos económicos, dado que los proyectos mencionados están dirigidos a personas solventes capaces de producir ingresos. En ambas ciudades los jóvenes han sido objeto de o instrumento de políticas de *social mix*. Se han realizado proyectos de inserción de jóvenes en viviendas ERP con una lógica contractual: vivienda temporaria a bajo costo para los que aceptan prestar actividades de voluntariado para el barrio y sus habitantes. En Turín incorporando grupos de voluntarios que cohabitan en “comunidades solidarias” y que gozan de cánones verdaderamente muy bajos, en Milán ofreciendo, en cambio, viviendas para una sola persona con cánones más altos, pero inferiores a los de mercado, dentro del proyecto “Ospitalità

Solidale”. En Milán, partes de patrimonio público de ALER han sido destinadas a los jóvenes con lógicas a veces diferentes, como el proyecto Abit@giovani, donde las unidades son asignadas con miras a la propiedad final diferida, y con el recupero de bajo techos destinados a locación a costos reducidos.

Se observa, por lo tanto, que en ambas ciudades se tropieza con los mismos nudos críticos, nudos en los que se deberían concentrar recursos de proyectos y políticas. Se observa, en general, una escasa atención de las agencias públicas en la cuestión central de la autonomía habitacional de los jóvenes y una relativa incapacidad de unificar intereses y recursos públicos alrededor de los intentos de crear una conexión eficaz entre el patrimonio inmobiliario existente y la demanda habitacional, capaz de superar la etapa de los experimentos y llegar a un régimen de políticas permanentes. Falta además una atención específica al papel estratégico que juega la locación en la construcción de la autonomía de un joven, aún cuando, como se ha visto, Turín ha iniciado a tiempo una política orientada en este sentido. Por último, utilizar las necesidades de vivienda a costos accesibles por parte de los más jóvenes como hincapié para resolver los problemas de “barrios difíciles” no ha contribuido a desarrollar políticas estables y dedicadas a lo que esta población requiere en sus recursos de búsqueda de autonomía.

Bibliografía

- Ambrosi E. e Rosina A. (2009), *Non è un paese per giovani : l'anomalia italiana: una generazione senza voce*. Venezia: Marsilio.
- Autigna L. y Filandri M. (2014) *Le politiche abitative in Piemonte: esiste un housing sociale?*, paper presentado a la “Settima conferenza annuale ESPAnet Italia 2014”, “Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni”.
- Barbagli M., Castiglioni M. y Dalla Zuanna G. (2003) *Fare famiglia in Italia. Un secolo di cambiamenti*. Bologna: Il Mulino.
- Benassi D. e Novello D. (2007) L’evoluzione dei modelli di uscita dalla famiglia di origine. Uno studio in cinque aree metropolitane. *La Rivista delle Politiche Sociali*. Vol. 3. p.73-93.
- Bricocoli M. e Cucca R. (2012) Mix sociale: da categoria analitica a strumento delle politiche? Una riflessione a partire dal caso milanese. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*. 105/3. p. 143-152.

- Buchmann M. (1989) *The Script of Life in Modern Society: Entry into Adulthood in a Changing World*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Chiodelli F. y Baglione V. (2011) Esperienze di cohousing a Milano e Torino. En BRUNETTA G. & MORONI (eds.). *La città intraprendente. Comunità contrattuali e sussidiarietà orizzontale*. Roma: Carocci.
- CITTÀ DI TORINO (2013) *X Rapporto Osservatorio Condizione Abitativa*. Disponibile: www.comune.torino.it. Accedido en 10/1/2015.
- Cognetti F. (ed.) (2014) *Vuoti a rendere. Progetti per la reinterpretazione e il riuso degli spazi nell'edilizia pubblica*. Milano: Fondazione Politecnico di Milano.
- Costa G. (2013) Politiche locali per adulti giovani, un percorso ad ostacoli. En LODIGIANI R., (ed.). *Milano 2013 Rapporto Ambrosianum sulla Città, "Trentenni in cerca d'autore. Attori dietro le quinte o nuova classe dirigente*. Milano: Franco Angeli.
- Costa G. (2015) La collaborazione pubblico-privato nel social housing all'italiana, en SGRITTA G., ASCOLI U. y RANCI C. (eds.). *Le politiche di social investment nel welfare locale* (titolo provvisorio). Bologna: Il Mulino, Bologna (en curso de publicación).
- Costa G., Cucca R. y Torri R. (2015) Conflicting governance of social and economic challenges in Milan. Just a step in the transition from the growth machine paradigm towards a social innovation approach. En Brandsen T., Cattacin S., Evers A. y Zimmer A. (eds.). *Social Innovations in the Urban Context*. Berlin: Springer. (en curso de publicación).
- Davico L. y Sgambeterra L. (2015) Residenze collettive, un modello socialmente innovativo. Come affrontare le crescenti difficoltà delle famiglie sul fronte abitativo? Gli esempi positivi sviluppati nel Comune di Torino. Disponibile: www.secondowelfare.it. Accedido en 28/1/2015.
- FHS (2009) *Via Cenni- Una Comunità per crescere. Documento preliminare alla progettazione*. Disponibile: www.fhs.it. Accedido en 23/9/2014.
- Iacovou M. (2002) Regional variations in the transition to adulthood. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 580,1. p. 40-69.
- Leccardi C., Rampazi M. y Gambardella M.G. (2011). *Sentirsi a casa. I giovani e la riconquista degli spazi-tempi della casa e della metropoli*. Torino: Utet Università.
- Livi Bacci M. (2005) Il Paese dei giovani vecchi. *Il Mulino*. 54/ 3. p. 409-421.
- Mandič S. (2008). Home-Leaving and its Structural Determinants in Western and Eastern Europe: An Exploratory Study. *Housing studies*. 23. p.615-636.
- Mencarini L. e Tanturri M.L. (2006) Una casa per diventare grandi. I giovani italiani, l'autonomia abitativa e il ruolo della famiglia d'origine. *Polis*, 3/2006. p. 405-430.

- Minora F. (2013) “Housing sociale o housing socievole?”. *Welfare Oggi*. 4. p. 13-16.
- Modell J., Furstenberg F y Hershberg T. (1976) Social Change and Transition to Adulthood in Historical Perspective. *Journal of Family History*. vol. 1, p. 7-32.
- Plebani F. (2011) *Housing Sociale, politiche abitative e fattore tempo. Spunti da e per il territorio lombardo*. Milano: Guerini e Associati.
- Ranzini A.L. (2013) *Percorsi in cerca di casa. Profili, pratiche e progetti dell’abitare giovane a Milano*. Tesis en Urban Planning, Politecnico di Milano.
- Rizzini C.L. (2013) Il social housing e i nuovi bisogni abitativi. En FERRERA M. y MAINO F. (eds.). *Primo Rapporto sul Secondo Welfare*. Disponible: www.secondowelfare.it. Accedido 20/9/2014.
- Rosina A. (2013) *L’Italia che non cresce. Gli alibi di un paese immobile*, Bari: Laterza.
- Sabatinelli S. y Costa G. (2014) Milan. En EVERS A., BRANDSEN T. y EWERT B. (eds.). *Social Innovations for Social Cohesion: Transnational Patterns and Approaches from 20 European Cities*. Liège: EMES. Disponible: www.wilcoproject.eu.
- Torri R. (2012) Milano, la crisi e l’agenda politica. Lo spazio delle politiche urbane tra centralismo e protagonismo locale. Paper presentado a la “Quinta conferenza annuale ESPAnet Italia”, “Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa”.
- Venditti E. (2010) Diventare adulto in Europa. En NEGRI N. y FILANDRI M. (eds.). *Restare di ceto medio. Il passaggio alla vita adulta nella società che cambia*. Bologna: Il Mulino.

¿Cuál es el perfil social de los individuos afectados por el desclasamiento? Tipología sobre los titulados treintañeros en tiempos de crisis

Victoria Bogino Larrambeberre victoriabogino@gmail.com
Universidad Autónoma de Barcelona (UAB-GEPS)

Antecedentes

En la literatura sociológica el problema del *desclasamiento* es entendido como el producto de una desviación respecto a la pendiente de una trayectoria colectiva, y es posible distinguir tres perspectivas de análisis del fenómeno: el desclasamiento social intergeneracional, el desclasamiento social intrageneracional y el desclasamiento escolar. En esta investigación se propone abordar el desclasamiento desde una nueva perspectiva, que hace hincapié en la inconsistencia de estatus educativo-social y denominamos: *desclasamiento social educativo*.

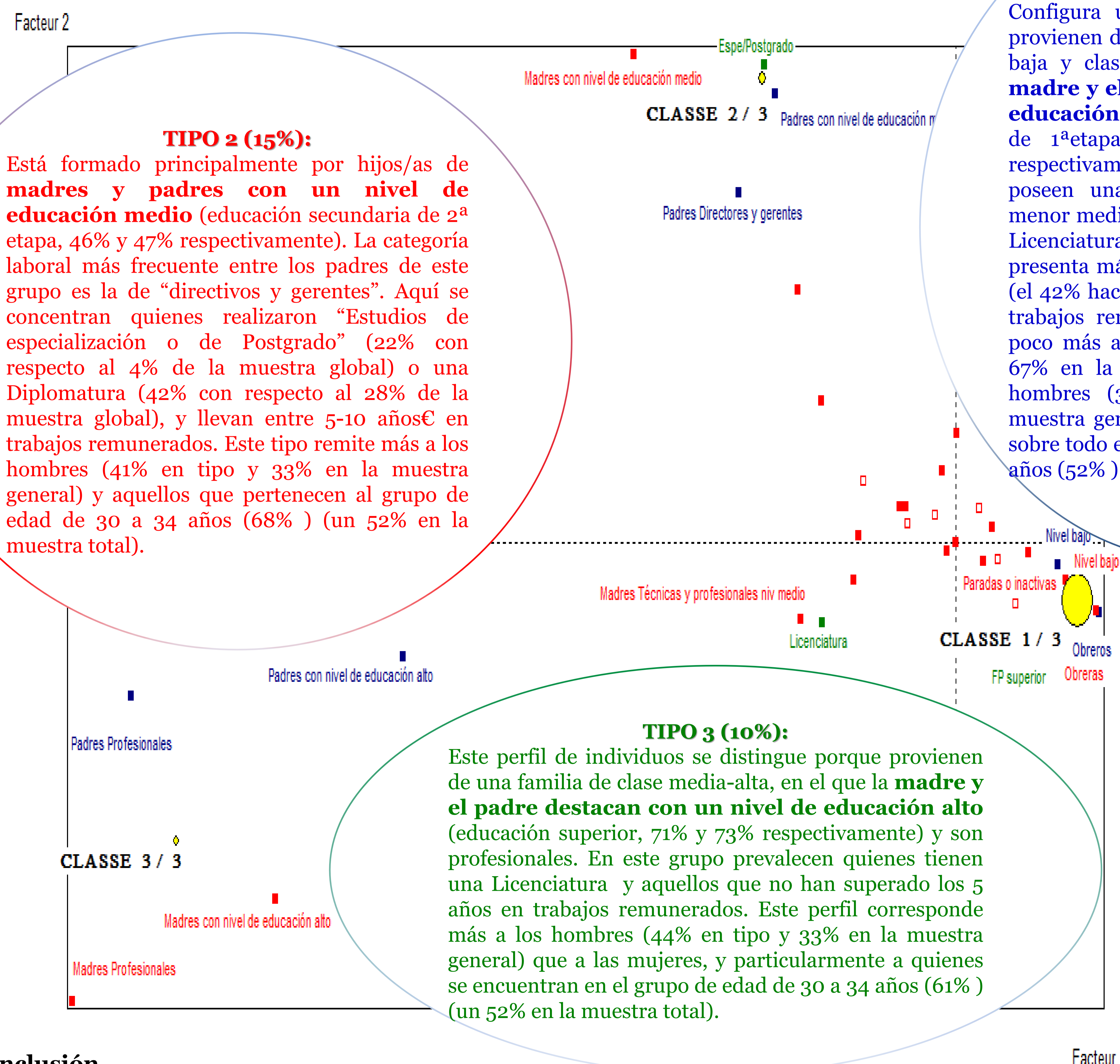
Objetivo

Construir una tipología de los perfiles sociales de los individuos en situación de desclasamiento social educativo: treintañeros (30 a 39 años), que se sitúan en lo alto de la estructura educativa (título superior) y en los estratos bajos de la estructura ocupacional-salarial (desempleados/obreros y empleados (ISCO-08 de 4 a 9), con un salario neto igual o inferior a la mediana de la distribución salarial del conjunto de los titulados treintañeros (1200€).

Metodología

Análisis de Correspondencias Múltiples (ACM) y Análisis de Clasificación Automática (ACL) de partición jerárquica, en base a los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2011.

Resultados : tres tipos de perfiles sociales



Conclusión

En la determinación de estos perfiles, resulta particularmente relevante el origen social de los titulados desclasado, mediado en primer lugar por el origen cultural (nivel educativo del padre y de la madre) y en segundo lugar por el origen económico (estatus ocupacional del padre y de la madre). El papel del nivel de educación superior de los individuos, si bien es significativamente discriminatorio, define en menor medida a los diferentes tipos de perfiles. El sexo y el grupo de edad son elementos aún menos clasificatorios.

En el contexto de crisis económica, el fenómeno del desclasamiento social educativo afecta a diferentes perfiles sociales, pero considerablemente más a un tipo de perfil en concreto: individuos que provienen de una familia de clase media-baja y clase trabajadora, en el que la madre y el padre tienen un nivel de educación bajo.

PANEL 6 — POLÍTICAS URBANAS [ver panel]

POLÍTICAS URBANAS E INNOVACIÓN SOCIAL

Marc Martí-Costa – Universidad Autónoma de Barcelona.

Maria Rosa Herrera – Universidad Pablo de Olavide.

Ekhi Atutxa – Universidad País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.



REPS

RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL

BCN2015

C O N G R E S O

PANEL 6 – POLÍTICAS URBANAS

POLÍTICAS URBANAS E INNOVACIÓN SOCIAL

Marc Martí-Costa – Universidad Autónoma de Barcelona.
marc.martic@gmail.com

Maria Rosa Herrera – Universidad Pablo de Olavide.
mrherrer@upo.es

Ekhi Atutxa – Universidad País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.
ekhiatutxa@hotmail.com

Estamos en un contexto de cambio estructural en el que las soluciones pasadas parecen no responder adecuadamente a las necesidades sociales que se plantean hoy en las ciudades.

En ese contexto, adquieren fuerza y visibilidad algunas prácticas que se mueven en espacios intersticiales entre lo público, lo privado y lo comunitario y abren interrogantes sobre sus efectos y posibilidades en la configuración de nuevas políticas urbanas.

En este panel nos interesa reflexionar sobre estas prácticas “socialmente innovadoras”, entendidas en un sentido amplio, que se están conformando en el ámbito urbano. Queremos, asimismo, introducirnos y problematizar el concepto de innovación social al que se acercan ahora tanto desde los ámbitos académicos (Ver Horizon 2020 UE) como desde la esfera política, buscando salidas a paradigmas que ya no funcionan como antaño. En este sentido, algunas preguntas podrían ser: ¿Qué respuestas están surgiendo desde abajo?, ¿Desde qué ámbitos?, ¿Cómo inciden y/o se vinculan con lo institucional?, ¿Inciden en la configuración de la agenda de políticas urbanas?, ¿Qué actores sociales toman relevancia?, ¿Cuáles son sus límites?, ¿Constituyen formas de innovación social? ¿Resuelven problemas? Y finalmente, ¿qué es lo que realmente aportan de nuevo estos conceptos al análisis de los escenarios emergentes en un contexto de normalización de la crisis?

Nuestra perspectiva analítica se enmarca en un proyecto de investigación interuniversitario que se plantea los posibles escenarios de las ciudades españolas hacia el 2015. Desde allí definimos las políticas urbanas desde una perspectiva amplia, desbordando el ámbito estrictamente urbanístico y la escala local, como así también lo meramente institucional- administrativo. Por el contrario, las entendemos como un conjunto de respuestas frente a las necesidades sociales en las ciudades, que son desarrolladas por diversos actores que pueden o no incidir en la agenda institucional de las políticas de las ciudades.

PANEL 6. POLÍTICAS URBANAS

P: Ponencia / C: Comunicación / Post: Póster.

Sesión 1. Fecha: Jueves 5/02/2015 (16 a 18h)

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	Dinero, innovación teórica y práctica. Una reflexión en torno a las Comunidades Auto-financiadas y las Monedas Sociales	Edgar Bellver Franco
P	#OntinyentParticipa: Una experiencia de participación en la política local	Gonzalo Pardo Beneyto; M ^a Ángeles Abellán López
P	Participación ciudadana e implicación colectiva en la definición de políticas públicas para la gestión de residuos	Miriam Ureta

Sesión 2. Fecha: Viernes 6/02/2015 (9 a 10:45h)

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	Capital socio-relacional local y servicios sociales. Transformaciones y retos	Germán Jaraíz Arroyo
P	La Residencia Universitaria Flora Tristán una experiencia de intervención/acción en el territorio desde la Universidad	Blanco López, J.; Almirón Mengibar, M. A.; Blázquez Muñoz, A.; Fernández Aranda, A.; Maguilla Gómez, M. C.
P	La gestión del parque público de viviendas en Andalucía: retos y propuestas en la coordinación interinstitucional.	Fernando Relinque Medina; Pilar Blanco Miguel; Cinta Martos Sánchez; Pablo Álvarez Pérez; Manuela Fernández Borrero
P	Características de las viviendas sociales en Andalucía: un enfoque cuantitativo desde la percepción de los inquilinos	Octavio Vázquez Aguado; Yolanda Borrego Alés; Mercedes González Vélez; Alejandro Orgambidez Ramos; José Andrés Domínguez Gómez
P	El caso de las políticas de vivienda en Andalucía” Una herramienta para generar políticas públicas que incluyan propuestas ciudadanas.	Emilio Rodríguez López; Javier Moreno Ibarra; Jean-Baptiste Harguindégu; Xavier Coller Porta

Pósters. Lugar: Distribuidor

POST	TÍTULO	AUTORIA
Post	Frente a la exclusión urbana, ¿innovación social?	Ismael Blanco Fillola; Rubén Martínez Moreno
Post	¿Ha llegado para quedarse? Economía colaborativa, ciudad y universidades andaluzas	Lucía del Moral Espín; Manuel Fernández García

DINERO, INNOVACIÓN TEÓRICA Y PRÁCTICA

UNA REFLEXIÓN EN TORNO A LAS COMUNIDADES AUTO-FINANCIADAS Y LAS MONEDAS SOCIALES

M. Edgar Bellver Franco

Universidad de Valencia

FLACSO – Ecuador

Edgar.bellver@gmail.com

ebellver@flacso.edu.ec

Panel 6 – Políticas Urbanas

Políticas Urbanas e innovación social

Resumen: El presente trabajo realiza una revisión de la conceptualización clásica del concepto de dinero y propone su interpretación como necesidad, o bien común. Haciendo hincapié en el proceso de creación del dinero en la economía moderna y las problemáticas que de ello se derivan. Finalizando con una reflexión en torno a sistemas de gestión democráticos del dinero como las Comunidades Auto-Financiadas y las Monedas Sociales Complementarias, y las posibilidades que éstas plantean. Con especial atención al factor de la confianza que las vertebra y condiciona su factibilidad.

Palabras Clave: Dinero, Moneda Social, Comunidades Auto-Financiadas, Desarrollo Local, Economía Colaborativa

Introducción

El dinero es una tecnología social que ha acompañado a la humanidad desde que está tiene memoria, sus formas, sus normas y sus sistemas de gestión han sido múltiples a lo largo de la historia. En el Egipto faraónico los excedentes de la cosecha de trigo eran utilizados como moneda de cambio. Existen evidencias que muestran como el trigo fue utilizado para la compra de tierras o para la realización de obras, por tanto, el trigo fue la moneda egipcia, el dinero egipcio. El almacenamiento del trigo suponía un gasto para cada cliente, pues, debía ser custodiado de animales y humanos, además, el trigo es una sustancia perecedera. Este hecho produce una situación que invierte el interés, ya que, tener dinero, moneda, produce costes, la moneda se oxida en la terminología de Silvio Gesell, pierde valor con el paso del tiempo, y por tanto posee un interés negativo. Justo al revés que el sistema actual, que premia al ahorro remunerándolo. Este factor genero una aceleración, y consecuente incremento, de los intercambios e impidió la acumulación de capital improductivo.

El devenir histórico de las herramientas de intercambio, de sus capacidades y de sus formas ha conllevado que la interpretación del dinero, su origen y sus formas de creación, se haya convertido en un rompecabezas cuasi irresoluble para múltiples campos de las Ciencias Sociales, desde la economía hasta la filosofía. En cierto modo, se podría afirmar que el dinero es un significante vacío¹ inmerso en el campo de batalla discursivo por ser hegemonizados. En el presente texto se pretende realizar una aproximación a una concepción particular de dinero, el dinero como necesidad básica. En las sociedades contemporáneas la posesión de esta preciada entelequia es un factor determinante de la estructuración social, vertebrador de la realidad de la mayoría de la población mundial, sin dinero no hay vida, sin dinero estás excluido socialmente, materialmente, sanitariamente, educativamente... Como ya dijo Simmel en los albores del siglo XX, el dinero es el “Dios de nuestro tiempo” (Simmel, 1889 citado en Esposito, 2013, p. 30), un Dios secular que posee la capacidad de motivar las más variopintas de las acciones humanas, justificándolas e incluso legitimándolas, o acaso el hecho de la existencia de ese fuerte control fronterizo no podría ser justificado mediante la afirmación: *no hay suficiente para todos, ¿pero no hay suficiente qué?* No hay suficiente dinero para todos. Estamos inmersos en una crisis que podría describirse como la falta de acceso a recursos monetarios por parte de gran parte de la población que se encuentran privados de la mayor fuente de dinero, el trabajo asalariado, es decir de un salario, más allá de las

¹ “Por estar “vacíos” esos significantes son susceptibles de ser hegemonizados, esto es, llenados por momentos de cierta significación funcional a quien ostenta el poder. [...] Al ser incorporados dentro de una estrategia discursiva específica se cargan de significado diferencial” (Gutiérrez, 2011, p. 159).

pequeñas prestaciones que los Estados abonan a parte de estos ciudadanos.

El presente trabajo pretende mostrar que vivimos en una sociedad “dinero-céntrica, donde se ha producido una “fetichización del dinero”, que marca las pautas de la mayor parte de relaciones sociales. La intención principal es la de legitimar la necesidad de una modificación de la gestión del sistema monetario, principalmente en cuanto al proceso de creación del dinero. Asumiendo la idea de que resulta necesario que la población en su conjunto debe tener acceso al dinero, por dos motivos, uno de carácter ético y otro económico. En primer lugar, el dinero en la economía actual es imprescindible para acceder a cualquier otro tipo de recursos, por tanto es una necesidad básica. Y en segundo lugar, sin dinero, sin intercambio, la economía no funciona, el dinero es la energía que impulsa la economía. Finalizando el texto explorando dos alternativas a la gestión actual del dinero derivadas de la economía colaborativa, las Comunidades Auto-Financiadas y las Monedas Sociales Complementarias.

¿Qué es el dinero?

En las teorías económicas clásicas, y neoclásica, incluida la marxista, se establece que “el dinero es neutral y exógeno a la economía, lo que le otorga un rol meramente funcional” (Castelao y Patrouilleau, 2007, p. 2). Desde el siglo XVIII, la naciente teoría económica se ha centrado en el concepto de mercado, “como esfera de intercambio de equivalentes” (Castelao y Patrouilleau, 2007, p.1) y en el origen de la riqueza, “los economistas clásicos, Marx inclusive, [...] no pueden descubrir el lugar de la moneda en la economía de mercado porque mantienen la discusión en torno al viejo problema del origen de la riqueza, pregunta fundada en la teoría del valor trabajo” (Castelao y Patrouilleau, 2007, p. 4). Dando lugar, a una interpretación de las relaciones económicas basada en la idea de que el funcionamiento de la economía de mercado se caracteriza por la toma de decisiones de individuos racionales que actúan en espacios de intercambio perfectamente competitivos “gobernados” por el *subastador walrasiano*, quien asegura el equilibrio en el denominado óptimo de Pareto. “La ficción del *subastador walrasiano*, consiste en un ente imaginario omnisciente que realiza dos tareas: brindar la información necesaria a los participantes para que los planes sobre cantidades ofrecidas y demandadas, que se generan en forma descentralizada, sean consistentes entre sí, y proveer la logística del intercambio: los agentes no intercambian entre sí, sino con el subastador, que luego opera para compensar a oferentes y demandantes. ¿Cómo opera el subastador? El subastador se informa de los excesos de demanda existentes en el mercado. Si descubre que, al precio anunciado, hay un exceso de demanda, se notifica a un precio más alto; si verifica un exceso de oferta, se notifica a un precio más bajo. El

proceso se repite hasta que se encuentra el precio que vacía al mercado.” (Orzi, 2010, p. 36). Por tanto, “la teoría económica neoclásica, sostiene, se basa implícitamente en el modelo del trueque [...]. Este modelo se define, de hecho, como la teoría de un sistema que funciona sin dinero, donde los bienes son lo que realmente importa, y el dinero es solo una abstracción que se produce a posteriori. En dicho modelo se piensa en un sistema “real” (mercado) que opera mediante la distribución de bienes, con el “velo del dinero” puesto en la parte superior de él.” (Esposito, 2013, p. 27). He aquí el problema, el dinero es considerado un mero artificio para el funcionamiento de la economía, una abstracción sin influencia, pero nos encontramos ante una abstracción muy “real” que se ha transformado en una herramienta vertebradora de las sociedades modernas, ordena los procesos de intercambio, de distribución y de producción de bienes/servicios. Posiblemente, se creó como un medio, como una herramienta para facilitar los intercambios, pero con el tiempo se fue transformando en un fin, el objetivo primigenio de las relaciones, no solo económicas, sino sociales. Demostrar esto es uno de los objetivos principales del texto que nos acontece, a la vez, que se mostrara como la gestión del dinero es el factor determinante para modificar las estructuras relacionales que se derivan del poder hegemónico actual, el sistema económico, monopolizado por ese agente denominado Mercado. Que podría ser definido como aquellos agentes que posee recursos monetarios, o que tienen acceso a ellos.

Si analizamos el dinero desde sus posibilidades de acción éste posee tres capacidades básicas: la propiedad sustantiva, es decir, el dinero tiene la capacidad de sustituir a cualquier otra mercancía en los procesos de intercambio; lo que da lugar a su segunda capacidad, la propiedad adquisitiva, el dinero sirve para adquirir cualquier otra mercancía²; de estas dos capacidades, cuasi capicúa, se deriva la tercera, la propiedad mesurativa, el dinero es la unidad de medida de todas las mercancías, incluidas los servicios, ya que mercancía son todos aquellos bienes/servicios que se intercambia dentro de una sociedad. “El dinero es, por tanto, y dicho de una manera estrictamente esencial, una mercancía valedera para adquirir cualquier otra. En ello estriba su más específica función, no en facilitar operaciones de índole comercial, ni en hacerlas posibles” (Millán, 2011, p. 18). Convirtiéndose en la mercancía primigenia, mercancía de mercancías, entendiendo mercancía no por su valor de uso, como habitualmente lo realiza la economía, sino por su potencialidad de cambio, mercancía es aquello que es susceptible de ser cambiado. “El dinero es un “sujeto pasivo de peculiar movilidad [...], o mutabilidad, de índole extrínseca, que hay en todo objeto de permuta y que consiste en poder cambiar de dueño, sustituyéndose con algún otro bien” (Millán, 2011, p. 18).

2

Incluso dinero en el mercado de divisas.

El poder del dinero radica en su promesa de intercambio. Es decir, en la creencia de que con esta mercancía “universal” en el futuro podremos conseguir otras. Lo cual nos lleva a pensar que el dinero es un vehículo de deuda, una deuda ligada al conjunto de la sociedad, que es quien la respalda, “el dinero por ejemplo, significa un *bien* —de cambio— que el agente admite en el tráfico porque su acción está orientada por la expectativa de que otros muchos, ahora indeterminados y desconocidos, estarán dispuestos a aceptarlo también, por su parte, en un cambio futuro” (Weber, 2002, p. 43). Yo vendí mi “fuerza de trabajo” a cambio de una cantidad X de dinero, pues, se que en un futuro con este dinero podre realizar otras cosas. El dinero es una herramienta homogeneizadora de la realidad material. Pero “no solamente homogeneíza todos los bienes y valores, haciéndolos comparables, sino parece ser capaz también de nivelar todos los riesgos y todas las relaciones con el futuro. La economía ofrece la posibilidad de asegurar (pagar) frente a la preocupación perspectiva de un futuro daño (de cualquier fuente). Uno puede contratar un seguro, el cual (como dice el propio término) compensa el riesgo con seguridad, aunque sea solo mediante una seguridad económica. Si uno está preocupado de enfermarse, sufrir un accidente o dañar a otras personas, el seguro no garantiza que el temido evento no ocurra, sino solo que uno recibirá una suma de dinero en caso que suceda. El dinero no posee ningún uso intrínseco, sin embargo, posee la extrañas características de ofrecer garantías contra la incertidumbre para todas y cada una de las personas” (Esposito, 2013, p. 27).

El dinero está íntimamente relacionado con el tiempo social, tanto con el pasado, como con el futuro y, por supuesto, con el presente. Desde una concepción marxista se suele afirmar que el dinero deriva del trabajo vivo, es decir, es la acción humana de carácter material la que crea el dinero. Aunque esta visión es un tanto sesgada en la actualidad, como se verá a continuación, resulta obvio que la mayoría de la población mundial depende del trabajo como mecanismo de acceso a este recurso básico. Si observamos al dinero según su forma el dinero se subdivide en dos formatos claramente diferenciados. Por un lado, tenemos el dinero material/físico y, en el polo opuesto nos encontramos, el dinero virtual. “El dinero en sentido amplio es una medida de la cantidad de dinero que poseen los hogares y las empresas en la economía. El dinero en sentido amlio está compuesto por depósitos bancarios, pagarés de los bancos comerciales a los hogares y empresas, y moneda, en su mayoría pagarés de los bancos centrales. De los dos tipos de dinero, los depósitos bancarios constituyen la gran mayoría, 97% de la cantidad actual en circulación” (Mcleay et al., 2014, p. 3). Este hecho ha sido posible gracias al desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's). Las TIC's están generando un proceso consistente en la creciente integración de la movilidad informacional en la vida cotidiana, hasta el punto en que ésta queda vertebrada por aquélla. El hecho de estar constantemente conectados vertebrá nuestra vida

cotidiana, dotándola de una serie de nuevas potencialidades de acción. Esta integración de la movilidad informacional en la vida cotidiana genera una aceleración en la realidad social. Provocando una comprensión del tiempo social que posibilita el desplazamiento de la información a tiempo real. Esta contracción del tiempo y del espacio en la transmisión de información ha modificado sustancialmente los comportamientos de los agentes económicos. Pues, en connivencia con las regulaciones económicas que permiten la libre circulación de capitales han generado una estructura donde la ganancia cortoplacista y especulativa recibe mayores incentivos que las inversiones productivas. Esta transformación del mercado ha dado lugar a fuertes desequilibrios sociales en el conjunto de la población mundial. La culminación de estos procesos es la modificación del patrón de intercambio, dando lugar a la fetichización del dinero. Transformando el patrón de intercambio de *mercancía-dinero-mercancía* a *dinero-dinero*, convirtiendo al dinero en un fin en sí mismo y alejándolo de su función primigenia la del intercambio. Este hecho se produce cuando la mayor parte de la utilización del dinero se centra en él la función reserva de valor, dando lugar a un proceso de acumulación sustentado por el interés (el precio del dinero).

La creación del dinero

Existe otra teoría sobre el origen del dinero que rechaza su carácter mercantilista, es decir, no parte desde la posición de que el dinero nace ante la necesidad de realizar intercambios para mejorar las transacciones con respecto al trueque. Estas teorías se centran en las otras dos propiedades clásicas del dinero, su función de unidad de cuenta y la de medida de valor. La posición teórica a la que hacemos referencia se deriva de la idea de que el origen de la moneda se encuentra en el Estado, en el pago de las multas e impuestos o en las demandas de capital de los Estados para financiar las guerras mediante la emisión de bonos. Parece obvio afirmar que, el Estado es uno de los elementos determinantes en la reproducción del sistema monetario actual, pero no es un hecho baladí. La importancia de esto se deriva de dos elementos, primero, el hecho de que se implantara la moneda a través de la deuda implica que la promesa de pago se transformo en moneda, como antes señalábamos. Y en segundo lugar, nos encontraríamos ante la necesidad de un poder central, legitimado y con capacidad coercitiva para poder generar ese *nomos* necesario para que todos los sujetos se involucren en la utilización de esta “tecnología social” que es la moneda.

En el caso español la moneda de curso legal es el Euro. Esta moneda se encuentra gestionada por el Banco Central Europeo (BCE), institución creada en 1998 con la firma del Tratado de Maastricht en los albores del nacimiento de la moneda común europea. El principal cometido del BCE es el control de la inflación. Y por tanto, esta institución posee el “monopolio de la emisión del Euro”,

pues aunque los Estados poseen la potestad de emitir moneda esta debe ser autorizada por el BCE. Por tanto, nos encontramos ante una moneda de gestión centralizada, de gestión estatalizada, aunque como veremos a continuación esto no es más que una liturgia legal, pues la capacidad para crear dinero está en manos de la banca comercial.

A través de lo expuesto en el paper *Money creation in the modern economy* y del trabajo realizado por la organización Positive Money³ se expondrá el proceso de creación de dinero en las economías actuales, para lo que se advertirán algunas de las principales fallas que tienen las posiciones económicas tradicionales en torno al tema, además de mostrar como la creación del dinero se ha privatizado, contradiciendo a la mayoría de las Constituciones del Mundo. Los libros de texto sobre economía suelen describir a los bancos como intermediarios entre los ahorradores y los demandantes de créditos. Pero lo expuesto por el Banco de Inglaterra es sustancialmente diferente. “Los bancos comerciales crean dinero, en forma de depósitos bancarios, cuando realizan nuevos préstamos. Por ejemplo, cuando un banco concede una hipoteca a alguien que compra una casa, no suele entregarle un montón de billetes. Al contrario, lo que hace es crear un cuenta bancaria a favor de la persona que pide prestado el dinero, por el importe de la hipoteca. Es en ese momento cuando se crea dinero nuevo”⁴ (Mcleay et al., 2014, p. 3). Esta afirmación no es más que el reconocimiento de lo expuesto por economistas heterodoxos, como Margaret Kennedy o Bernar Lietaier, pero que una institución como esta lo acepte hace que pase a ser un tema de primer orden, como demuestra el reciente debate, del 20 de Noviembre de 2014, en el Parlamento Británico, titulado Creación Monetaria y Sociedad.

El resultado de este mecanismo de creación de dinero, basado en el reconocimiento de deuda, es la generación de una situación de escasez de recursos monetarios de forma cíclica, por dos factores. La extensión del crédito dentro de la sociedad, los individuos viven hipotecados, las empresas trabajan con pólizas y pagares, que, en ciertos momentos, hace dudar sobre si existe suficiente dinero para pagar los créditos emitidos. Produciendo periódicas crisis de solvencia que derivan en problemas de liquidez en el sistema, debido a que el dinero que circula, en forma de deuda, se debe devolver a los bancos en algún momento, cuando ese proceso ocurre se está vaciando a la sociedad de un recurso esencial para el funcionamiento de la economía, de su capacidad para intercambiar. A su vez, el conjunto de la sociedad debe buscar el interés a devolver, lo que, incentiva el comportamiento competitivo dentro del sistema económico. Es decir, obliga al conjunto de la población a una lucha por la supervivencia en buscando de recursos monetarios del mismo modo

³ www.positivemoney.org

⁴ Traducción realizada por www.dineropositivo.es

que los animales lo hacen por sus alimentos.

Esto no quiere decir que los bancos comerciales tengan total libertad para la creación de dinero. El Banco de Inglaterra reconoce al menos tres limitaciones. La primera, derivada de la dinámica de negocio de la banca comercial, la competencia en el mercado interbancario y los riesgos de la concesión de créditos. La segunda, establecida por el ambiente económico de confianza o desconfianza, “tanto el flujo de los nuevos contratos financieros con las empresas como de los ya existentes están determinados por las expectativas de beneficio” (Minsky, 2010, p. 246). Y por último, la política monetaria de los Bancos Centrales en torno al interés. Aun así, los márgenes de libertad de la banca comercial en la creación monetaria son muy positivos para sus intereses, tan solo un pequeño vistazo a la recesión económica sufrida en los últimos años nos muestra como la sobrecreación de deuda privada ha sido absorbida por el conjunto de la población española, lo que algunos han denominado acertadamente *socialización de las pérdidas y privatización de los beneficios*.

Dinero y necesidad

El hecho de vivir en una sociedad centrada en el dinero, tanto individual como colectivamente, hace de este un bien necesario para la reproducción de la vida.

Desde la perspectiva individual el dinero se ha convertido en el objetivo primigenio de la vida social, es la mercancía que te permite acceder a todas las otras mercancías. Si un sujeto carece de acceso al dinero se encuentra cercano a la exclusión social, debido al hecho de que será incapaz de acceder a casi cualquier bien o servicio. Pero en esencia lo que se necesita no es dinero sino acceso a la capacidad de intercambio que el dinero provee, por tanto, el dinero es la abstracción de esa necesidad. Hernán Gabriel Borisonik en su estudio sobre Aristóteles y los usos del dinero lo presenta de una forma clarificadora, “Aristóteles separa la dimensión necesidad de la dimensión medida (dinero), y hace de la moneda una representación convencional de la necesidad. Parecería ahora que ya no tenemos sólo un significado de medición (dinero), sino una dimensión de conmensurabilidad (necesidad) para las cosas que serán medidas; en otras palabras, tenemos una dimensión conmensurable (necesidad) la cual, capaz de expresarse en magnitudes variables, carece de unidad de medida hasta que el dinero se la provee. *Es menester por tanto, que todo se mida en una sola cosa, como se dijo antes. En realidad, esta cosa es la necesidad que todo lo mantiene unido; porque si los hombres no necesitaran nada o no lo necesitaran por igual, no habría cambio o no tal cambio. Pero la moneda ha venido a ser como una especie de sustituto de la necesidad en*

virtud de una convención, y por eso se llama así, porque no es por naturaleza, sino por ley, y está en nuestras manos cambiarla o utilizarla (Aristóteles. *Ética Nicomaquea*. Op. Cit. 1133^a). El dinero es la magnitud que representa a la necesidad” (Borisonik, 2008, p. 5).

Si nos aproximamos desde una perspectiva colectiva, macro, se puede observar una situación parecida. El indicador determinante de la buena salud material de una sociedad es el PIB, Producto Interior Bruto, pero este realmente no mide la producción sino el intercambio en valor monetario, es decir, en dinero. Una sociedad puede producir gran cantidad de productos pero si es incapaz de venderlos, de hacer valer su capacidad de intercambio, su economía entrara en crisis, es decir, no accederá a la mercancía universal para poder sustentar las necesidades de su población, no tendrá dinero para poder acceder a la función de intercambio tan necesaria para que los individuos sustenten su forma de vida. Generando una dependencia global de este ingenio social, pues la sociedad en su conjunto se encuentra absorta en una visión monoeconómica de la realidad material establecida por la “ciencia” económica, donde tan solo existe un mecanismo de intercambio. Parafraseando a Karl Polanyi, el sistema económico nos ha abocado a una única forma de intercambio, y tenemos que crear otros mecanismos de intercambio.

Esto hace pensar que el dinero debería ser concebido como un bien público, o un bien común, *en post* de alcanzar una soberanía monetaria, y por tanto, financiera, posición defendida por la agrupación Positive Money y por el economista Christian Felber, autor de la conocida teoría de la economía del Bien común, en su última obra titulada: *Dinero, de fin a medio*. Con esta concepción, no se pretende que las personas dejen de poseer dinero, sino que se busca modificar su gestión, tratando de privilegiar la función de intercambio tan necesaria en las sociedades contemporáneas.

Gestión democrática del dinero

La gestión democrática de la economía es el intento de los sujetos por reclamar el control sobre los procesos de intercambio dentro de un territorio. Entendiendo territorio como el espacio que se genera a partir de las interacciones de los sujetos que allí cohabitan. Para estudiar estos procesos se analizaran dos estructuras de gestión que permiten la participación constante en el conjunto de la actividad económica, lo que podríamos denominar sistemas económicos autogestionados, o economías colaborativas. Donde el factor de la confianza cobra un papel central, sobretudo, tras el proceso de deslegitimación sufrido por los gobiernos, los partidos políticos y las entidades bancarias a lo largo de esta gran recesión económica que sufrimos actualmente. Para ejemplificar estos procesos analizaremos dos iniciativas, las Comunidades Auto-Financiadas (CAF's) y las Monedas

Sociales Complementarias (MSC's). Que aunque se tratan de experiencias muy diferentes en su gestión y en sus objetivos, también, pueden ser complementarias en su utilización. Y, además, ofrecen alternativas muy sugerentes a los sistemas de gestión tradicionales de carácter centralizado.

Comunidades Auto-Financiadas (CAF's)

Existen múltiples experiencias alternativas de gestión comunitaria del dinero, como por ejemplo las cooperativas de crédito (COOP57, FIARE, etc), pero pocas veces adquieren relevancia las opciones autogestionadas. La autogestión lleva consigo asociada varios factores positivos para la construcción de nuevas subjetividades, factor clave para la transformación de cualquier sociedad, pues implica la participación activa de todos los miembros de la organización en el proceso de toma de decisiones y, a su vez, en las acciones técnicas necesarias para el funcionamiento de la agrupación, y por tanto, hacen necesario un aprendizaje colectivo e individual. Dando lugar a un auto-desarrollo, generado por la colectividad que ejerce gran influencias sobre el sujeto, dándole grandes dosis de autonomía.

Las Comunidades Auto-Financiadas (CAF's) son sistemas de gestión autónoma de los ahorros de pequeñas comunidades, de entre 10 y 35 miembros, u organizaciones. Cuya función básica es la de proporcionar liquidez, acceso a dinero, a sus miembros. Pero, a su vez, proporciona mecanismos de acumulación de recursos monetarios que la hacen susceptible de convertirse en un sistema de ahorro, una caja de resistencia o un motor para futuros proyectos de desarrollo alternativo. El funcionamiento de estas pequeñas institución se centra el asamblearismo, la asamblea como órgano rector y gestor de la actividad de la CAF. Antes que nada, se deben generar unos estatutos que regirán el funcionamiento de la CAF, estos señalaran las reglas del juego económico que se va a emprender, aunque sin olvidar la flexibilidad que permite la gestión asamblearia del proyecto, así pues, los estatutos son las bases pero estas no deben constreñir el funcionamiento socialmente coherente y responsable de la organización. Los principales factores que deben contener estos estatutos⁵ son:

- 1) **Valor de la aportación mínima:** Coste de las acciones de la CAF, depende del contexto social de creación de la CAF.
- 2) **Porcentaje de interés mensual:** Este valor suele ser bajo 1 o 2%, ya que uno de los

⁵ Estatutos inspirados en la metodología proporcionada por www.winkomun.org. Cuya fantástica metodología se encuentra accesible en su página web. Del mismo modo, nos proporcionan una excelente herramienta para la gestión de nuestra CAF.

principales objetivos de las CAF's es permitir el acceso a liquidez, es decir acceso a dinero, a sus miembros.

3) Relación aportación-crédito: Se establece un multiplicador entre el dinero aportado y el crédito para minimizar el riesgo de impagos. Suele estar entorno a 4 o 5 veces lo aportado, es decir tu aportación cubriría el 20-25% del dinero prestado.

4) Garantías: Se trata de otra medida para minimizar el riesgo de impago, en la cual dos personas pertenecientes a la CAF avalan el 50% del crédito. De este modo, en caso de impago la comunidad en su conjunto, solo soportaría una pequeña parte del impago.

5) Plazo máximo de devolución: Se establece un tiempo máximo de devolución del crédito.

Estos cinco puntos son una ejemplificación de la metodología empleada en la instauración de una CAF, un reduccionismo del funcionamiento de la organización. Pero no son los únicos a tener en cuenta, se debe establecer un protocolo de rotación de los cargos necesarios para la gestión de la CAF; se debe debatir si existen sanciones o no, y de qué tipo (monetarias o sociales), a la demora en el pago de créditos, a la no asistencia a las asambleas, etc.; también sería necesario establecer un calendario de reuniones; establecer un sistema de entrada y salida de sujetos en la CAF; y, todos aquellos elementos que a los miembros se le vayan ocurriendo en el proceso de creación y gestión de la institución.

Uno de los factores más conflictivos en el proceso de constitución de una CAF es el interés. Como muy acertadamente señalaba un compañero y amigo ¿por qué voy a tener que cobrarle a un amigo por prestarle dinero? El interés tradicionalmente se ha considerado como el precio a pagar por el hecho de que alguien (un banco o un prestamista) te preste dinero, es el precio del alquiler del dinero, ya que, cuando te conceden un crédito debes devolver el dinero prestado más el interés, que suele ser un tanto por cien del dinero prestado. Tradicionalmente, el interés se ha utilizado para remunerar el capital y para el lucro de los intermediarios, es decir, los intermediarios (bancos/prestamistas) captan ahorro ofreciéndoles el pago de un interés a los poseedores de capital (dinero), para más tarde ofrecer a los sujetos necesitados de recursos monetarios ese mismo dinero⁶ a un interés más elevado, y de este modo lucrarse. En el caso de la CAF, los intermediarios bancarios somos nosotros mismos, así que se podría remunerar el capital del mismo modo, al cabo de un año, por ejemplo, se podría calcular cual es el valor total de los intereses acumulados y se repartirían dividendos según el capital aportado por cada uno de los integrantes. Pero, por otro lado, como uno de los factores clave para el buen funcionamiento de este tipo de iniciativas es el

⁶ Este es un esquema simplificado del funcionamiento bancario, ya que los bancos a su vez posee la capacidad de crear dinero, debido al hecho de que legalmente no están obligados a guardar todo el dinero que depositan sus clientes solo un pequeño porcentaje, pero eso es otra historia.

valor de la confianza consideramos que resultara mucho más interesante y provechoso para los integrantes de la organización destinar los recursos generados a la gestación de un proyecto de desarrollo común, o en su defecto a fines de carácter social, o colaborar en cualquiera de las miles de interesantes iniciativas que cada día surgen en nuestro país, y en el mundo. O como mínimo, se puede adoptar un sistema mixto, en el que parte de los recursos generados sea para remunerar el capital mientras otra parte se destina a aumentar los recursos de la CAF, o a cualquier otra iniciativa que decida la asamblea.

Monedas Sociales Complementarias (MSC's)

“El dinero se ha definido como medio de intercambio, depósito de valor y unidad de cuenta, sin embargo solo en el actual período de la historia es que estas funciones residen en una única moneda oficial de escala nacional, a lo largo de la mayor parte de la historia, diferentes formas de dinero han cumplido estas funciones por separado y se mantuvieron paralelas por siglos” (Brenes, 2013, p. 131). Las monedas complementarias se caracterizan principalmente por ser de carácter descentralizadas. Es decir, son monedas que pueden ser creadas de forma libre por los sujetos que lo deseen. Este hecho no es baladí, pues permite la generación de métodos de intercambio alternativos a los que impone la economía formal. Pero para que estas tengan éxito debe existir algún tipo de “institución” que la respalde, entendiendo institución como el conjunto humano capaz de generar la confianza necesaria para otorgar seguridad al sistema de intercambio. Lo que hace que el capital social sea uno de los factores más relevantes en la implantación de una moneda complementaria, ya que a mayor intensidad de capital social mayor respaldo de la comunidad. Este factor hace que existan muchos tipos de gestión de la moneda, dependiendo del tipo de gobierno de la moneda. Encontrando experiencias cercanas a la democracia directa, monedas autogestionadas, creadas por una comunidad para hacer frente a problemas sociales como ya hicieron el Banco Palma, en Fortaleza (Brasil), o los Bancos de Trueque argentinas. O experiencias totalmente privadas como la moneda criptográfica Bitcoin, creada por un grupo de informáticos, o Ripple, creada por una empresa.

En el presente artículo nos centraremos en las Monedas Sociales Complementarias que son aquellas monedas complementarias que incorporan un componente social explícito. “[...] las monedas locales no tratan de replicar todas las funciones del dinero convencional, sino que usualmente tiene un propósito especial, ya sea proveer liquidez adicional cuando el medio de intercambio oficial es escaso, almacenar valor con ciertos propósitos o incluso incentivar ciertos tipos de

comportamientos” (Brenes, 2013, p. 131).

Para el análisis nos centraremos en cuatro elementos para los que pueden ser útiles las MSC's. En un primer instante se estudiara como las MSC's pueden ser instrumentos para modificar cualitativamente las relaciones de intercambio existentes en la actualidad. Seguidamente se analizaran las potencialidades de la complementariedad de la economía globalizada con los sistemas monetarios territorializados. Para lo que será necesario exponer la necesidad de una reivindicación de los valores locales dentro de la economía actual. Por último, se expondrán los beneficios que la diversificación de ingresos proporciona a partir de la implantación de una MSC en un territorio en la lucha contra la pobreza, analizando el exitoso caso del Banco Palmas en Fortaleza, Brasil.

Las MSC's son producto de un conjunto de nuevas subjetividades que pretenden modificar los mecanismos de intercambio en pos de influir en el conjunto de la población, y por tanto, construir sujetos que sean capaces de superar la “fetichización del dinero” dominante de nuestra época. “La creación de una moneda local implica un vínculo de confianza entre el comprador y el vendedor para iniciar un crédito mutuo [...] los participantes en un sistema de moneda local son en muchos casos prosumidores, algo típico de las sociedades primitivas, pero recientemente se ha visto como recomposición del tejido económico y social local que acerca a productores y consumidores” (Brenes, 2013, p. 127)

La sistemas monetarios territorializados al generar una red de intercambios independiente a las formales crean una *oferta cautiva*, ya que, los recursos generados en MSC's tan solo se pueden utilizar en el intercambio de miembros de la red. Entonces, se genera una economía cerrada, al conseguir un mecanismo de intercambio independiente y aislado. Estos mecanismos han sido utilizados como protección ante las inestabilidades, recesión (escases de recursos monetarios para el intercambio) o inflación (exceso de recursos monetarios), de la economía globalizada. La experiencia del WIR⁷ parece ejemplificar la idea de que las monedas sociales pueden ayudar como sistemas anticíclicos, es decir, como herramientas de protección y refugio ante las crisis cíclicas del sistema económico. Como Yasuyuki Hirota nos explica “este banco juega un papel importante de amortiguar las vicisitudes económicas, mostrando el hecho de que el crecimiento en el número de los socios del Banco WIR tiende a seguir el de los desempleados en Suiza mientras que el crecimiento del PIB oficial suizo va justamente en contra del incremento de transacciones y

⁷ La moneda WIR (nosotros en alemán) es el ejemplos emblemáticos de las monedas complementarias al mostrar, desde 1934, Creada por el Banco WIR (www.wir.ch), organización cooperativa, trata de fomentar y proteger los intercambios entre las pequeñas y medianas empresas socias, así como, personas asociadas.

préstamos en WIR” (Hirota, 2011, p. 9).

Como elocuentemente afirma Erik Brenes las MSC son un herramienta para el desarrollo local “pues mejora el dinamismo de la economía local, ya sea asegurando a nivel local actividades que anteriormente eran realizadas en otra parte (repatriando transacciones de intercambio) o acelerando transacciones regionales. [...] La moneda local coordina el sistema productivo y la vinculación entre productores y consumidores. Esto ayuda a crear nuevos puesto de trabajo, pone los recursos locales para uso económico, y en términos generales mejora el nivel de vida de la zona; por lo que el desarrollo de la economía local representa un objetivo más ambicioso al de simplemente protegerla. [...] Ya que los ingresos generados en moneda local están geográficamente limitados a ser utilizados ahí” (Brenes, 2013, p. 128). Este hecho es claramente constatable si se analiza el caso del Conjunto Las Palmeiras, en Fortaleza, Brasil. Además de confirmar el hecho de que si existe un incremento del desarrollo local se estará luchando contra la pobreza de la zona, siempre y cuando exista una distribución de los recursos obtenidos, pues, el Conjunto Las Palmeiras era una de las zonas más empobrecidas del país.

La MSC Palmas fue creada por el Banco Palmas, Banco Comunitario, el año 2002 con la finalidad de garantizar la circulación de la riqueza existente en el propio barrio, evitando que el dinero salga del barrio, es decir, generando un “cierre económico territorial”. A la vez que, se trata de proveer de recursos monetarios para incrementar los intercambios, en Palmas (MSC), se introduce liquidez en el sistema productivo local, en Reales (moneda oficial brasileña) pues los comerciantes y productores locales necesitan adquirir productos que no son producidos dentro del territorio, dando créditos a los emprendedores locales, que a su vez deben aceptar la MSC en sus ventas.

Para poder acceder a las Palmas, existen tres métodos. Créditos al consumo sin interés, donde se presenta uno de los factores más paradigmáticos del sistema es el del aval social, para acceder al crédito al consumo es necesario, no un aval patrimonial, sino un aval de tus vecinos, a quienes se les consultara antes de concederte el crédito. Recibir el salario en Palmas. O cambiando Reales por Palmas.

Los agentes económicos, productores y comerciantes, realizan asambleas periódicas, Foro Socioeconómico Local, para analizar el funcionamiento del sistema y hacer propuestas para su mejora. Por tanto, la participación es una de las bases del sistema, pues el sistema está basado en la confianza y el control social del mecanismo de intercambio es una de los pilares fundamentales para generar capital social en la región. “El Banco Palma\$ trabaja con una política de créditos pautada en

el control social. Cuando un vecino llega al Banco para solicitar un servicio es informado de las reglas de funcionamiento de las redes de solidaridad. No se pide ningún documento ni garantía. Un analista de créditos visita a la familia del solicitante y conversa con los vecinos. Es la opinión de la vecindad quien va a servir de aval para el futuro cliente. El Palma\$ no cobra por garante, y no hace consulta al SPC (Servicio de Protección al Crédito) [...] A partir del momento en que el cliente es aceptado por el Banco, él pasa a ser acompañado por toda la red de solidaridad. Este control social fiscaliza las acciones del banco y de sus emprendedores, ayudando incluso a que la tasa de incumplimiento quede siempre entre el 1 y el 3 %” (Primavera, 2005, p. 80). Este proceso lleva asociado claramente una capacitación financiera de los individuos que participan, factor ciertamente necesario en las sociedades actuales.

Conclusión

La evolución de la gestión del dinero a lo largo de la historia nos ha llevado a depender de este artificio para acceder a lo más esencial. Este hecho social hace necesario un replanteamiento sobre la gobernanza de sistema monetario, sobretudo en torno al sistema de producción de dinero en la economía moderna y a su actual privatización. Las Comunidades Auto-Financiadas y las Monedas Sociales Complementarias son dos herramientas que presentan nuevas potencialidades en materia de gestión y distribución del dinero.

Ambos mecanismos de gestión democrática del dinero parecen tener claras reminiscencias del modelo de desarrollo fomentado por el economista Muhammad Yunus en Bangladesh, durante los años 70, con la creación del Grameen Bank (Banco del Pueblo), donde los microcréditos son un mecanismo de inclusión socioeconómica y de desarrollo. El acceso a los sistemas de intercambio, a la capacidad para intercambiar, es un factor clave en el desarrollo de cualquier territorio. “La mayoría de las empresas, unas más y otras menos, dependen de préstamos para financiar sus inversiones. Siendo así, el crédito es como un motor en la economía, facilitando inversiones y desarrollos. Pero no se debe pensar el crédito sólo relacionado con las empresas; los propios consumidores también utilizan sistemas de crédito para comprar productos que no pueden pagar de una sola vez. El gobierno, para realizar actividades de inversiones en las ciudades, estados y países también hace uso de financiamientos en crédito. Se percibe, entonces, que en el sistema monetario, el crédito desenvuelve un papel central, como un corazón, bombeando flujos de capital de un lado para otro” (Primavera, 2008, p. 30). Aunque con esta afirmación no se soluciona el problema, pues en la mayoría de ocasiones el crédito está supeditado a la propiedad, factor que al que gran parte de la población mundial no tiene acceso. Por eso lo realmente innovador en estos casos es el factor de

la confianza como aval del crédito, el control social como mecanismo de acceso al crédito.

Si conceptualizamos el desarrollo económico local como: “un proceso en que las asociaciones entre los gobiernos locales, grupos comunitarios y sector privado se establecen para administrar los recursos existentes, crear empleos y estimular la economía de un territorio bien definido” (Helmsing, 2002; 2005; citado en Brenes, 2013, p.), tanto las CAF's como las MSC's son herramientas muy útiles para desarrollar los territorios ante los procesos de globalización imperantes. No se trata de rechazar la globalización sino de complementarla, de buscar un equilibrio dinámico entre lo local y lo global. Buscando la implementación de un equilibrio dinámico entre la competencia y la cooperación, dando lugar a procesos de desarrollo endógeno complementarios al desarrollo exógeno. Por ejemplo, si se genera una CAF entre productores y comerciantes de un territorio poseerán la capacidad para establecer un sistemas de intercambio territorializados (MSC). Por un lado, poseerían la capacidad de financiación necesaria para adquirir mercancías externas a la red y, por otro, podrían establecer un sistema de intercambio que fidelizara y educara a los consumidores en los beneficios del factor local mediante mecanismos de promoción como campañas publicitarias, descuentos selectivos en productos locales o, incluso, pagando en MSC's parte de las rentas de los trabajadores de la red.

A su vez, las MSC's permiten valorizar actividades, como el trabajo doméstico o, incluso, ser utilizadas para “financiar” una renta básica, que el sistema económico hegemónico, basado en la productividad y la deuda, es incapaz de absorber. Pues, al ser gestionada por la comunidad, en cierto modo y de forma prudente, esta podría ser creada sin necesidad de convertirse en deuda. El dinero puede ser concebido como inversión, siempre y cuando no se produzca un exceso de moneda que la devalué. Una crítica habitual a este tipo de sistemas monetarios es la conceptualización de estos como barreras al libre mercado. Hecho del todo irreal ya que no se trata de poner barreras a las mercancías procedentes del exterior sino de generar un mercado paralelo que permita complementar el sistema existente y, a su vez, provea de seguridad a todo el conjunto de la población. No se trata de competencia sino de cooperación, de permitir que actividades que el sistema económico formal desecha puedan ser valorizadas y de este modo se construya un sistema económico más ecológico, más ético.

En definitiva, estos proyectos se encuadran dentro de un cambio de paradigma económico que trata de superar las ideas de progreso tradicionales. Lo que la acerca a los preceptos de la economía social o de la economía colaborativa, sistemas basados en una mayor participación de los sujetos en los procesos económicos. Que, a su vez, les proveen de una mayor capacidad en materia de

legitimación, gobernanza y control social, donde la confianza se convierte en un valor social determinante. Todavía queda mucho camino por recorrer para conocer e implementar un sistema económico democrático que permita la consecución de estos objetivos, pero no debemos dejar de llevar a cabo estos “experimentos” sociales que pueden ser decisivo a la hora de mostrar que hay alternativas a las medidas económicas convencionales, como muestran las exitosas experiencias del Banco Palmas y las CAF's.

Bibliografía:

- Borisonik, H. G. (2008): *Aristóteles y los usos del dinero*. Documento de Trabajo N° 179, Universidad de Belgrado. Obtenido de http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/179_borisonik.pdf
- Brenes, E. (2013, Abril). Monedas Complementarias y Ambiente. *Cuadernos Interdisciplinar de Desarrollo Sostenible*, 10. Obtenido de <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/cuaderno-interdisciplinar-de-desarrollo-sostenible-cuides/10/10-582.pdf>.
- Castela, M. E.; Patrouilleau, M. (2007). *De visiones y cegueras. La moneda como instancia de coordinación en una economía de mercado*. Obtenido de https://www.academia.edu/836027/DE_VISIONES_Y_CEGUERAS._LA_MONEDA_CO_MO_INSTANCIA_DE_COORDINACION_EN_UNA_ECONOMIA_DE_MERCADO
- De Moraes, N. (2010). *Conjunto Las Palmeiras, Fortaleza, Brasil: Banco Palmas*. Observatorio Ciudades Inclusivas. Obtenido de http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Fortaleza_2010_es_FINAL.pdf
- Esposito, E. (2013, Septiembre). Los misterios del dinero. *Revista Mad. Revista del Magister en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad*, 29, 26-34. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articuloBasic.oa?id=311227537003>
- Gutiérrez, D. (2011, Mayo): Ernesto Laclau: El populismo y sus avatares. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. 40, 151-168. Obtenido en <http://www.redalyc.org/articuloBasic.oa?id=50918792011>
- HIROTA, Yasuyuki (2011, Abril): *Prácticas de monedas complementarias. Similitudes y diferencias con las finanzas éticas*. Comunicación en el III Congreso Internacional de Investigación en Economía Social de CIRIEC (sin publicar), Valladolid, España.
- Kennedy, M. (1998). *Dinero sin inflación ni tasa de interés*. Buenos Aires, Argentina: Nuevo Extremo.
- Llabina, A. (2014). *Las monedas complementarias: ejemplos históricos y su situación en Cataluña* (trabajo fin de máster no publicado). Máster en Historia Económica (UB-UAB-UZ). Obtenido en https://www.academia.edu/5317970/Las_monedas_complementarias_Ejemplos_historicos_y_su_situacion_en_Cataluna

- Mcleay, M., Radla, A. y Thomas, R. (2014). Money creation in the modern economy. *Bank of England, Quarterly Bulletin Q1*. Obtenido en <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/2014/qb14q102.pdf>
- Millán Puelles, A. (2011). *Para una fenomenología del dinero*. Madrid, España: Encuentros.
- Minsky, H. P. (2010). La hipótesis de la inestabilidad financiera. *Revista de Economía Crítica*, 9, 244-249. Obtenido en http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/rec/Revista_Economia_Critica_9.pdf
- Orzi, Ricardo (2010): *La moneda social como lazo social. Su potencial en el fortalecimiento de la economía social y solidaria* (Tesis de Maestría en Economía Social – UNGS sin publicar). Obtenido en https://www.academia.edu/3884388/Moneda_Social_y_mercados_Solidarios_II_la_moneda_social_como_lazo_social
- Primavera, H., Ramada, C. y Van Arkel, H. (2005). *¿Dónde está el dinero? Pistas para la creación del movimiento monetario mosaico*. Porto Alegre, Brasil: Desing Editoriales.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid, España: Fondo de Cultura Económica de España.

#ONTINYENTPARTICIPA: UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN LOCAL

PANEL 6: Políticas Urbanas

Gonzalo Pardo Beneyto

gonparbe@gmail.com

María Ángeles Abellán López

ma.abellan@umh.es

Universidad Miguel Hernández

Resumen:

Esta comunicación pretende establecer vínculos teóricos entre el republicanismo cívico, el Nuevo Servicio Público (NSP) y las iniciativas participativas como la que a continuación se analiza. *#OntinyentParticipa* representa una experiencia de innovación democrática local que ha combinado la dinámica de los presupuestos participativos con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) dando un mayor protagonismo a la ciudadanía en el espacio público de la localidad.

Palabras Clave:

Participación ciudadana, presupuestos participativos, republicanismo cívico, Nuevo Servicio Público, innovación política, democracia local.

1. INTRODUCCIÓN

En un contexto de desprestigio general de la democracia liberal representativa, el desarrollo de prácticas participativas cívicas se orienta a experimentar fórmulas de democracia directa para la regeneración de la vida pública y el fortalecimiento de la legitimidad institucional. La búsqueda de experiencias innovadoras que permitan el empoderamiento cívico, de modo que el ciudadano deje de ser considerado un mero administrado y se convierta en codecisor del *vivere civile*, sustancia uno de los principales postulados de la tradición republicana. El republicanismo cívico hace suyo la centralidad del espacio público dentro de una comunidad política libre y autogobernada. El discurso republicano enfatiza la necesidad de una ciudadanía dotada de virtud cívica, autoconsciente de su rol, informada, participativa y comprometida con los asuntos que conciernen al espacio público. El desarrollo del presente trabajo tomará como marco teórico la tradición del republicanismo contemporáneo y su disposición para buscar espacios participativos. La ponencia tiene por objeto el estudio

concreto de un proceso político innovador conocido como *#OntinyentParticipa*, que articula una experiencia de participación enmarcada en la dinámica de los presupuestos participativos de Ontinyent. El proceso, puesto en marcha por el Ayuntamiento, utilizó una metodología *ad hoc* para facilitar que la ciudadanía pudiera elegir entre una serie de inversiones, propuestas por el equipo de gobierno y la ciudadanía, con un coste total de 350.000 euros. Su singularidad se encuentra en la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en varias fases del proceso, junto a técnicas de participación más tradicionales, al objeto de salvar la conocida brecha digital.

Sin embargo, aunque la iniciativa fue calificada como positiva por parte del equipo de gobierno de la ciudad, la participación fue del 17,1%, bastante baja si la comparamos con las elecciones municipales.

Esta situación se puede explicar por varios factores como: a) la falta de un procedimiento claramente definido, b) el déficit formativo de la ciudadanía en este tipo de procesos y, c) la concurrencia de diferentes actores que modularon la experiencia participativa en distintas fases.

Finalmente, el trabajo pretende establecer las causas que condujeron a una alta abstención entre los ciudadanos de Ontinyent, a través de análisis de las fases conformadoras del proceso y plantear algunas propuestas de mejora.

2. METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO

Para el desarrollo del presente trabajo entendemos que la tradición republicana, con su fuerte énfasis en la participación y el autogobierno, suministra el potencial normativo que requieren las prácticas participativas como la que aquí se analiza. El legado republicano se ha adaptado a la nueva realidad y el ideal de autogobierno se plantea como una suerte de democracia deliberativa (Habermas, 1989). Este enfoque enlaza con las conocidas propuestas de buen gobierno y de buena administración al entender que deben estar arraigadas en la cultura cívica - política del país y que deben elaborarse mediante el fomento de procesos deliberativos sobre buenas bases técnicas (Prats, 2010: 49-50). La corriente teórica del Nuevo Servicio Público (NSP) (Denhardt y Denhardt, 2003) contribuye a fundamentar el proyecto puesto en marcha por la administración local de Ontinyent. La metodología utilizada en el presente trabajo combina un enfoque teórico normativo con un análisis de la observación empírica del proceso participativo de *#OntinyentParticipa*. Las fuentes consultadas han sido obtenidas de medios de comunicación local, así como documentos internos del Ayuntamiento de Ontinyent

relacionados con la adopción de decisiones disponibles en su *website*. A ello se suma un esfuerzo hermenéutico que nos ha permitido reconstruir e interpretar el proceso participativo.

3. LA CONVERGENCIA ENTRE EL REPUBLICANISMO Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

En un momento como el actual de desprestigio de la política junto con la insatisfacción ciudadana con el modelo democrático liberal representativo, el republicanismo cívico sirve de fuente de inspiración para revitalizar la democracia contemporánea. Esta tradición reivindica la política como actividad humana noble para todos, como una manera de entender y vivir la democracia que puede universalizarse y considera que los hombres necesitan el espacio público para actuar políticamente (Arendt, 1997; Prats, 2006:4-5)

De hecho, se han realizado relevantes esfuerzos por incorporar elementos de esta tradición en la actual concepción demoliberal enfatizando aspectos como: a) el rol activo del ciudadano; b) la necesidad de virtud cívica; c) el reconocimiento de la naturaleza de lo público y de las instituciones como ejes vertebradores de la sociedad; d) la importancia de la deliberación y de la democracia directa en los procesos participativos. La noción de ciudadanía republicana se nutre de las virtudes cívicas, porque el ciudadano, en tanto que delibera junto a sus semejantes, deviene en demócrata. Muchas miradas buscan en el discurso republicano contemporáneo el anclaje necesario para revitalizar la desafección política y fortalecer la naturaleza política del espacio público locus por excelencia del ciudadano. El auge de la participación ciudadana no se debe solo al descrédito de la democracia liberal representativa sino al protagonismo del discurso republicano que ha ido calando en el lenguaje político.

Autores republicanos como Pettit (1999:91) sostienen que la contestabilidad ciudadana, entendida como la medida en que el pueblo disfruta de la permanente posibilidad de disputar las decisiones al gobierno es una forma de presencia participativa en el espacio público.

Este impulso se sustanciaría en la necesidad de más participación ciudadana en los asuntos colectivos, el giro deliberativo en los procesos democráticos y una apertura del ámbito político a través de mecanismos que proporcionen más visibilidad, más transparencia y más contestabilidad. La intervención ciudadana se puede dar tanto en las instituciones políticas como en la sociedad civil, en la esfera política informal o mediática. Algunas de las herramientas que puede incorporar el republicanismo en la dinámica de la democracia contemporánea poliárquica son: a) los nodos de conectividad surgidos con las nuevas tecnologías, b) la generación de espacios de deliberación físicos o virtuales, c) el desarrollo del asociacionismo, d) la visibilidad de las acciones políticas, e) la fuerza emergente de la

acción colectiva, f) la exigencia de transparencia y de acceso a las fuentes de información, g) la educación cívica.

Como suele ocurrir cuando tratamos de definir los conceptos de nuestra disciplina, el término participación con sus adjetivaciones –política, ciudadana- se enfrenta a una pluralidad de prácticas y modalidades participativas que dificultan una definición diáfana que abarque todas estas experiencias participativas. La praxis participativa puede vehicularse a través de numerosos dispositivos institucionalizados como mediante fórmulas no convencionales y que pueden entrar en conflicto con la política institucionalizada, como es la acción colectiva contenciosa (Tarrow, 2012).

En las siguientes líneas centraremos nuestra atención en la participación política asumida por la Administración y que forma parte de la política institucionalizada. Bajo la denominación de participación ciudadana se aglutinan diferentes actividades cuyas manifestaciones difieren tanto en grado como en la intensidad de compromiso político de la ciudadanía.

La participación ciudadana puede ser entendida como aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público de una forma más intensa (Parés, 2009:17). Una de sus principales virtualidades la presenta como un mecanismo incuestionable de fortalecimiento de la legitimidad democrática institucional porque, finalmente, la participación en los diferentes niveles, fases y ámbitos pretende mejorar la eficacia de las administraciones y de la democracia liberal representativa. Las prácticas participativas tienen lugar en la esfera pública que es el nexo entre las instituciones y el ciudadano. Las instituciones desempeñan un papel fundamental en la visión republicana como marco en que se desenvuelve el espacio político de una determinada sociedad. La vida institucional deviene en una segunda naturaleza, una naturaleza política (Wolin, 2001) porque asegura la gobernabilidad y la estabilidad de la comunidad política. Entre las instituciones políticas la Administración Pública puede contribuir, con sus actuaciones, a la construcción de una democracia más fuerte y fortalecer el espacio público, que es uno de los componentes esenciales de toda sociedad democrática. La participación tiene como finalidad fortalecer la democracia y la legitimidad de la Administración y del resto de instituciones políticas, favorecer la inclusión de los grupos sociales y de los ciudadanos, acertar en la gestión pública y hacerla más eficaz (Arenilla, 2011:124). Ello provoca la ineludible necesidad de replantearse la importancia de los procedimientos de participación de la sociedad civil (Villoria, 1996:98). Esta cuestión será abordada en los siguientes epígrafes estableciendo la impronta del republicanismo contemporáneo como un substrato a lo largo del presente texto.

4. LA IDIOSINCRACIA DE #ONTINYENTPARTICIPA: UNA EXPERIENCIA DE DEMOCRACIA LOCAL

Dentro del paradigma participativo afirmado con éxito en las democracias contemporáneas, la modernización de las administraciones públicas españolas se ha orientado hacia el ciudadano como partícipe y como co-decisor de las políticas públicas. Los ciudadanos demandan administraciones públicas de calidad que sean receptivas a sus exigencias. En la Administración Pública contemporánea se concitan dos tendencias, la pública y la gerencial, que corresponden a dos respuestas diferenciadas que dieron gobiernos y sociedades de cómo superar la crisis política y económica de los Estados sociales (Aguilar Villanueva, 2008: 40-41). Si por un lado, encontramos una fuerte tendencia a reivindicar y reconstruir la naturaleza pública de la Administración Pública, también es cierto que por otra parte hay un esfuerzo por asegurar medidas de ajuste financiero y establecer estructuras administrativas más eficientes. Ambas tendencias reconocen la centralidad del ciudadano pero con diferentes interpretaciones. Para la corriente pública, la recuperación del ciudadano se conecta con la tradición republicana y reconoce el derecho y obligación de la ciudadanía a comprometerse y corresponsabilizarse con la vida colectiva, a constituirse en sujeto activo de la deliberación de los temas públicos y en sujeto participante del desarrollo de las políticas públicas y de servicios públicos. La visión gerencialista concibe al ciudadano como un actor clave cuyos comportamientos y demandas en los diferentes ámbitos de la vida social y política representan oportunidades y amenazas para la legitimidad, confiabilidad y efectividad del gobierno. Este esfuerzo por reactivar la naturaleza pública se orienta a corresponsabilizar a los ciudadanos sobre los asuntos y problemas que les afectan de la vida participada, de restablecer los vínculos que ligan a la administración pública con el republicanismo, con el gobierno de leyes en el espacio donde convergen la ciudadanía con los poderes públicos para deliberar sobre las condiciones y la vida en común (Aguilar Villanueva, 2008:43-44).

Los principales problemas del contexto actual no tienen soluciones fáciles ni concluyentes y abordar las complejidades sociales nos conduce a reflexionar sobre realidades como la nueva estructuración social, el dinamismo de la sociedad, la inestabilidad, la globalización, sociedad y economía del conocimiento, la actuación en red, las nuevas tecnologías, multiculturalidad, procesos migratorios, ausencia de un gobierno mundial, la aparición de nuevos problemas sociales, el medio ambiente y la movilidad descendente de las clases medias (Canales, 2014: 163). En este contexto de entornos cambiantes y realidades complejas, la participación ciudadana contribuye a una corresponsabilidad de la toma de decisiones. Una de las corrientes

más populares en enfatizar la colaboración, deliberación y participación en todas las etapas de las políticas públicas es la conocida como Nuevo Servicio Público (NSP) (Denhardt y Denhardt, 2003). Ésta se fundamenta en una triple consideración: a) la ciudadanía como agente primordial de la búsqueda de soluciones que vayan acordes con el interés público y los valores compartidos, b) Las políticas y servicios públicos responderían mejor a las necesidades y demandas ciudadanas y, c) los empleados públicos tomarían decisiones a partir de este pensamiento fundamentado en la naturaleza de lo público.

Desde esta perspectiva, el ciudadano sería aquella persona que se involucra en la comunidad o la nación con el único objetivo de trabajar en pro de los derechos, intereses, y posesiones de la comunidad política (Denhardt y Denhardt, 2007). Esta corriente mantiene vínculos con la tradición republicana, en tanto en cuanto el espacio público centrado en el individuo y su empoderamiento para los asuntos públicos serían los ejes vertebradores de esta propuesta teórico-práctica y su herramienta principal serían los procesos de participación ciudadana.

Para que estos procesos funcionen, Denhardt y Denhardt (2007:51) siguen a Redford afirmando que los elementos que aseguran una participación universal requieren un buen acceso a la información, el gobierno abierto, las comunicaciones libres, la discusión abierta, acceso a los foros de decisión, deliberación y discusión pública para el diálogo participado y no coercitivo e inclusión de las propuestas durante el proceso.

A partir de las premisas descritas estamos en condiciones de analizar un proceso democrático conocido como *#OntinyentParticipa*, que hace referencia a una experiencia participativa, innovadora y experimental desarrollada en el municipio valenciano de Ontinyent, encaminada a mejorar la percepción de sus habitantes sobre la gestión municipal.

El gobierno local de la anterior legislatura (2007-2011) tuvo una relación tensa con las asociaciones locales al aplicar una serie de recortes presupuestarios que les afectaron directamente. Por consiguiente, una de las primeras iniciativas del actual consistorio (2011-2015) consistió en reconducir la reforma de la Carta de Participación Ciudadana para establecer un cambio de rumbo¹.

¿En qué consiste exactamente *#OntinyentParticipa*?

El principal objetivo de esta práctica participativa aspiraba a implicar a la ciudadanía en la formulación y selección de proyectos de inversión contenidos en una partida de 350.000

¹ La reforma del reglamento de participación ciudadana se hizo en base a la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (Art. 70 Bis y 72). Esta norma recoge las características más importantes de la participación en este ámbito y establece la obligación de promulgar normas y organismos para canalizar la participación efectiva de la ciudadanía. Se puede consultar más información sobre la Carta de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Ontinyent en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1tkx9IX>

euros. La experiencia se enmarcó en el proyecto de los Presupuestos Participativos y combinó la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs). Sus destinatarios fueron los mayores de 16 años empadronados y la población que podía ejercer su derecho al voto ascendía a 30.200 personas sobre una población de 36.974² personas. Asimismo, también participaron otros agentes sociales en las distintas fases del proceso. En primer lugar, las asociaciones y colectivos de la ciudad presentaron proyectos de inversión, hicieron campaña activa por algunas de las propuestas³ e incentivaron a los ciudadanos a la participación. Por otra parte, la Oficina Técnica, departamento municipal que se encarga de los trabajos técnicos en áreas como el urbanismo o el medio ambiente, evaluó las propuestas en base a criterios técnicos. Por último, el Consejo de la Ciudad⁴, como principal órgano de representación de participación en Ontinyent, definió el número y qué proyectos iban a ser votados. La participación de actores tan variados en el proceso se explica por una concepción de lo público en la que las instituciones han dejado de actuar en régimen de monopolio (Vallés, 2000).

Un adecuado abordaje de *#OntinyentParticipa* nos remite a establecer una definición de qué se entiende por presupuestos participativos. El término presupuesto se refiere al documento de gestión que recoge las obligaciones, los derechos, los gastos y los ingresos de una institución pública y constituye uno de los principales elementos para la gestión y gobierno municipal. Se convierte, por tanto, en un instrumento indispensable de planificación de las políticas públicas locales que cifra los recursos pecuniarios con los que cuenta un ayuntamiento para llevar a cabo sus funciones. Los presupuestos participativos abren este instrumento de gestión a la ciudadanía produciéndose una coproducción de la planificación de los recursos de la ciudad en un periodo determinado. Esta política surgió en Porto Alegre (Brasil) con el objetivo de implicar a la ciudadanía local en los asuntos públicos y regenerar una arena política degradada por el anterior régimen no democrático de Brasil. Su meta primordial era identificar e incluir las preferencias de los residentes mediante una metodología deliberativa. Esto le permitió ser calificada como buena práctica por la ONU⁵, lo que ha dado lugar a que la experiencia se

² INE 2013.

³ Como ejemplos de este último hecho podemos destacar el caso del IES “L’Estació” que mostraron su apoyo a la opción que habían presentado, Caminos Seguros del IES “L’Estació”; o la Asociación de Vecinos del Barrio del “Llombo” respecto a la ampliación del Centro Cívico o el Partido Popular y su propuesta de Urbanización del vial entre AFAO y el Centro de Atención Primaria de Sant Rafael.

⁴ La Carta de Participación Ciudadana reconoce al Consejo de Ciudad como el principal órgano de participación ciudadana. En su seno aglutina a los representantes de distintos consejos sectoriales. De esta forma se convierte en el principal coordinador y vigilante del resto de consejos sectoriales; además, se convierte en el principal órgano consultivo que trata cuestiones de tipo general de la política municipal.

⁵ Los presupuestos participativos de Porto Alegre fueron reconocidos como buena práctica por la agencia HABITAT de la ONU en el año 2000. Esta se encarga de velar por la calidad social y medioambiental de las

extienda por otros territorios y se configure según las necesidades, los objetivos y la cultura política del lugar donde se practican (Ganuza y Francés, 2012).

Los presupuestos participativos se presentan como una práctica facilitadora de apertura a la ciudadanía y su articulación puede favorecer la participación cívica o dar mayor peso a la deliberación. Sintomer (2007) caracteriza ciertos rasgos de los presupuestos participativos: a) debe implicar discusiones sobre el presupuesto público, b) tiene que organizarse a nivel de la ciudad y, c) ha de ser continuada en el tiempo. En el caso de *#OntinyentParticipa* la experiencia puso mayor énfasis en la participación que en la deliberación. El proceso tuvo pocas sesiones dedicadas a deliberar y a construir propuestas de cambio, si bien es cierto se concentraron en la selección de proyectos por parte del Consejo de la Ciudad.

Una de sus señas de identidad reside en su carácter experimental, ya que no estaba definido de antemano, sino que se concretaba en función de los resultados obtenidos. En este punto, podemos afirmar que se utilizó una metodología de comparaciones sucesivas, fijándose objetivos parciales, implementaciones adaptativas, no programadas conforme avanzaba el proceso con la finalidad de adaptarlo a las metas del gobierno.

Este método de diseño de políticas públicas parte de la idea de que todos los *policymakers* no pueden formular un plan de actuación político-administrativo teniendo en cuenta todos los datos y contingencias que lo afectarán; así los medios y los fines se determinarían en el mismo momento (Lindblom, 1992). Este valor experimental se justifica parcialmente con el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las fases de propuestas y la votación. Asimismo, *#OntinyentParticipa* era la primera política participativa local en la que la ciudadanía podía implicarse directamente en el municipio e hizo realidad la máxima de Reniu (2013: 85) de que “a participar se aprende participando”.

En el siguiente epígrafe se desarrolla cómo se articularon las diferentes fases de los presupuestos participativos, lo que nos permitirá profundizar en *#OntinyentParticipa*.

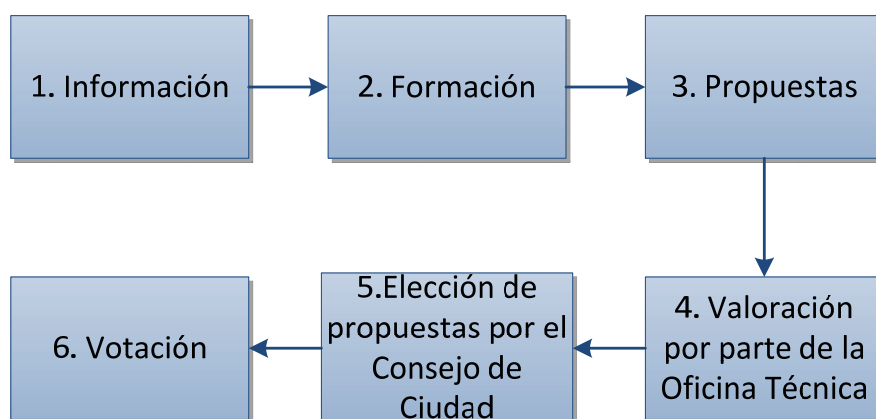
5. DINÁMICAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO #ONTINYENTPARTICIPA

#OntinyentParticipa, considerado desde la perspectiva de un procedimiento técnico analítico se divide en seis etapas, tal y como aparece ilustrado en el siguiente diagrama.

Diagrama 1

ciudades. Se puede consultar la ficha de esta buena práctica en el siguiente enlace:
http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=3226

Fases del proceso participativo #OntinyentParticipa



Fuente: elaboración propia.

La primera de ellas tuvo lugar entre el 28 de septiembre y el 24 de octubre de 2013 y consistió en la celebración de asambleas informativas para varios colectivos vecinales de los barrios más poblados de la ciudad⁶ y la Asociación de Amas de Casa Tyrius. En tales citas informativas se buscaba difundir los Capítulos II y IV⁷ del presupuesto de gastos correspondiente al 2013 y recoger iniciativas de cara al próximo ejercicio. Cada asamblea informativa se dirigía a una asociación concreta y, por consiguiente, no se articuló un proceso sistemático informativo y se dejaron fuera de esta etapa a otras entidades similares a las elegidas⁸.

La actividad formativa tuvo lugar el 13 de noviembre de 2013, estructurándose en una jornada de cuatro horas de duración que se dividió en dos mesas redondas en las que participaron políticos y ex políticos, por un lado, y, por otra, técnicos de partidos y administraciones. A partir de este momento, se puso en marcha una campaña informativa en redes sociales, prensa, radio y televisión para fomentar la participación ciudadana y que se intensificó durante la fase de votación.

Entre el 13 y el 19 de enero de 2014, se desarrolló la presentación de propuestas. Para ello se habilitó, además del tradicional registro, un correo electrónico⁹. El uso de ambos canales se

⁶ Las asambleas se celebraron en los barrios del Llombo (28/09/2013), Sant Rafel (05/10/2013) y Sant Josep (16/10/2013) con las asociaciones de vecinos. El 24/10/2013 se celebró con la Asociación de amas de casa Tyrius.

⁷ El capítulo II y el capítulo IV del presupuesto de gastos de un ayuntamiento hacen referencia a los gastos corrientes y las transferencias de capital.

⁸ Como es el caso de las asociaciones de vecinos de la Vila, el Poble Nou, La Farola o ADECA entre otras. También se dejaron fuera del proceso otras asociaciones sectoriales.

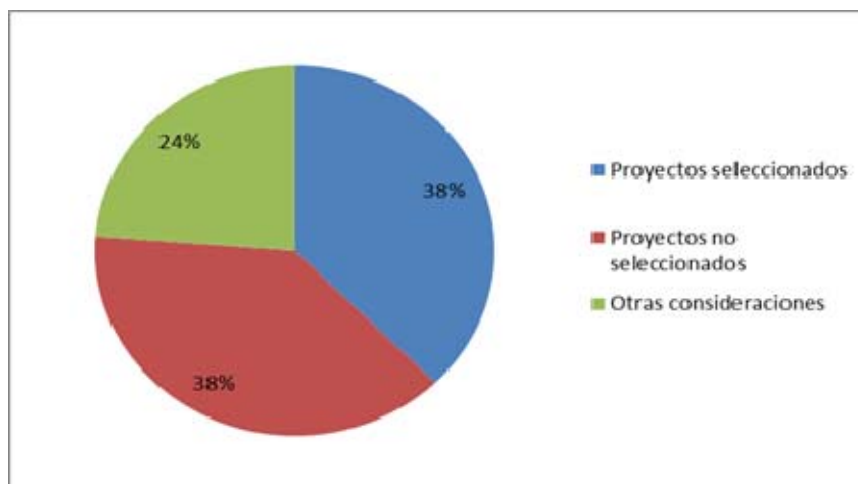
⁹ ontinyentproposa@gmail.com

hizo para minimizar la brecha digital y así contribuir a la igualdad de oportunidades (Norris, 2001). Se presentaron, en total, 104 propuestas provenientes de 36 participantes entre los que se encontraban individuos (ya sea identificados o de forma anónima), colectivos¹⁰ y partidos políticos, entre los que destacan el Partido Popular (como única formación política en la oposición) y el Concejal de Participación Ciudadana¹¹.

Estas propuestas fueron estudiadas por la Oficina Técnica que las valoró en base a los siguientes criterios: 1) problemas de compatibilidad con el Plan General de Ordenación Urbana, 2) falta de definición o propuesta, 3) complejidad técnica, 4) competencia de otras administraciones públicas, 5) implementación prevista en otra partida presupuestaria por el Ayuntamiento y/o 6) superación del límite de 350.000 euros. Así, fueron 38 las propuestas que cumplieron con los requisitos técnicos, a las que se sumaron otras 5 provenientes del gobierno de la ciudad.

Gráfico 1

Propuestas presentadas al proceso por estatus asignado por la Oficina Técnica



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Ayuntamiento de Ontinyent.

El Consejo de la Ciudad deliberó y eligió el día 3 de febrero entre dos opciones: votar la totalidad de propuestas recibidas o seleccionar 5 de las presentadas por la ciudadanía y

¹⁰ Los colectivos que presentaron propuestas fueron Comerç In, Club de Tennis Helios, Asociación Vecinal del Barrio de San José, AMPA Bonavista, Bloc Jove, Asociación de Amigos de Gomis e IES “l’Estació”.

¹¹ El Gobierno de Ontinyent está formado por miembros del PSPV-PSOE y Compromís. Además, obtiene el apoyo puntual de IU que tiene responsabilidades de gobierno, por lo que el Partido Popular es el único partido que desempeña un rol de oposición efectiva.

añadirles a las del consistorio. Sus miembros se decantaron por la segunda opción, seleccionando las siguientes:

- Caminos Seguros del IES “L’Estació” (60.000-110.000 euros).
- Mejora del acceso al gimnasio del polideportivo (40.000-50.000 euros).
- Construcción de una acera en el Camino Viejo de la Estación (11.000 euros).
- Urbanización del vial entre AFAO y el Centro de Atención Primaria de Sant Rafael (30.000 euros).
- Iluminación de la “Ruta del Colesterol” entre Daniel Gil y Torrefiel (45.000 euros).

A las que se sumaron:

- Retén de la Policía Local al Parque Maestro Ferrero (60.000 euros).
- Rehabilitación del Patio de la Escuela de Adultos (65.000 euros).
- Ampliación del Centro Cívico del Barrio del Llombo (110.000 euros).
- Adecuación de los Vestuarios del polideportivo municipal (150.000 euros).
- Adecuación para vivienda social el edificio municipal de la Vila (70.000 euros).

La deliberación en este punto del proceso fue mínima y se circunscribió a una reunión con una duración limitada en el tiempo. En esta línea, fueron las críticas de Izquierda Unida y el Partido Popular en las que se manifestaba su malestar con el papel restrictivo del Consejo de la Ciudad.

En la última fase, tuvo lugar la votación que estuvo comprendida entre el 10 y el 14 de febrero de 2014. En estos días, la ciudadanía podía elegir tres de las diez opciones conformadas durante todo el procedimiento participativo en base a dos modalidades de elección: a) voto telemático¹² y b) voto presencial.

¹² Entendemos el voto telemático como el sufragio que se realiza a través de internet (Carracedo y Pérez: 2009) y en un ambiente no controlado (Reniu: 2008) y que se distingue de otro tipo de votos en que se utilizan otro tipo de tecnologías para su emisión. Es un error común confundir el concepto de voto electrónico con el de voto telemático ya que el primero incluye al segundo en su definición (Carracedo y Pérez: 2009).

Respecto a la primera, la página web www.ontinyentparticipa.com¹³ fue una pieza fundamental, ya que contenía toda la información disponible sobre los proyectos y la infraestructura necesaria para participar en la consulta mediante voto telemático. Su problema principal es que no tuvo lugar en un ambiente controlado, lo que conlleva dificultades de verificación de la identidad de los electores, se pueden alterar resultados mediante coacciones, “phising” y venta de votos (Carracedo y Pérez, 2009). Por esto, los técnicos restringieron las posibilidades de voto a tres por IP (Internet Protocol) y se incluyó la verificación de la identidad mediante el número de DNI.

Imagen 2

Información de cada proyecto disponible en web

A Ontinyent tu decideixes les inversions de l'Ajuntament!

Camins segurs de l'IES l'Estació
Adequar una via per a bicicletes per anar a l'Institut de l'Estació també aprofitable per anar a l'estació de trens; millorar l'accés per vianants amb senyalització i millores de seguretat a la passarella sobre la carretera CV-40 i instal·lar una nova parada d'autobús. El vial per a bicicletes comunicarà el passeig de Benarri amb l'Estació de trens sense passar per la carretera.
Pressupost: 60.110.000€
Termini d'execució: 1-3 mesos

Dependències de la Policia Local al P. Mestre Ferrero
Rehabilitació de l'edifici municipal existent a la zona sud del Parc del Mestre Ferrero, destinat a l'actualitat a asseos. Aquest espai, renovat i adequat a la seua totalitat, s'emprarà per a ubicar dep. d'ències administratives on situar el servei d'inspecció.
Pressupost: 60.000€
Termini d'execució: 2 mesos

Millor accessibilitat del gimnàs del Poliesportiu
Construcció d'un ascensor que done accés a la primera planta de l'edifici del poliesportiu on es situa el gimnàs.
Pressupost: 40.50.000€
Termini d'execució: 3 mesos

Rehabilitació del pati de l'Escola d'Adults - EPA Sant Carles
L'obra de contenició del talús de l'EPA Sant Carles permet desenvolupar una segona fase de les obres ja realitzades, que recupere la superfície inicial i el tancament del pati posterior de l'EPA, mitjançant la construcció d'un mur de contenició a partir de falçada en que ha quedat rematat el talús realitzat.
Pressupost: 65.000€
Termini d'execució: 2 mesos

Vorera al camí vell de l'Estació
Realització d'una vorera dins l'actual via asfaltada del camí vell de l'estació. Esta vorera es podria realitzar però de forma provisional, ja que la urbanització de tota esta zona està prevista dins de la unitat d'execució d'Almag-2 (no coincidirà el traçat actual del camí amb el del futur carrer). Es deuria eliminar l'actual banda d'aparcament en cordó que existeix en el mateix.
Pressupost: 11.000€
Termini d'execució: 1 mes

Ampliació del Centre Cívic del Llombo
Ampliació de les instal·lacions del Centre Cívic del Llombo, al Carrer d'En Jaume i el Conqueridor. El local actual s'estendria a la planta baixa adjacent amb la implantació d'un programa funcional amb dues sales múltiples i diferents despatsos per ubicar dependències d'entitats com el Consell Local de la Joventut, i d'altres.
Pressupost: 104.000€
Termini d'execució: 3 mesos

Urbanització del vial entre AFAO i el CAP Sant Rafel
Urbanització com a vial peatonal de l'espai entre el centre d'Alzheimer (AFAO) i el centre d'atenció primària (CAP) al barri de Sant Rafel. Es contemplarà l'enllumenament del vial i la col·locació d'elements d'enjardinat.
Pressupost: 30.000€
Termini d'execució: 2 mesos

Adequació dels vestuaris del Poliesportiu
Es tracta d'una adequació en profunditat de les instal·lacions i acabats dels vestidors obsolets existents en l'edifici del poliesportiu municipal, recaient a la piscina a l'aire lliure, on es situa el bar.
Pressupost: 150.000€
Termini d'execució: 3 mesos

Il·luminació de part de la Ruta del Colesterol
Enllumenament de la ruta que es va adequar provisionalment com un camí de terres entre les avingudes Daniel Gil i Compte de Torrefiel i la instal·lació d'aproximadament 32 punts de llum. La il·luminació idònia d'aquest tipus de vies passaria per la instal·lació de columnes d'una altura aproximada de 5 metres.
Pressupost: 45.000€
Termini d'execució: 2 mesos

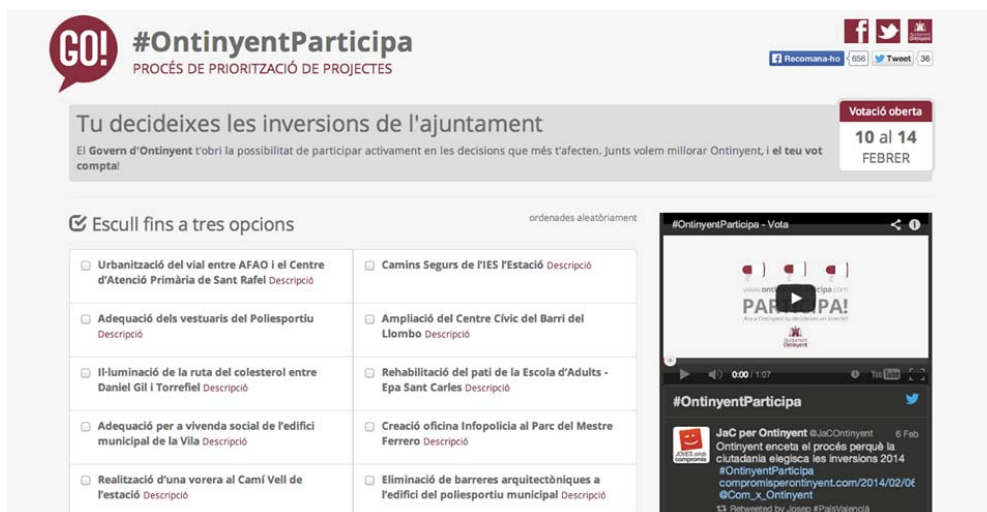
Adequació de l'edifici municipal de la Vila per a vivenda social
Completar l'obra realitzada al Carrer Trinitat #166 de recuperació de l'habitatge destinat a usos socials, amb una segona fase que finalitze allò executat amb les instal·lacions i acabats adients. Es realitzaran petits allotjaments per cobrir necessitats del departament de serveis socials.
Pressupost: 70.000€
Termini d'execució: 4 mesos

Fuente: Twitter del Ayuntamiento de Ontinyent.

Imagen 2

Formulario de votación en la página web

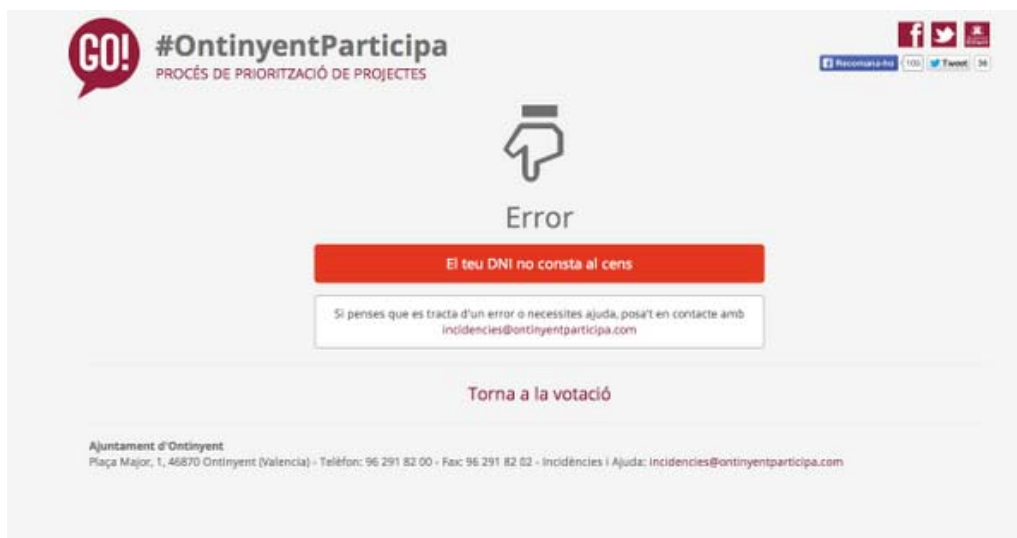
¹³ Esta página fue cerrada al final del procedimiento, una vez se difundieron los resultados por los medios de comunicación locales.



Fuente: Facebook de Guberns amb Compromís.

Imagen 3

Error provocado porque el DNI no consta en el censo



Fuente: Twitter de Ricard Chulià.

Respecto a las sedes presenciales para ejercer el derecho al voto se habilitaron varias dependencias municipales¹⁴ y los ciudadanos pudieron elegir entre dos formas de votación: a) el voto asistido, donde el personal del Ayuntamiento utilizaba su ordenador para seleccionar las opciones marcadas en formato papel; o b) no asistido, en el que el usuario utilizaba los ordenadores dispuestos a este fin.

¹⁴ Oficinas centrales del Ayuntamiento, Biblioteca de San José, Punto de Lectura de San Rafael, EPA San Carlos, Teatro Echegaray y Centro Cívico El Llombo.

6. RESULTADOS

En el proceso participaron 5.172 vecinos/as del municipio, emitiéndose un total de 13.314 votos, lo que supone el 17,1% del censo, índice mucho menor que el de las elecciones¹⁵. Así, el incremento del número de electores (con la inclusión de aquellos que tenían 16 y 17 años que no podían votar en elecciones regulares) no supuso un aumento de la participación.

Tabla 1

Resultados de la votación por proyectos

Pos.	Proyecto	Votos
1º	Caminos Seguros del IES “L’Estació”	2.498
2º	Iluminación de la “Ruta del Colesterol” entre Daniel Gil y Torrefiel	1.994
3º	Adecuación de los Vestuarios del polideportivo municipal	1.645
4º	Rehabilitación del Patio de la Escuela de Adultos	1.531
5º	Adecuación para vivienda social el edificio municipal de la Vila	1.413
6º	Construcción de una acera en el Camino Viejo de la Estación	984
7º	Mejora del acceso al gimnasio del polideportivo	856
8º	Retén de la Policía Local al Parque Maestro Ferrero	841
9º	Urbanización del vial entre AFAO y el Centro de Atención Primaria de Sant Rafael	798
10º	Ampliación del Centro Cívico del Barrio del Llombo	754

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en varios medios locales.

De las tres propuestas más votadas dos fueron planteadas por la ciudadanía (Caminos Seguros y la Iluminación de la “Ruta del Colesterol”) y una por el Gobierno (Adecuación de los vestuarios del polideportivo). Como el coste de estos proyectos no sobrepasaba el límite fijado (255.000-305.000 euros), se decidió incluir aquellos que quedaron en cuarto (Rehabilitación del Patio de la Escuela de Adultos) y quinto lugar (Adecuación para vivienda social el edificio municipal de la Vila). Estas dos últimas iniciativas fueron presentadas por el Ayuntamiento. La implementación empezó en septiembre de 2014 y en el momento en que se escriben estas líneas sigue en marcha¹⁶.

En cuanto al futuro de esta experiencia participativa, el proceso está sirviendo a los *policymakers* para la conformación de un reglamento que regule posteriores iniciativas similares a *#OntinyentParticipa*.

8. PROPUESTAS DE MEJORA

¹⁵ Por ejemplo, el índice de participación de las elecciones europeas de 2014 fue del 50,4. <http://bit.ly/13T7dYJ>

¹⁶ Finales de diciembre de 2014.

El carácter experimental de este procedimiento de participación ciudadana permite al Ayuntamiento de Ontinyent identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que se desprenden de su implementación, así como de sus resultados. Varias son las iniciativas que la institución puede poner en marcha para reducir el alto nivel de abstención, así como para mejorar la participación.

Los autores consideramos que el proceso se ha visto afectado por un déficit informativo y formativo por parte del Ayuntamiento de Ontinyent. La adopción de medidas a través de una campaña más viva y ambiciosa, con acciones sistemáticas y sostenidas en el tiempo, con una previa planificación de los medios a utilizar, de la metodología, y mayor interacción con los actores implicados se convierten en factores clave del éxito si son bien liderados. Pensamos que los artífices que pongan en marcha este proceso (tanto representantes políticos como técnicos) deben cultivar ciertas habilidades para articular las iniciativas participativas, fomentar la cooperación y procesar adecuadamente la información de las acciones asociadas de todos los actores implicados. En esta línea, la transparencia, entendida como aquel flujo de información adecuada y confiable entre la ciudadanía y las instituciones, es una condición necesaria a la hora de que pueda ejercer su capacidad de influencia (Belmonte, 2014). Tener información de calidad que vaya más allá de la proporcionada por los medios de comunicación es importante para que el ciudadano se implique directamente, evalúe las opciones y emita su decisión final.

Una planificación más exhaustiva hubiese permitido detectar necesidades formativas en los ciudadanos y adoptar medidas para contrarrestarlas¹⁷. Además, las acciones educativas son importantes en aquellos municipios donde se ponen en marcha por primera vez este tipo de iniciativas. Por último, la formación se vuelve esencial en una sociedad donde muy pocos individuos se informan sobre los asuntos públicos y el propio proceso requiere un saber experto a cada uno de ellos (Sartori, 1992; Muñoz-Alonso, 1999).

En este tipo de procesos las instituciones deben adaptarse a un nuevo rol, en un contexto complejo, y en el que las decisiones ya no dependen en exclusiva de los poderes públicos¹⁸.

¹⁷ Una posible metodología a utilizar sería la exploración combinada que aúna las comparaciones sucesivas con un estudio previo y limitado del contexto, así como de las opciones a implementar. (Etzioni, 1992).

¹⁸ En la actualidad el contexto dinámico y cambiante en el que se encuentran la administración ha dado lugar a un cambio en las relaciones entre el sector público y el privado. Tal como hemos destacado las instituciones ya no tienen el monopolio de la acción pública, sino que deben apoyarse en terceros actores para poder realizar sus cometidos. Desde esta perspectiva, la administración se convierte en un gestor de la diversidad donde debe

La actuación de la administración no puede reducirse solo a modular la participación ciudadana, sino que debe ser un elemento de apoyo y de liderazgo. Los empleados públicos han de aportar sus conocimientos y experiencia al servicio de los participantes. Esto es muy importante en cuanto a los *output* ciudadanos producidos, porque pueden mejorar su nivel técnico y su contenido respecto a los requisitos establecidos.

Aunque no es un elemento constitutivo esencial en los presupuestos participativos, la deliberación es una forma de participación que implica a la ciudadanía de forma mucho más directa y efectiva. Las asambleas (ya sean *in situ* u online) son determinantes, ya que se convierten en el instrumento para canalizar este proceso de conformación de las preferencias comunes. La asignación de recursos hubiese sido más eficiente si hubiera tenido en cuenta sus preferencias en la inversión desde una perspectiva negociadora entre distintos individuos. Ontinyent es una ciudad que cuenta con un movimiento asociativo fuerte e instituciones de participación y la deliberación encontraría un terreno fértil entre sus miembros, lo que redundaría en un fortalecimiento del tejido democrático local.

8. CONCLUSIONES

Con el objetivo de mejorar la percepción de la ciudadanía sobre las administraciones públicas locales, el Ayuntamiento de Ontinyent ha hecho un esfuerzo por articular políticas de participación ciudadana entre las que destaca *#OntinyentParticipa*. Esta iniciativa experimental se ha encuadrado dentro de las dinámicas de presupuestos participativos y ha usado las nuevas tecnologías de la información, complementarias a las tradicionales. Los colectivos locales, la ciudadanía y el gobierno local han formado parte del proceso de acción pública.

La administración ontinyentina ha logrado recoger iniciativas y agrupar las preferencias de los individuos. Sin ninguna duda, la experiencia ha servido para empoderar al ciudadano y convertirlo en el protagonista del espacio público. Asimismo, el ayuntamiento ha constatado la disponibilidad de los requisitos técnicos y humanos para la puesta en marcha de procesos de esta índole.

No obstante, existen ciertos aspectos mejorables para próximas ediciones: 1) establecimiento de un proceso de formulación de políticas transparente para difundir los aspectos

conjuntar los distintos intereses sociopolíticos. Esta situación dará lugar a tensiones entre lo que necesita el gobierno y las capacidades para definir sus soluciones y estrategias (Kooiman, 1993).

fundamentales a toda la ciudadanía; 2) la información ha de ser suficientemente intensiva y sostenida a lo largo del tiempo; 3) puesta en marcha de mecanismos de sensibilización, de formación e información que permitan mejorar la igualdad de la ciudadanía en el espacio público; 4) la participación de actores interdependientes ha de operar como una red centrada en metas de interés público, 5) y la deliberación ha de transversalizarse a todas las partes del proceso y hacerse extensiva a todos los agentes y ciudadanos.

El papel de la administración y de las asociaciones en el proceso debe ser regulado correctamente con el objetivo de mejorar los *outputs* producidos por la experiencia ciudadana. De hecho, Ontinyent cuenta con un tejido asociativo de calidad y estructuras de participación con un alto valor añadido. *#OntinyentParticipa* debe quedar configurado como un buen catalizador para la creación de conexiones entre distintos actores (individuales y colectivos). Estas redes han de ser aprovechadas por la institución para complementar sus mecanismos de participación y así enriquecer su acción pública.

Asimismo, *#OntinyentParticipa* puede llegar a convertirse con el tiempo en una práctica que permita a los ciudadanos de menos de 18 años formarse en los aspectos democráticos. Por tanto, ejercería una labor educativa en valores políticos de implicación con la comunidad política de pertenencia. Así se maximizaría su grado de participación, sus aportaciones en otros procesos de esta índole y en las elecciones a representantes.

El Ayuntamiento de Ontinyent tiene la oportunidad de confeccionar un reglamento que rijan sus aspectos más importantes en base a la búsqueda de una esfera pública inclusiva y participativa en futuras ediciones de *#OntinyentParticipa*. La deliberación transversal en todo el proceso es una herramienta potente para conseguir que las inversiones sean mucho más eficientes y conseguir una mayor satisfacción ciudadana. Aunque el estudio de un solo caso no nos permita generalizar sus conclusiones, lo cierto es que, al final, todo proceso participativo debe conseguir aunar colaboración ciudadana y eficiencia como un todo.

10. FUENTES Y MATERIAL CONSULTADO:

Aguilar Villanueva L. F. (2008) *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.

Archivo Histórico Electoral-Generalitat Valenciana (2014) Datos Electorales Ontinyent. Disponible en <http://bit.ly/1vMe1Ob> [15 de junio de 2014].

Arendt, H. (1997) *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós. Traducción de Rosa Sala Carbó.

Arenilla Sáez, M. (Dtor) (2011) *Crisis y reforma de la Administración Pública*. La Coruña: Netbiblo S.L.

Barber, B. (2004) *Democracia Fuerte. Política participativa para una nueva época*. Córdoba: Almuzara. Comentado y adaptado por Juan Jesús Mora.

Barrutia A., Bartolomé E., Casquete J., Harms H., Ibáñez M., Maiztegui C., Novo A., y Silvestre M. (2009) *Buenas Prácticas de Participación Ciudadana*. Bilbao: Universidad de Deusto. Disponible en web <http://bit.ly/1vMee3V>.

Belmonte, I. (2014) “La transparencia, el buen gobierno y la rendición de cuentas”. En Canales, J.M. y Sanmartín J.J. (Eds.) *Introducción a la Ciencia Política*. Alicante: Universitat.

Canales, J.M. (2014) “La Gobernanza y la Administración Pública”. En Canales, J.M. y Sanmartín J.J. (Eds.) *Introducción a la Ciencia Política*. Alicante: Universitat.

Carracedo, J. y Pérez, E. (2009) *Voto Electrónico, Voto Telemático y Voto por Internet: Requisitos socialmente demandables y técnicamente viables*. Disponible en http://vototelematico.diatel.upm.es/articulos/Voto_electronico_Salamanca.pdf.

Comarcalia.info (2014) comarcalia.info. [Online]. Disponible en <http://comarcalia.info/> [15 de junio de 2014].

Compromís, Govern amb (2014) Foto #OntinyentParticipa. [Facebook]. 10, febrero, 2014. Disponible en <https://www.facebook.com/governambcompromis> [15 de junio de 2014].

Chulià, R. (2014) Quina enveja de @Com_x_Ontinyent! En 2015 a Torrent no m'eixirà aquest missatge d'error #OntinyentParticipa;). [Twitter]. Disponible en <http://twitter.com/RicardChulia> [15 de junio de 2014].

Denhardt, J.V. y Denhardt, R.B. (2001) “The New Public Service: Putting Democracy First”. *National Civic Review*: vol. 90, n°4, pp. 391-400.

Denhardt, J.V. y Denhardt, R.B. (2003) “The New Public Service: an approach to reform”. *International Review of Public Administration*, vol. 8, n°1, pp. 3-10.

Denhardt, J.V. y Denhardt, R.B. (2007) *The New Public Service. Serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe.

Etzioni, A. (1992) “La exploración combinada; un tercer enfoque de la toma de decisiones”. En Aguilar Villanueva, L. *La hechura de las Políticas*. México: Ángel Porrúa.

Ganuzo, E. y Francés, F. (2012) *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: CIS.

Ganuzo, E. y Fernández, M. (2012) “El giro participativo de la administración: desafíos en la globalización de los presupuestos participativos”. En *Cuadernos de Trabajo Social* vol. 25, nº2, pp. 333-343. <http://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/39619>.

Habermas, J. (1989) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu. Traducción de José Luis Etcheverry

IES L’Estació (2012) L’Andana de l’Estació. [Online]. Disponible en <http://landanadelestacio.blogspot.com.es/> [15 de junio de 2014].

Kooiman, J. (1993) “Social-political Governance: an introduction”. En Kooiman, J. (ed.) *Modern Governance, new governments-society interactions*. Londres: SAGE.

La Veu del País del Valencià (2014) La Veu, Diari Digital del País Valencià. [Online]. Disponible en <http://www.laveupv.com/> [15 de junio de 2014].

Lindblom, C. (1992) “La ciencia de “salir del paso””. En Aguilar Villanueva, L. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa

Más Vale Tarde, Redacción (2014) Los vecinos de Ontinyent votan para repartir el presupuesto municipal. Disponible en <http://bit.ly/1vMeAaE> [15 de junio de 2014].

Moreno-Jiménez, J.M. y Velázquez, M. (2010) “Algunas notas sobre participación electrónica en España. Dos experiencias reales en el año 2012: Cadrete (Zaragoza) y Barcelona”. En *Revista Eletrônica de Sistemas de Informação*, vol. 10, nº 1, pp. 1-42.

Muñoz-Alonso, A. (1999). “La democracia mediática”. En Muñoz-Alonso, A. y Rospir, J.I. (eds.) *Democracia mediática y campañas electorales*. Barcelona: Ariel.

Norris, P. (2001) *Digital Divide: civic engagement, information poverty, and the internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ontinyent, Ayuntamiento (2010) Ayuntamiento de Ontinyent. [Online]. Disponible en <http://www.ontinyent.es/> [15 de junio de 2014].

Ontinyent, Ayuntamiento (2013) Pressupostos Generals 2014. Despeses. Disponible en web: <http://bit.ly/1vMeU9o>.

Ontinyent, Ayuntamiento (2013) Propostes Ciutadanes a considerar 2014. Disponible en web: <http://bit.ly/1vMf515>.

Ontinyent, Ayuntamiento (2013) Propostes Ciutadanes a excloure 2014. Disponible en web: <http://www.ontinyent.es/sites/ontinyent.portalesmunicipales.es/files/PROPOSTES%20CIUTADANES%202014%20a%20excloure.pdf>.

Ontinyent, Ayuntamiento (2014) Ací pots vore l'explicació de cadascuna de les propostes d'#OntinyentParticipa Entra en <http://www.ontinyentparticipa.com> i VOTA. [Twitter]. Disponible en <http://twitter.com/ajOntinyent> [15 de junio de 2014].

Ontinyent, Ayuntamiento (2014) #OntinyentParticipa - Elecció dels projectes. [Vídeo Online]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=s7xWuIW1b70> [15 de junio de 2014].

Ontinyent, Ayuntamiento (2014) #OntinyentParticipa-Proposa. [Vídeo Online]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=xMzEL1F7L0A> [15 de junio de 2014].

Ontinyent, Ayuntamiento (2014) #OntinyentParticipa-Vota. [Vídeo Online]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=nJF-ePWuZxU> [15 de junio de 2014].

Ontinyent, El Periòdic d' (2014) El Periòdic d'Ontinyent. [Online]. Disponible en <http://www.periodicontinyent.com/> [15 de junio de 2014].

Ovejero, F. (2003) "Democracia y Mercado". En Arteta, A., García Guitián, E. y Máiz, R. (eds.) *Teoría Política: poder moral, y democracia*. Madrid: Alianza.

Parés, M. (coord.) (2009) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.

Partido Popular Ontinyent (2010) Partido Popular Ontinyent. [online]. Disponible en <http://ppontinyent.es/> [15 de junio de 2014].

Partal, Maresma & Associats (1995) Vilaweb, Diari Electrònic Independent. [Online]. Disponible en <http://www.vilaweb.cat/> [15 de junio de 2014].

Pettit, P. (1999) *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós. Traducción Antonio Domènech.

Pineda C. (2009) “Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance”. En *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 311, pp.279-301.

Pocok, J.G.A. (2002) *El momento maquiavélico. El pensamiento florentino y la tradición republicana atlántica*. Madrid: Tecnos. Traducción de Marta Vázquez-Pimentel y Eloy García.

Prats J. (2006) *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. Madrid: INAP. IIGC.

Prats, J. (2010) “Políticas de buena Administración para la Administración General del Estado en España. Un enfoque de Gobernanza democrática”, en Ruiz-Huerta, J. y Villoria M. (Dir.) *Gobernanza democrática y fiscalidad*. Madrid: Tecnos.

Prensa Ibérica, Ed. (2014) Levante-EMV. [Online]. Disponible en <http://www.levante-emv.com/> [15 de junio de 2014].

Radio Intercomarcas, Grupo (2014) Cope, Intercomarcas. [Online]. Disponible en <http://www.copeintercomarcas.com/> [15 de junio de 2014].

Reniu, J.M. (2008) “Ocho dudas razonables sobre la necesidad del voto electrónico”. En *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC IDP*, nº 6, pp. 32-44.

Reniu, J.M. (2013) “Riesgos y potencialidades de las TICs en los procesos políticos locales. (A propósito de la consulta sobre la reforma de la Avenida Diagonal de Barcelona)”. En Cotarelo, R. (Ed.) *Ciberpolítica. Las nuevas formas de acción y comunicación de políticas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Sartori, G. (1992). “Opinión pública”. En G. Sartori, *Elementos de Teoría política*. Madrid: Alianza.

Sintomer, Y. (2007) “¿Presupuestos participativos como instrumento de transformación?”. En Ahedo I. e Ibarra E. (2007) *Democracia participativa y desarrollo humano*. Madrid: Dykinson.

Skinner, Q. (2005) “La libertad de las repúblicas: ¿un tercer concepto de libertad?”. En *Isegoría*, nº 33, pp. 19-49.

Soriano, D. (2014) Quatre Ulls Estudio Creativo. [Online]. Disponible en <http://quatreuills.com> [15 de junio de 2014].

Taylor, C. (2012) *Democracia republicana/Republican Democracy*. Santiago de Chile: Editorial LOM.

Tarrow, S.G. (2012) *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza. Traducción de Francisco Muñoz de Bustillo.

Tomás Mallén, B. (2004) *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid: INAP.

TVDigitalOntinyent.com (2010) TV Digital Ontinyent. [Online]. Disponible en <http://tvdigitalontinyent.com/> [15 de junio de 2014].

TVDigitalOntinyent.com (2013) Presentació Jornada Presupostos Participatius Ontinyent 2013. [Vídeo Online]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Iaaz5qYsiH4> [15 de junio de 2014].

Vallés, J.M. (2000) *Introducción a la ciencia política*. Barcelona: Ariel

Vecinos del Llombo, Asociación (2011) Asociación de Vecinos del Llombo. [Online]. Disponible en <http://avllombo.blogspot.com.es/> [15 de junio de 2014].

Villoria, M. (1996) *La modernización de la administración al servicio de la democracia*. Madrid: MAP.

Vocento, Grupo (2014) Las Provincias. [Online]. Disponible en <http://www.lasprovincias.es/> [15 de junio de 2014].

Wolin, S. (2001) *Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*. Buenos Aires: Amorrortu.

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA E IMPLICACIÓN COLECTIVA EN LA
DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA GESTIÓN DE RESIDUOS: EL
CASO DE LA MANCOMUNIDAD DE LEA-ARTIBAI**

Miriam Ureta (EHU-UPV)

PANEL P6- POLÍTICAS URBANAS

La presente comunicación surge de la necesidad de analizar el papel de colectivos y movimientos sociales –además de los/as propios/as vecinos/as- en la definición del problema de la gestión de residuos en la Mancomunidad de Lea-Artibai (Bizkaia), a iniciativa de los propios partidos políticos. Hasta ahora, la gestión de residuos ha venido a ser un problema que “huele mal”, apartado del debate público, escondido y soterrado. Sin embargo, la interacción de diversos actores políticos en espacios de deliberación para diagnosticar el problema medioambiental resulta novedoso en el mapa político local, lo que ha permitido la formulación de alternativas para hacer frente al impacto negativo de las basuras e implementar finalmente la alternativa elegida. Tras la activación de mecanismos de participación ciudadana, charlas impartidas por parte de técnicos medioambientales y campañas de concienciación, en Lea-Artibai se están llevando a cabo diferentes políticas públicas: en el caso de Ondarroa, el sistema puerta a puerta; en Lekeitio, el quinto contenedor; en Markina-Xemein, el contenedor de compost con llave, mientras que en el resto (Amoroto, Gizaburuaga, Mendexa, Ispaster, Berriatua, Ziortza-Bolibar y Etxebarria) se ha continuado con la política de residuos vigente en legislaturas anteriores. Sin embargo -y a pesar de lo novedoso que es abrir a debate y consulta un tema tan incómodo como las basuras- es necesario recordar que la asistencia a estos espacios no ha sido representativa de los vecinos/as de las localidades analizadas; solamente resaltando por su implicación los/as vecinos/as de Ondarroa.

Finalmente, destacar que la habilitación de espacios de deliberación en torno a la gestión de residuos en Lea-Artibai ha surgido tras una fuerte respuesta de movimientos en contra del sistema puerta a puerta en Gipuzkoa; por lo que se entiende la apertura de espacios de debate como una forma de legitimar las políticas públicas de residuos por parte de los partidos políticos, los cuales consultarían a los/as vecinos/as antes de arriesgarse a recibir una contrarespuesta. Por lo tanto, el escenario emergente a analizar se construye en un contexto de crisis en torno a la gestión de residuos; como

consecuencia a la respuesta movimentística en contra del *atez-ate* en Gipuzkoa, que habría provocado que Lea-Artibai se replantee cómo formular sus políticas públicas en torno a la gestión de residuos.

Palabras clave: definición de políticas públicas medioambientales, gestión de residuos, participación ciudadana, movimientos sociales, crisis

Miriam Ureta

1. DE LA INCONSCIENCIA A LA PREOCUPACIÓN

Durante décadas, el problema de las basuras ha sido una cuestión tendente a ser esquivada; donde una mayoría amplia se ha “desentendido” y no ha considerado la gestión de residuos como una de las principales preocupaciones de la sociedad, ya que, siguiendo a Tamayo el problema del medio ambiente no era una preocupación social fundamental, no era un problema culturalmente apreciado y, por lo tanto, era de menor interés (Tamayo, 1997). El espacio en la agenda pública que ocupaba la gestión de las basuras era mínimo, reduciéndose a los grupos ecologistas, que han logrado trasladar la importancia de este problema al centro del debate sociopolítico. Movimientos ciudadanos han impregnado de valores postmaterialistas a la sociedad, proponiendo nuevas cosmovisiones y formas de ver el mundo que han generado diversas identidades y han modificado la forma de relacionarnos con el entorno. Sin embargo, aún queda mucho por hacer, ya que el asunto de los desperdicios, escombros y sobrantes continúa siendo una problemática que crece a pasos agigantados y que está acabando con los recursos naturales y la salud de las personas, a la vez que la sociedad tiene la percepción de que empresas públicas y privadas se enriquecen a costa de destruir la naturaleza, una lógica inherente al sistema capitalista agresivo. En Euskadi, diversos agentes han actuado sobre la base de de necesidades objetivas, preferencias que reflejan sus intereses, valoraciones subjetivamente definidas y convicciones normativas (Scharf, 1997) en relación a la gestión de los residuos, contraponiéndose dos discursos: el que implica obligatoriedad en el reciclaje y disminución de desechos (EH Bildu en algunos municipios) y el que afirma que debe de ser voluntario y a conciencia de cada uno/a (PP, PSEE, EAJ-PNV y movimientos sociales ecologistas). Es ahora cuando no sólo actores movimentales, sino también, instancias institucionales y niveles políticos han

entrado de lleno a debatir con interés el problema de la gestión de los residuos y a analizar políticas públicas a través de sus valores, capacidad técnica, intereses circunstanciales y grado de información (Weimer y Vining, 1992). Sin embargo, hay actores determinantes en la gestión de residuos que no se nombran en este debate: las empresas. Las corporaciones tienen gran responsabilidad y muchos intereses en juego detrás de los residuos; es por ello que ha resultado casi imposible el acceso a información clave.

2. EL PROBLEMA DE LAS BASURAS EN LEA-ARTIBAI

La política pública es un proceso que se inicia cuando un gobierno detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema (Tamayo, 1997). En este sentido, las políticas públicas que se están llevando a cabo en Lea-Artibai en torno a la gestión de los residuos están influidas por los *outcomes* derivados de las políticas públicas implementadas en algunos municipios de Gipuzkoa por parte de EH Bildu, tales como Hernani, Lezo, Usurbil, Zarautz o Zumaia. Esto es, los municipios de Lea-Artibai se han replanteado las fases de las políticas públicas de gestión de residuos teniendo en cuenta la polémica con la recogida de basuras en Gipuzkoa, con fuerte rechazo por parte de amplios colectivos como ocurre en Zarautz: han decidido evitar la polémica y contar con la participación de colectivos sociales desde la fase de formulación de la política de residuos. Lea-Artibai habría estudiado y realizado con mayor detenimiento las fases a seguir en la política pública destinada a resolver el método de recogida de basuras con el fin de que sus políticas públicas no generen consecuencias no previstas o contramovimientos de rechazo. Al finalizar el año 2013 la empresa Urbasa culminó su contrato con la Mancomunidad de Lea-Artibai, aunque se le otorgó nueve meses más de contratación mientras se repiensa un sistema alternativo que se debate principalmente entre el *atez-ate* y el quinto contenedor.

Lynn afirma que el buen análisis se centra en los resultados y promueve el aprendizaje haciendo que los errores sean fáciles de identificar mediante la estructuración de incentivos para su corrección (Lynn, 1987); y guiada por esta afirmación ha actuado Lea-Artibai: teniendo en cuenta los errores de Gipuzkoa, identificándolos y recordando

a la gente. Lea-Artibai, a diferencia de algunos municipios de Gipuzkoa, ha desarrollado campañas de concienciación y procesos participativos con anterioridad a la fase de definición del problema, se ha acercado a las personas y ha preguntado. Además, ha encargado sendos estudios a empresas como SPORA para tener toda la información necesaria de la realidad sociocultural de la Mancomunidad; con informes técnicos incluidos sobre la viabilidad de cada una de las alternativas de recogida de residuos. Lea-Artibai ha analizado el problema desde varios enfoques y ha invertido recursos en conocer las diferentes perspectivas que los actores tienen en relación a las basuras. Quizá lo haya hecho temiendo que una política pública deslegitimada implique una bajada significativa de votos; como ha sucedido en Gipuzkoa, donde ha habido un trasvase de voto de EH Bildu a EAJ-PNV. Sea como fuere, Lea-Artibai ha dado una gran importancia a la realización de un buen diagnóstico del problema de las basuras en sus localidades y ello beneficia no sólo a los partidos políticos y a las instancias institucionales, sino a los/as habitantes de los municipios de la Mancomunidad: Lekeitio, Ondarroa, Markina-Xemein, Mendexa, Ispaster, Ziortza-Bolibar, Amoroto, Gizaburuaga, Etxebarria y Berriatua.

Los partidos con mayor caladero de votos en Lea-Artibai –EH Bildu y EAJ-PNV-; han seguido el planteamiento de Antoni Fernández, quien afirma que la eficacia gubernamental es una fuente de legitimidad. Es por ello, que un buen diagnóstico antes de definir las fases de la política pública de gestión de residuos es garantía de eficacia gubernamental, y por lo tanto de legitimidad y de éxito. EH Bildu y EAJ-PNV (en los municipios de la Mancomunidad de Lea-Artibai) habrían querido huir de la crisis de legitimidad del modelo representativo y acercarse a la sociedad, preguntarla (procesos participativos) y examinarla (informes técnicos de la empresa SPORA) para no generar rechazo e incluir las visiones de una sociedad donde conviven muchas realidades. Los partidos políticos principales en Lea-Artibai habrían querido que las personas muestren su verdadera opinión en torno a la problemática de las basuras, en vez de que las personas se enquistaran en una posición u en otra en función de lo que dice su partido. La intencionalidad de un diagnóstico tan detallado por parte del nivel político-institucional residiría en que las personas tuvieran la información, voz y voto necesarios para decantarse por la alternativa que realmente prefieren.

3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA: CÓMO GESTIONAR LAS BASURAS EN LEA-ARTIBAI

Diversos/as autores/as afirman que no todos los problemas se convierten en problemas públicos y no todos los problemas públicos alcanzan la categoría de temas (issues). El problema de las basuras ha comenzado a encontrarse en el debate público recientemente: siempre ha sido un problema que “huele mal” y con no la suficiente implicación ciudadana; y EH Bildu, pero sobre todo, grupos ecologistas y otros movimientos sociales se han arriesgado a la hora de ponerlo encima de la mesa en Lea-Artibai. Lea- Artibai es una Mancomunidad conformada por distintos ayuntamientos con gran presencia representativa de la izquierda abertzale a través del partido político EH Bildu; formación que en la contigua Gipuzkoa ha liderado la implementación de la política pública conocida como *recogida de basuras puerta a puerta*. EH Bildu Gipuzkoa se concentró en el problema en vez de en la alternativa a una verdadera solución, ya que en la fase de “definición del problema” realizó un mal diagnóstico al no prever tanta movilización en contra del *atez-ate* debido a que pudo realizar una definición inadecuada del problema, y ésta es la base del fracaso de muchas políticas públicas (Tamayo, 1997). EH Bildu Gipuzkoa se concentró en la definición del problema (gestión basuras) pero no valoró adecuadamente la alternativa de la solución (mal diagnóstico, no participación y no campañas de concienciación suficientes y necesarias), por lo que sufrió en las urnas el voto de castigo de sus bases electorales.

Con la resaca del batacazo de esta política pública, EH Bildu en Lea-Artibai -y por oposición EAJ-PNV- han tomado conciencia de la importancia de un buen diagnóstico fase a fase. En la fase de la definición del problema, su importancia ha sido tal que se ha estudiado desde dos enfoques diferenciados: desde el punto de vista tecnocrático a través de SPORA, la empresa encargada de hacer un diagnóstico de alternativas; y desde el enfoque democrático, a través de procesos de participación ciudadana en Lekeitio y Ondarroa. Con respecto a los procesos participativos mencionados, en Ondarroa se llevaron a cabo a lo largo de dos jornadas diferentes: en la primera de ellas, según el Consistorio ondarrutarra, participaron un total de 80 personas, 26 hombres (32,5%) y 54 mujeres (67,5%) donde apenas participó una mujer menor de 25 años y dos hombres menores de 25 años, siendo la mayoría restante -56 personas- mayores de

50 años y estando repartidos entre la Casa de Cultura *GuzurEtxi* y el museo *KofradiZaharrak*. La primera de las sesiones en Ondarroa persiguió hacer un diagnóstico de la situación y poner en práctica ideas que emanaban de estos espacios; a través de debate de los/as presentes y bajo la supervisión de técnicos/as y voluntarios/as. La metodología constó en plantear los diferentes sistemas de recogida y tratamiento de residuos, para posteriormente los/as vecinos/as señalar los puntos fuertes y débiles correspondientes. En la segunda sesión ondarrutarra la participación disminuyó y sólo asistieron 55 personas, de las cuales 38 eran mujeres (69%) y 17 hombres (31%), acercándose sólo un joven menor de 25 años y siendo mayoría -36- las personas mayores de 60 años. Esta vez -aparte de recordar lo debatido en la primera sesión- se realizaron propuestas concretas de futuro, que luego aplicó el Ayuntamiento. En el caso de Lekeitio, a pesar de ser una localidad más poblada que Ondarroa, tan sólo se acercaron al proceso participativo 20 personas, donde según el Consistorio el único punto de acuerdo alcanzado fue el de lograr una tasa de reciclaje del 90% y diferenciar los residuos de rechazo y los residuos de orgánico.

A pesar de la baja participación en los citados procesos –dato que sugerirá reflexiones en apartados posteriores-; los esfuerzos por poner en marcha mecanismos para definir el problema de los residuos traslucen el acento puesto en esta fase. Los municipios de la Mancomunidad de Lea-Artibai saben que la particularidad de sus contextos sociopolíticos y culturales exigen que la política de residuos no tenga por qué ser la misma para todos y por ello se valora la meticulosidad y la precaución con el que han trabajado en la fase del diagnóstico: los municipios –especialmente Lekeitio y Markina-Xemein- (Ondarroa ya ha implantado el *atez-ate*) no quieren apresurarse a desarrollar ninguna alternativa porque si no realizan esta fase incorporando todas las definiciones, no sólo no se puede resolver el problema de las basuras, sino que lo puede incrementar, ya que puede generar un efecto contrario al deseado: mayor oposición; como ya sucedió en Gipuzkoa. Pero para definir la política pública dirigida hacia la superación de un problema, es necesario también delimitar a quién se orienta la política pública. En el caso de Lea-Artibai, es posible que la mayoría de la población que vive todo el año no muestre reticencias ni rechazo hacia el output que supone la recogida selectiva en Ondarroa (y está por ver lo que sucede en Lekeitio y Markina-Xemein). Sin embargo, hay que tener en cuenta que la población de estos crece exponencialmente en los períodos estivales, encontrándose más marcados por la estacionalidad de sus habitantes.

Y son ellos a los que no se ha tenido en cuenta en los procesos participativos, por lo que el “output” que supone la recogida selectiva puede tener “outcomes” o consecuencias no previstas: rechazo a la recolección selectiva de residuos por parte de las personas que aunque no viven todo el año en Lea-Artibai, sí lo hacen en periodos estivales. He aquí un punto crítico: no se ha tenido en cuenta a los/as veraneantes en los procesos participativos ni en las campañas de concienciación, y éstos/as podrían liderar una campaña en contra del *atez-ate*.

Subyacente a la definición bicéfala tecnocrático-democrática se encuentra la respuesta a la pregunta “¿Cómo definir el problema en el caso de Lea-Artibai?”, ya que podía hacerse desde una perspectiva ecológica, sanitaria, económica y de consumo e incluso estética; ya que las alternativas serían diferentes según los diversos planteamientos. Al hilo de este punto de partida en el análisis, se puede afirmar que Lea-Artibai ha desarrollado la definición de la política pública de gestión de residuos diseñada desde la perspectiva de preservación del medio ambiente, aunque sin descuidar el punto de vista económico y de consumo. Esta afirmación se sienta sobre la base de varios datos analizados: las preguntas formuladas durante los procesos participativos en Lekeitio y Ondarroa, además de las respuestas a las entrevistas realizadas por el grupo a los niveles político-institucionales que entrañan la responsabilidad de abordar las fases de la política pública, definida por actores distintos que entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores (Tamayo, 1997); es por ello que la solución al problema de los residuos en Lea-Artibai no es uniforme, puesto que hay municipios que se muestran a favor de la recogida puerta a puerta (Ondarroa, Lekeitio), localidades se inclinan por el quinto contenedor (Markina-Xemein), mientras que Berriatua, Mendexa, Ispaster, Etxebarria o Ziortza-Bolibar se rigen por un modelo continuista en el que la incineradora cobra protagonismo.

Además, los municipios de Lea-Artibai generan diferentes tipos de residuos según los diversos criterios socioeconómicos, políticos y demográficos; es por ello, que en esta fase debería definirse la política pública teniendo en cuenta la actividad económica de cada municipio y los diferentes tipos de residuos que las mismas generan; por lo que se prevén *outcomes* que no coinciden con la finalidad de los *output*, debido a que en la fase de definición de la política pública de gestión de residuos no se ha tenido

suficientemente en cuenta la clasificación de residuos que generan las actividades económicas diversas. Por ejemplo, el polígono de Okamika en Gizaburuaga produce una gran cantidad de residuos tóxicos, mientras que Lekeitio, una de las localidades más pobladas, con gran turismo y un sector servicios muy desarrollado, origina una cantidad ingesta de residuos orgánicos. A lo que hay que añadir, derivado de la actividad económica, que Lea-Artibai no recibe ingresos que provienen de la venta de papel y cartón; como tampoco recoge envases ligeros y vidrio.

3.1. DIFERENTES DISCURSOS DE ACTORES

Una medida conveniente para mejorar la calidad de la definición es preguntarse cómo entienden el problema otros actores –usuarios directos e indirectos, proveedores y oponentes-; se trata de incorporar a la definición la perspectiva que del problema tienen los actores políticos y sociales estratégicos (Tamayo, 1997) que en el caso de Lea-Artibai radica en las diferencias básicas entre PNV y EH Bildu: obligatoriedad en el reciclaje que defiende la izquierda abertzale y voluntariedad a la hora de reciclar, máxima de los/as jeltzales. Ambas formaciones políticas, asimismo, otorgan diferentes definiciones a la “materia orgánica”, siendo para EH Bildu cualquier residuo con materia de origen orgánico, mientras que para EAJ-PNV sólo son aquellos residuos de origen vegetal, y además no cocinados. Además, la formación jeltzale puede tener mayores intereses con las empresas implicadas en la gestión de residuos, por las siguientes razones: trayectoria política amplia que le sitúa en el poder en un gran número de instituciones y durante períodos de tiempo largos y estables que hayan facilitado relaciones de interés con las empresas.

A pesar del protagonismo de estas dos formaciones, no se les puede otorgar el primer papel en exclusiva, ya que existen *policy networks* que se entrecruzan en un *continuum* en el que los flujos interaccionan constantemente entre sí. Si no se tiene en cuenta esta premisa el impacto de lo que podría haber sido previsible se convierte en consecuencia altamente improbable. En cada proceso existe un grado de incertidumbre que puede condicionar el resultado, sin embargo, cuanto más en cuenta se tomen las diferentes definiciones del problema y más afinado sea el diagnóstico, mayor capacidad de respuesta resolutoria se logrará. En el caso de Lea-Artibai esta fase la considero adecuada, aunque con diversos fallos y carencias señalados anteriormente. También hay

que tener en cuenta que la política pública aún no ha sido sometida a una correcta evaluación de los resultados y se deben tomar las predicciones realizadas con extrema prudencia.

Pero no basta con identificar a los/as actores con intereses en el problema y reconstruir las definiciones de los/as mismos/as, sino que es necesario decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto (Tamayo, 1997), por lo tanto, en este punto se sugiere si: ¿Son tenidos en cuenta por igual todos los municipios? ¿Qué capacidad de influencia tiene la Diputación de Bizkaia?; debido a que se puede sospechar que las ayudas que la Diputación de Bizkaia (EAJ-PNV) ha otorgado a algunos municipios (Ispaster, Mendexa, Berriatua o Etxebarria) no se justifica exclusivamente porque estas poblaciones son rurales y generan residuos fitosanitarios y agroganaderos; sino que al gobernar los/as jeltzales en las citadas localidades, tienen intereses políticos de cara a mantener su base electoral en la zona; lo que de alguna forma podría marginar a otros municipios no gobernados por el PNV, ya que como afirmó en entrevista Ainoa López, concejala de Lekeitio por EH Bildu, “no existe ningún tipo de ayuda económica de cara a la gestión de residuos por otras instancias institucionales que no sea la nuestra”.

3.2. DETECCIÓN DE LOS PROBLEMAS QUE GENERAN LOS RESIDUOS

Hay directivos que se orientan al reconocimiento de problemas que aún no lo son y a la anticipación de amenazas, aún cuando sólo hay signos débiles, mientras que otros no lo hacen. La detección anticipada del problema no asegura el éxito de la política, pero coloca a su responsable en mejor posición para lograrlo (Tamayo, 1997), y en este sentido, Lea-Artibai ha sabido anticiparse a un problema sin tirarse a la piscina, esperando a aprender de los errores de su vecina Gipuzkoa. Lea-Artibai ha sabido utilizar correctamente los mecanismos de la detección del problema: desde la perspectiva de la función directiva, las organizaciones políticas han entrado en contacto con el entorno y en Lekeitio y Ondarroa se han llevado a cabo procesos participativos – aunque podrían haberlos impulsado también desde otros municipios como Markina-Xemein o Berriatua y no se ha hecho-; sea como fuere los citados procesos ciudadanos han generado oportunidades para conocer problemas que ya están afectando a otros y comprobar el impacto de las medidas que se han diseñado para enfrentarse a ellos (Tamayo, 1997). Además del planteamiento democrático que supone la participación en

la definición del problema y la generación de alternativas, se ha recurrido a segmentos organizativos especializados en la detección de problemas (informes técnicos SPORA) antes de implementar la política pública.

Asimismo hay que poner de relieve los valores culturales y la cultura política. A este respecto se han identificado dos reflexiones: los municipios de la Mancomunidad y sus respectivos partidos políticos en representación habrían apostado –teniendo en cuenta la cultura política de Lea-Artibai- por la “madurez política” y preguntar si están de acuerdo o no con una alternativa o política pública, independientemente de lo que defienda la formación a la que votan los/as ciudadanos/as. La segunda sería que la sociedad está segmentada y dividida a la hora de abordar la política de residuos, y hay quienes se muestran muy favorables a políticas públicas para mejorar las tasas de reciclaje y otros que lo pueden considerar un tema absurdo en época de crisis. En este punto se daría un enfrentamiento entre valores materialistas y postmaterialistas. Tener en cuenta además que la influencia en los valores de la decisión es mayor cuanto más desconocido es un problema y cuanto menor es el consenso entre los grupos (Tamayo, 1997); en este sentido, no hay consenso en la gestión de residuos, sino confrontación entre los agentes políticos, por lo que habría primado el valor del ecologismo.

3. FORMULACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS EN LEA-ARTIBAI

Según Thoering y Meny, cualquier política pública encubre una teoría de cambio social, esto es, proyectar sobre el futuro las consecuencias de los actos presentes (Fernández, 1990) a través de tres principales formas: la proyección (pronóstico que se basan en la extrapolación de tendencias), la predicción (aceptación de teorías, proposiciones y analogías) y la conjetura (juicios de expertos/as, argumentos de tipo intuitivo o motivacional); en el caso de Lea-Artibai la proyección sobre el futuro descansaría en la conjetura, porque en la formulación de la política de residuos está marcada por el juicio de los/as expertos/as de SPORA y por los argumentos motivacionales basados en el ecologismo y la preservación del medio.

La formulación de la política pública incluye: establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, detección y generación de posibles caminos –alternativas- para llegar a los objetivos, valoración, comparación de los impactos de esas vías alternativas y

finalmente, elección de una opción o combinación de ellas (Tamayo, 1997); en este sentido, el/la analista no sólo debe de recomendar la mejor alternativa, sino incluir también en su análisis la mejor estrategia política para asegurar la viabilidad de su efectiva puesta en práctica de su propuesta (Fernández, 1990), que es precisamente lo que ha hecho Lea-Artibai: asegurarse que no hay polémica, e incluir una alternativa en la recogida de basuras que evite el castigo electoral.

4.1. DIFERENTES CORRIENTES DEL ANÁLISIS EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE RESIDUOS EN LEA-ARTIBAI

4.1.1. LEA-ARTIBAI Y EL RACIONALISMO

Tomado el enfoque racionalista, las decisiones públicas se asemejan a las decisiones que adoptan los ingenieros (...) son decisiones cuantificables, operativas, guiadas por criterios de eficacia en la consecución de los objetivos y eficiencia económica, preocupándose no sólo de hacer sino de cómo hacerlo (Tamayo, 1997), esto es, tomando como referente el modelo administrativo de Weber. En el análisis racional se establecen objetivos, alternativas (la decisión final es un conjunto de alternativas), se valoran las consecuencias, donde el/la decisor/a racional calcula todos sus efectos, costes, beneficios, problemas. En el caso de Lea-Artibai y después de lo ocurrido en Gipuzkoa se ha procurado racionalizar los métodos de implementación de la política pública que supone la gestión de las basuras, aunque no sea un método de análisis racional puro. No se ajusta de forma estricta al modelo racional, porque considero que se debería de haber armonizado objetivos a nivel Mancomunidad y destinar más recursos a la política pública de gestión de residuos y la valoración de las posibles consecuencias en Lea-Artibai (más concienciación, procesos participativos, charlas, información), además de tener en cuenta otras cuestiones como la estacionalidad de sus habitantes, las diferentes tipologías de organización del municipio y la gran diferencia en los tipos de residuos que generan. Además, el problema y la decisión continúan estando politizados, es decir, que no son 100% técnicos, sino que tienen un componente ideológico.

4.1.2. LEA-ARTIBAI Y EL INCREMENTALISMO

La definición más antigua del concepto de incrementalismo es la realización de ajustes relativamente pequeños (...) sobre cuyas consecuencias se sabe lo mismo que sobre la realidad existente (Dahl y Lindblom, 1953); esto es, parches que van modificando la política pública implementada en un pasado para “mejorarla”, y se utiliza el concepto “parche” porque tan sólo se introducen pequeños cambios en la nueva política pública, debido, a que desde el modelo incrementalista se defiende que cuanto más se aleje una alternativa de las políticas conocidas, más difícil es anticipar sus consecuencias e impactos, más complejo es ganar apoyos para sustentar su elección y por tanto, es menos viable políticamente (Tamayo, 1997). Lea-Artibai ha tomado como referencia los resultados y consecuencias de las políticas públicas de gestión de residuos implementadas en algunos municipios de Gipuzkoa (recogida puerta a puerta, debate sobre la edificación de la incineradora de Zubieta, quinto contenedor y autocompostaje) para realizar pequeños ajustes a la política pública de gestión de residuos en Lea-Artibai. El hecho de comparar las opciones que se parecen a las políticas pasadas permite anticipar con gran precisión sus impactos, costes y beneficios. Asimismo se reducen las posibilidades de error y fracaso y se amplía la capacidad de prever el comportamiento de los individuos (Tamayo, 1997), es por ello que Lea-Artibai se puede inscribir en el enfoque incrementalista, comparando su política pública con otras ya implementadas en otros territorios e introduciendo cambios marginales en el estado de las cosas precedente (Olmeda, 1990) para no caer en los mismos errores de Gipuzkoa. Aunque, no hay que perder de vista que las políticas diseñadas desde el enfoque incrementalista sólo pretenden salir airoso y no resolver verdaderamente el problema, ya que se trata de un modelo pragmático que tiene como fin salir del paso (muddling through) más que obtener una solución global (Fernández, 1990)

4.1.3. MODELO MIXED-SCANNING, MAYOR APROXIMACIÓN AL CASO DE LEA-ATIBAI

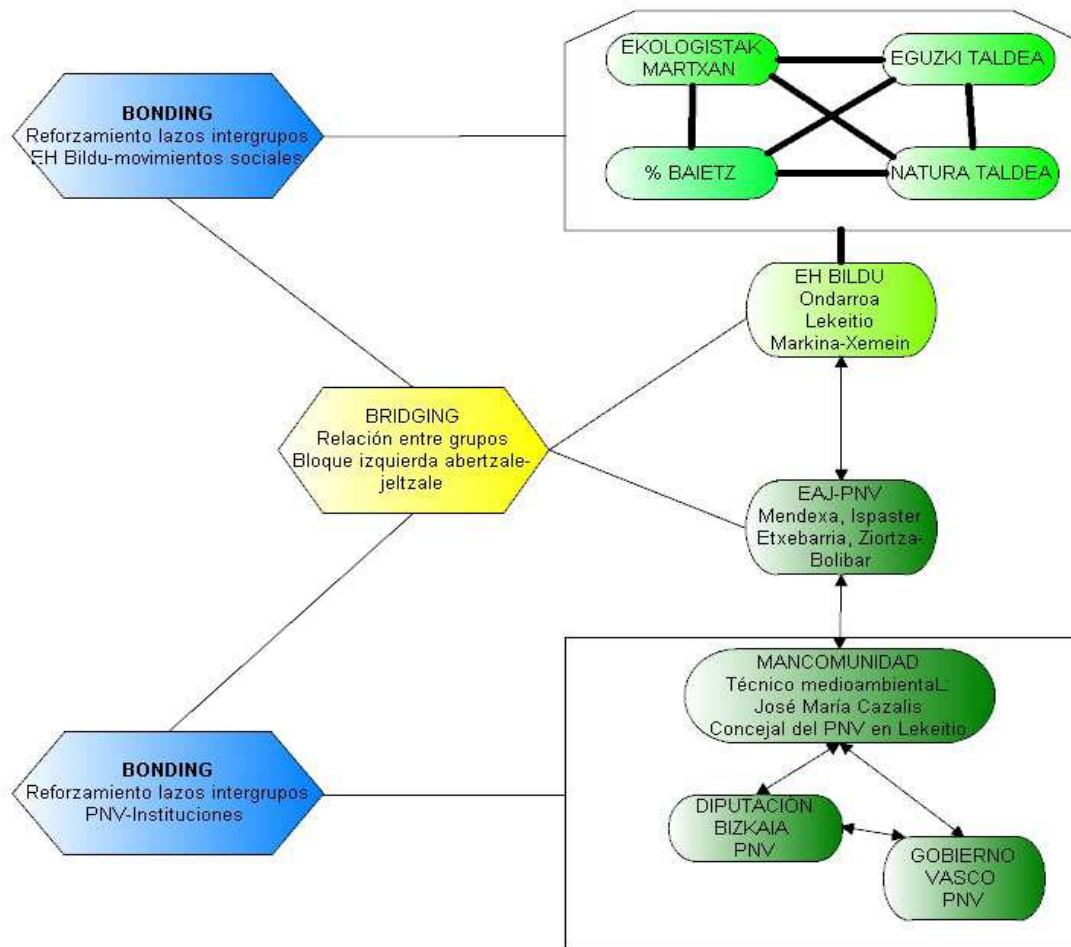
Los enfoques anteriores –el incrementalismo y la racionalidad- se muestran insuficientes e inadecuados para explicar el modelo desde el que se plantea la política pública de la gestión de residuos en Lea-Artibai. Es por ello que se hace necesaria la reformulación de un tercer planteamiento a través de lo que Tamayo, Etzioni y Aguilar

denominaron *mixed scanning*, una propuesta que aúna la lógica racionalista con la incrementalista: una política intachable desde el punto de vista técnico, pero también la viabilidad y la legitimidad de las políticas, el valor de la sensibilidad democrática, que recomienda tener en cuenta quién gana qué y quién pierde qué con cada alternativa (Tamayo, 1997); esto es una visión general racionalista y la puesta en relieve de aspectos a destacar y a analizar con más detalle, propia de la visión incrementalista; este es, el modelo que mejor encajaría con el presente estudio de caso: Lea-Artibai.

4.1.4. COALICIÓN VINDICATORIA

La coalición vindicatoria consiste en actores de muchas organizaciones públicas y privadas que comparten un conjunto de creencias –objetivos de políticas públicas- y que tratan de operar sobre las normas de varias instituciones político-administrativas (Olmeda, 1990); esto es, organizaciones públicas y privadas que se alinean en un bloque ideológico u en otro, pudiendo relacionar el concepto de la coalición vindicatoria con la tendencia *bonding*, en la que se refuerzan los lazos intragrupos y tendencia *bridging*, que se orienta hacia los puentes entre grupos: en el caso de Lea-Artibai entre el bloque de la izquierda abertzale y organizaciones ideológicamente afines y el bloque jeltzale, conformado por el PNV y las instituciones lideradas por los/as jeltkides. Además, el conflicto entre coaliciones está mediado por actores más preocupados por la estabilidad del sistema que con lograr los objetivos (Olmeda, 1990), por lo que según esta teoría los dos bloques (Bildu/PNV) preferirían salvaguardar sus feudos a la consecución de los objetivos marcados por sus respectivas políticas públicas.

Título: Tendencias *bridging* y *bonding* en actores para el caso de Lea-Artibai



Fuente: Elaboración propia a partir de Olmeda

4.1.6. MODELO PAPELERA: GARBAGE CAN

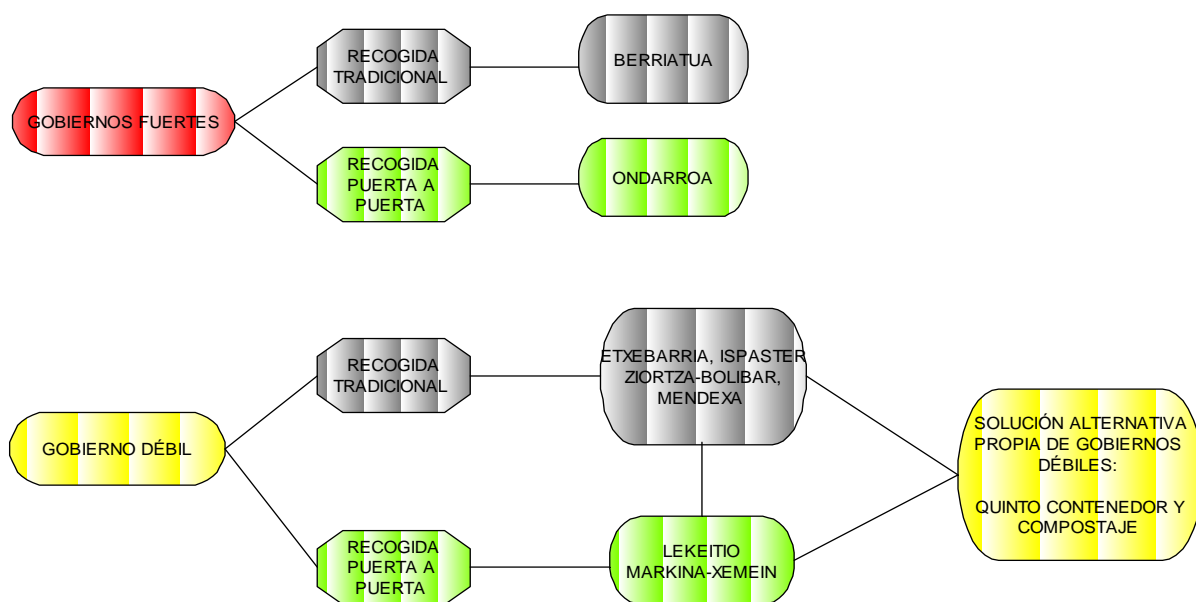
En una situación de cubo de basura, una decisión es el resultado de la interpretación de muchos ríos relativamente independientes en la organización (Cohen, 1973) donde además, se niega toda racionalidad, como afirman March y Olsen, quienes llaman la atención sobre un modelo de decisión para el que la casualidad es el factor determinante de la decisión el llamado modelo papelera permite, cuando los efectos y los objetivos son dudosos, desbloquear una situación y definir el problema (Fernández, 1990). En Lea-Artibai los efectos de un cambio en la recogida de basuras pueden ser dudosos o improbables, pero los objetivos –aunque están marcados- son poco realistas, por lo que también pueden ser dudosos.

5. IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

5.1. MODELO TOP-DOWN Y LEA-ARTIBAI

El modelo de arriba abajo es propio de gobiernos fuertes que, por razones de índole técnica o política, opta por una política y se dedica a implementarla (Peters, 1995), por lo que en el caso Ondarroa se ha implantado el sistema atez ate debido a que EH Bildu – favorable al puerta a puerta- tiene amplia legitimidad en Ondarroa y un gobierno fuerte; sin embargo, en Markina-Xemein, aunque EH Bildu haya conseguido la *makila* gracias al concejal de Aralar, el PNV logró más votos y un concejal más que la izquierda abertzale, por lo tanto, EH Bildu no tiene un gobierno fuerte en Markina-Xemein a través del cual implementar de forma exitosa la recogida puerta a puerta. Más allá del ejemplo, la siguiente gráfica presenta una relación de los gobiernos fuertes y débiles en torno al *atez-ate* y el sistema tradicional, incluyendo una solución intermedia propia de gobiernos débiles, que pretende satisfacer a partidarios y detractores tanto de atez-ate como de sistema tradicional:

Título: Tipología de gobiernos a nivel local en Lea-Artibai



Fuente: Elaboración propia a partir de Peters

Hay dos tipos de políticas públicas fallidas en su fase de implantación: las políticas que no se implantan y las políticas que dan lugar a una implantación defectuosa (Tamayo,

1997). Las causas de las políticas defectuosas en relación con los residuos se deben, en muchas ocasiones, a un defecto de formulación –como en el caso de Gipuzkoa-; o la instancia de que las políticas públicas no son más que una hipótesis de relación causal entre condiciones iniciales y resultados esperados. La implantación es el conjunto de acciones que hay que emprender para que esa relación causal ocurra. Buena parte de las políticas que fracasan lo hacen porque esa relación causal, la teoría que soporta la política, es una teoría incorrecta (Tamayo, 1997: 301). Siguiendo esta línea argumental, en Lea-Artibai la política pública de residuos o está implantada o está por implantar; por lo que no se puede extraer conclusiones de los efectos, impactos y resultados del atezate en Ondarroa, el quinto contenedor en Lekeitio y Markina-Xemein o el sistema tradicional en municipios como Berriatua, dado que tampoco aún se han realizado evaluaciones de impactos.

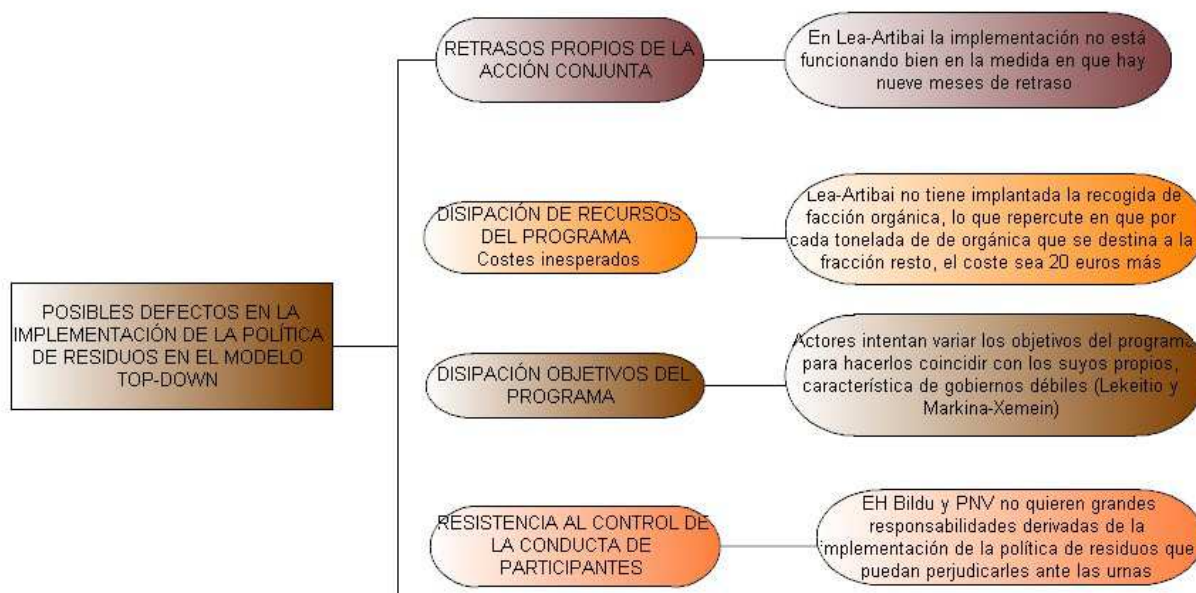
Lo que sí se puede aventurar es que en Lea-Artibai la implementación no está funcionando bien en la medida en que ha habido hasta 9 meses de retraso en la implantación de una nueva política pública de residuos, una realidad que sostiene Tamayo al asegurar que la acción conjunta implica retrasos –primer síntoma de que la implantación no funciona bien- porque es necesario revisar y volver atrás continuamente para introducir modificaciones en el programa, intercambiar información, convencer y motivar a los actores que muestran una escasa disposición a participar en el proceso (Tamayo, 1997), lo que está sucediendo hoy por hoy en Lea-Artibai. Pero no sólo Tamayo defiende los obstáculos que entraña la necesidad de una compleja red de actores, ya que Antoni Fernández, en esta misma línea, defiende que a medida que aumenta la cantidad de actores implicados a lo largo de la cadena de ejecución, crece el número de acuerdos necesarios, se alarga el tiempo establecido para la ejecución y mayores son las probabilidades de fracaso (Fernández, 1990).

Añadido al problema del *timing* de la política pública de residuos en Lea-Artibai –que lleva ya nueve meses de retraso en la fase de formulación e implementación-; se encuentra el problema de la disipación de recursos del programa, en el que hay costes no previstos, tales como el hecho de no tener implantada la recogida de la fracción orgánica, lo que repercute en que por cada tonelada de orgánica que actualmente se destina a la fracción resto el coste sea 20€ superior, según los datos ofrecidos por la empresa SPORA. Asimismo existe otro defecto en la implementación en relación a la

disipación de los objetivos del programa, donde el plan se convierte en presa fácil para algunos actores que intentan variar los objetivos iniciales hasta hacerlos coincidir con los suyos propios, reflejo del juego político de negociación en municipios como Lekeitio o Markina-Xemein para decantarse por una alternativa u otra. Por último, el defecto de la implantación podría residir en la resistencia al control de la conducta de los participantes, principalmente porque EH Bildu y EAJ-PNV no quieren grandes responsabilidades que les pueda comprometer en las urnas.

Hay que tener en cuenta un aspecto olvidado hasta ahora, y es que muchos participantes privados tienen suficiente impacto político para asegurar que sus intereses serán tomados en cuenta (Klijn, 1998) tales como empresas en busca insaciable de beneficios y organizaciones conectadas con otras por dependencias de recursos y distinguidas de las demás con rupturas en la estructura de dependencias de recursos (Benson, 1982) tales como las sociedades agrícolas u organizaciones de montaña que operan en el mapa de Lea-Artibai, que dependen de subvenciones públicas, aunque no influyen directamente en la definición de la política pública de residuos.

Título: Defectos en la implementación top-down de la política de residuos



Fuente: Elaboración propia

5.2. EL MODELO BOTTOM-UP EN LEA-ARTIBAI

El modelo bottom-up defiende que el proceso político de abajo hacia arriba supondría que la puesta en práctica debería estar en función de los deseos y capacidades de los niveles inferiores de gobierno (Peters, 1995), trabajadores/as de gobierno que tienen contacto con la calle tales como técnicos/as y dinamizadores/as. El enfoque bottom-up ha sido efectivo para proveer elementos acerca de cómo los actores locales utilizan los programas de altos niveles de gobierno para sus propios propósitos y así subrayar los efectos no anticipados de la implementación de programas políticos (Sabatier y Hanf, 1985). El modelo bottom-up subraya que la legitimación de la política pública se logra mediante la apelación directa a la población (Peters, 1995); por lo que en este punto surge la reflexión de si los procesos participativos que han tenido lugar en Ondarroa y Lekeitio – dirigidos por técnicos/as y dinamizadores/as- han alcanzado el objetivo de tomar en cuenta la opinión de las personas a la hora de implementar la política pública de residuos o efectivamente han sido influidos por la figura del *street level bureaucrat*, dado que los procesos participativos fueron precedidos por charlas y coloquios informativos en torno a los diferentes modelos de gestión de residuos.

Hay dos enfoques interesantes dentro del modelo bottom-up que sugieren reflexiones a propósito del estudio de caso de Lea-Artibai: la línea democrática crítica y la teoría de la elección pública. La primera mantiene que las políticas se escogen en función de la interacción de todas las partes afectadas, porque de no ser así, éstas se verían obstaculizadas por las acciones individuales de los ciudadanos, que de manera particular, buscan obtener los mejores resultados para sí (Peters, 1995); de alguna manera esto es lo que puede suceder con las políticas públicas medioambientales, ya que aunque la mayor parte de la ciudadanía se declara ecologista y a favor de la preservación del medio ambiente; las tasas de reciclaje, la implicación en este tipo de asuntos y la verdadera sensibilidad por los mismos aún no ha calado hondo en la capa amplia de sectores de la sociedad a juzgar por la situación del entorno. Por lo tanto, la política pública de reciclaje o recogida puerta a puerta puede ser obstaculizada si cada uno/a de nosotros/as no separa correctamente los residuos y no toma conciencia de la necesidad de reutilizar materiales y generar menor cantidad de basura. No tiene sentido que políticas públicas destinadas a la recogida puerta a puerta o quinto contenedor -que implican obligatoriedad de reciclar y generar menos basuras-; sean puestas en marcha

desde arriba, ya que la ciudadanía de abajo puede obstaculizar el éxito de la política pública si no pone de su parte para que los resultados de sus acciones estén orientados a la consecución de los objetivos de la política pública.

Lo que mejor se ajusta a la realidad en el caso de Lea-Artibai es el enfoque bottom-up de la teoría de la elección pública, en la que el individualismo metodológico de la elección pública y los supuestos relativos de la racionalidad individual sitúan el principal lugar de acción en los niveles inferiores de las organizaciones y capacita a los individuos para que tomen sus propias decisiones en cuanto a los servicios públicos (Peters, 1995); esto es, de cómo proporcionar los medios para determinar cómo enfocar esa política pública. Es por ello que en el caso de Lea-Artibai se considera que la inversión en campañas de concienciación, la información ofrecida –a través de espacios habilitados para ello y charlas-; y las herramientas participativas son las columnas principales de la consecución de los objetivos de las políticas públicas, por lo que deberían invertir más recursos en este sentido. Hay que tener en cuenta que la línea alternativa de mayor participación en las democracias consiste en favorecer la participación de los grupos más directamente afectados por la política pública (Peters, 1995) en este caso es toda la población, porque todos generan residuos y padecen las consecuencias de una mala gestión, sin embargo es un tema que no genera interés suficiente entre los/as ciudadanos/as de Lea-Artibai, a juzgar por la baja participación de los escasos procesos participativos. A lo que hay que añadir que en Lea-Artibai no se han detectado efectos NIMBY, ni en el caso del ya clausurado vertedero de Amoroto, ni en la planta compactadora de Berriatua.

El modelo bottom-up, asimismo, sitúa el énfasis en los actores, sus relaciones, objetivos, negociaciones y fuerza. Destaca el papel de los intereses locales y de la adaptación mutua, así como la capacidad de determinados colectivos de empleados públicos que trabajan cara a cara frente a los ciudadanos (street level bureaucracy) para desviar, adaptar o hacer fracasar programas (Fernández, 1990: 478); en este sentido cabe mencionar a José María Cazalis, quien es el técnico medioambiental de la Mancomunidad a la vez que concejal electo por el PNV en la oposición en el municipio de Lekeitio; por lo que, según esta teoría, el técnico medioambiental de Lea-Artibai sería reacio a aplicar en la calle políticas programáticas de la izquierda abertzale en

relación con los residuos, especialmente la recogida puerta a puerta, debido a la disonancia que genera aplicar una política pública con la que no estás de acuerdo.

Sin embargo, una de las críticas a la teoría bottom-up es la incapacidad de las burocracias maquinales para hacer frente al sistema, lo que en este caso se traduce como incapacidad de la administración local de los municipios que conforman Lea-Artibai para hacer frente a un problema global como es la crisis ecológica y medioambiental. Otra de las disyuntivas o de los debates que habrá impregnado a los/as actores representativos/as e institucionales es si deben hacer lo que pueden hacer fácilmente y con la aprobación de sus clientes o si debe hacer lo que cree que debe hacer de acuerdo con sus valores (Peters, 1995), un debate que varía entre lo que se debe hacer de acuerdo con los valores y el contenido coherente del programa del partido, o lo que es mejor hacer para conseguir un mayor número de votos, convirtiéndose así en un partido *catch-all*.

Dentro del modelo bottom-up ha destacado la teoría de la interorganización, en la cual la teoría del enfoque de sistemas plantea que la organización es un sistema abierto que tiene conexiones con su entorno; y se enfoca en cómo el entorno determina los procesos internos de las organizaciones (Klijn, 1998) aunque también ha destacado el enfoque de contingencia, que mantiene que una organización es dependiente de su entorno para la supervivencia. Necesita recursos y clientes para mantenerse a sí misma y sólo sobrevive adaptándose a su entorno (Klijn, 1998). Se puede analizar el caso de Lea-Artibai desde este punto de vista, ya que tiene múltiples niveles institucionales y trabaja en red, por lo que a propósito de ello, el análisis interorganizacional puede ser otra línea de reflexión, ya que se centra en las relaciones entre las organizaciones, intercambio de recursos y acuerdos que se desarrollan para asegurar la coordinación entre organizaciones (Levine y White, 1991) (Litwaky y Hylton, 1962) (Negandhi, 1975), teniendo en cuenta que en Lea-Artibai hay diversos niveles institucionales (Gobierno vasco, Diputación, Mancomunidad, ayuntamientos y concejos; además de actores movimentales). Aunque hay que tener en cuenta que no es evidente que la calidad de los servicios mejora como resultado de la coordinación interorganizacional. A pesar de que la continuidad de los servicios se mejore, el efecto sobre la eficiencia no está claro (Rogers y Mulford, 1982).

6. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS E IMPACTOS

Las políticas producen impactos imprevistos, es por ello que el análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o la terminación de la misma (Tamayo, 1997). En el caso de Lea-Artibai, para evaluar las respectivas políticas públicas de residuos en los municipios de la Mancomunidad ha debido ser necesario señalar desde su formulación cuáles iban a ser los indicadores a tener en cuenta para una evaluación de resultados y/o impactos; un extremo que no ha podido ser confirmado. Esto es, no se tiene constancia de que desde la formulación de las respectivas políticas públicas se pensara en evaluación de impactos/resultados. Lo que sí se ha contrastado es que no ha habido contestación en el caso de Ondarroa en contra de la novedosa implantación del *atez-ate*, como ocurriera en la localidad de Zarautz (Gipuzkoa).

Exceptuando el caso de Ondarroa, en el resto de municipios de Lea-Artibai parece no haber habido grandes cambios en las políticas de residuos, entendiendo la implantación del quinto contenedor como un cambio pequeño, no tan rupturista como la implantación del *atez-ate*. Además, hay razones para sospechar que las políticas de residuos continuarán sin grandes cambios –por lo menos este año–; ya que en mayo se celebran las Elecciones Municipales y Forales, lo que no invita a realizar cambios “arriesgados” que puedan perjudicar a los partidos.

7. CONCLUSIONES

La comunicación ha puesto de relieve que la cuestión de las basuras -una política pública que *a priori* puede parecer poco interesante e incluso desagradable para el/la ciudadano/a- es una política visibilizada y que genera debate: los movimientos contra el *atez-ate* en Gipuzkoa han animado la preocupación por este tema y además han propiciado que las instituciones se tomen más en serio la fase de formulación de la política de residuos, generando espacios para charlas, deliberaciones y poniendo en marcha procesos participativos. Aún queda mucho por hacer, pero lo cierto es que la inclusión en la agenda por parte de ciudadanos/as de las políticas de residuos abre nuevas posibilidades para formular alternativas al modelo de gestión de residuos actual.

8. BIBLIOGRAFÍA

BACHRACH, P.; BARATZ, M.S. (1962): "Two faces of power", *The American Political Science Review* 56 (4), pp. 947-952.

BENSON, J. K. (1994): *The interorganizational network as a political economy*, London, Routledge

BRAYBROOKE, D.; LINDBLOM, C.E (1963): *La estrategia de la decisión: política de evaluación como proceso social*, Nueva York, Free Press

HANF, K.L, SCHARF, F.W. (1978): *Políticas interorganizacionales: límites, coordinación y control central*, Sage, Londres

FERNÁNDEZ, A. (1990): "Las políticas públicas" en CAMINAL, M. *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos

LEVINE, S.; WHITE, P.E. (1961): "Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationship", *Administrative Science Quarterly*, 5, pp. 583- 601

LINDBLOM, C.E.; COHEN; D.K. (1979): *Conocimiento útil: ciencia social, resolviendo problemas sociales*, Yale, Universidad de Yale

LINDBLOM, C. E. (1959): "The science of muddling through", *Public Administration Review*, 1, p. 79-88.

LITWAK, E.; HYLTON, L.F. (1962): Interorganizational analysis: a hypothesis on coordinating agencies, *Administrative Science Quarterly*, 6, pp. 395-420

NEGANDHI, A.R. (1975): *Teoría de la interorganización*, Kansas, Editorial de Kansas

PETERS, Guy (1995) "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo", *Revista Gestión y Política Pública*, 2, México, CIDE

RHODES, R.A.W. (1981): *Control y poder en las relaciones centrales y locales*, Gower, Farnborough

TAMAYO, M. (1997): *El análisis de las políticas públicas*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid

WEIMER, L.D.; VINING, R.A (1992): *Análisis de políticas públicas. Conceptos y práctica*, Englewoods Cliffs, Prentice-Hall

PANEL 6. POLÍTICAS URBANAS.

Capital socio-relacional local y servicios sociales. Transformaciones y retos

Germán Jaraíz Arroyo
Universidad Pablo de Olavide
gjararr@upo.es

Palabras clave: Servicios Sociales, capital social, dimensión relacional, intervención social.

ABSTRACT.

El análisis que realizamos en este *paper* se apoya en una premisa o hipótesis de partida: el componente relacional y su efecto sobre los capitales sociales son un elemento primer orden para entender las situaciones de legitimación y deslegitimación que afectan a los Servicios Sociales en nuestro país. Este componente se hace más relevante cuanto más se concreta y territorializa la acción de los mismos, por ello, sin descuidar la mirada de conjunto, nos centraremos sobre todo aquí por los dinamismos relacionales-capitalizadores del nivel más básico del Sistema, los Servicios Sociales Comunitarios.

Son varios los interrogantes que guían este contraste. Nos interesa en primer lugar saber cuál es el contexto y cuáles los factores, anteriores y posteriores a la crisis, que ejercen influencia sobre los Servicios Sociales. Trataremos también de identificar el marco relacional sobre el que, a nuestro particular juicio, se dirime su devenir. En la última parte del artículo esbozamos algunas conexiones que nos parecen relevantes para establecer una agenda resignificadora del sentido del proyecto global de Servicios Sociales para el tiempo actual.

1.- PRESENTACIÓN.

En las aproximaciones a Servicios Sociales han primado perspectivas de carácter institucional y/o normativo, atendiendo a aspectos como su regulación, a su sistema organizativo, a su objeto, al desarrollo instrumental... En el estudio de los mismos las aproximaciones desde enfoques relacionales han sido menos frecuentes, si bien es cierto que en los últimos años han emergido aportes relevantes en este sentido (García Roca, 2006. Aliena, 2005. Llobet, 2007). En este trabajo centraremos nuestra mirada en el papel relacional de los Servicios Sociales, entendiendo a los mismos como agente que

con sus respuestas incide sobre los dinamismos de capital social de quienes demandan su apoyo directo y del propio territorio sobre el que despliegan la intervención social.

El análisis que realizamos en este *paper* se apoya en una premisa o hipótesis de partida: el componente relacional y su efecto sobre los capitales sociales son un elemento primer orden para entender las situaciones de legitimación y deslegitimación que afectan a los Servicios Sociales en nuestro país. Este componente se hace más relevante cuanto más se concreta y territorializa la acción de los mismos, por ello, sin descuidar la mirada de conjunto, nos centraremos sobre todo aquí por los dinamismos relacionales-capitalizadores del nivel más básico del Sistema, los Servicios Sociales Comunitarios.

Son varios los interrogantes que guían este contraste. Nos interesa en primer lugar saber cuál es el contexto y cuáles los factores, anteriores y posteriores a la crisis, que ejercen influencia sobre los Servicios Sociales. Trataremos también de identificar el marco relacional sobre el que, a nuestro particular juicio, se dirime su devenir. En la última parte del artículo esbozamos algunas conexiones que nos parecen relevantes para establecer una agenda resignificadora del sentido del proyecto global de Servicios Sociales para el tiempo actual.

2.- TRANSFORMACIONES RECIENTES CON LA CRISIS DE FONDO. EL REFUERZO DE *LÓGICAS BENEFICENTES*.

Nadie duda de que el proceso de descomposición social fruto de la crisis actual y de las políticas de austeridad desde las que se viene enfrentando la misma han provocado intensas grietas en lo que hemos venido conociendo como Sistema de Servicios Sociales. Tres han sido los procesos que han influido en la descomposición anunciada:

- De un lado, el incremento de los riesgos sociales en forma de desempleo, desahucios, pérdida de bienes sociales... ha intensificado las demandas de ciudadanos/as sobre nuestro actor, en una proporción similar se ha incrementado también el dramatismo desesperado de las mismas. En este sentido es una obviedad que lo Servicios Sociales y de modo muy especial los de proximidad (los comunitarios) se han visto desbordados, este hecho se hace perceptible de modo especial en los barrios vulnerables.

- Un segundo efecto tiene que ver con la imposición de criterios de recorte incondicionado sobre el conjunto del sector público (a esto se ha llamado austeridad, pero es otra cosa). Bien es cierto que en muchos casos las administraciones, especialmente las locales, han procurado minimizar el efecto de estos recortes sobre Servicios Sociales, sabedoras del papel amortiguador del malestar social que estos dispositivos han venido teniendo en etapas de crisis anteriores. Esto ha ocurrido principalmente en las partidas destinadas a la atención a *emergencias sociales*, sin embargo el impacto ha sido inapreciable por la desproporción entre nuevas demandas y recursos.
- El tercer efecto se está viendo con la reciente reforma de la administración local, y decimos está porque sus consecuencias más notorias se harán más visibles a medio plazo. El elemento central de la reforma, siendo muy sintéticos, se concreta en una nueva diferenciación de competencias entre los niveles local y autonómico, que conlleva la focalización de las competencias del primero de estos niveles en torno a funciones de *atención inmediata*. Esta orientación tan concreta intensifica el riesgo de convertir en estructural el enfoque asistencial que se ha reforzado con el actual contexto de crisis. La reconfiguración de competencias entre los dos niveles inmersos en la gestión del sistema de Servicios Sociales, el autonómico y el local, está siendo utilizado ya en algunos casos como una *coartada* de algunas administraciones locales para deshacerse de competencias estratégicas de Servicios Sociales, competencias que dotaban al sistema, con todas sus contradicciones, de ciertas herramientas en línea de potenciar la acción inclusiva-normalizadora en el espacio local.

En esta inercia descapitalizadora de Servicios Sociales es necesario también referirnos al debilitamiento de las organizaciones del tercer sector de acción social, especialmente las pequeñas entidades que concentraban sus programas en el ámbito local. En la práctica, muchas de las organizaciones sostenían mediante subvenciones u otras vías una parte de los programas que desarrollaban o complementaban la acción de Servicios Sociales en el territorio (programas de acompañamiento familiar, trabajo de calle, promoción de la autonomía personal, apoyo social a colectivos en riesgo....). Mucha de esta intervención social ha desaparecido y con ella buena parte del frágil tejido de entidades dedicadas a las mismas (cuestión que merece una reflexión aparte). En otros casos se ha producido una especie de *reconversión funcional* por la que, de

modo paralelo, desaparecían organizaciones colaboradoras dedicadas a la gestión de programas de lógica inclusiva, generalmente asentadas en el binomio voluntarios-profesionales, para ser sustituidas por organizaciones dedicadas principalmente a la ayuda de emergencia (económica, alimentaria...), muy necesaria en el contexto presente, entidades apoyadas principalmente por personal voluntario.

La reorientación asistencial de una parte de las organizaciones colaboradoras desde el tercer sector de acción social ha sido entendida a veces como un factor causal más de la situación de los Servicios Sociales públicos. Esta lectura es errónea a nuestro juicio. Las organizaciones sociales emergentes han ejercido aquí su papel cívico, adaptándose de modo relativamente ágil a la intenso flujo de urgencias. Han hecho, están haciendo, su papel en este sentido, limitado pero necesario en el momento presente. La deriva *beneficente* de una parte del tercer sector, ni es causa, ni es fenómeno paralelo, ni es diferente a la de Servicios Sociales públicos, es sencillamente parte del proceso de cambio de todo el *Sistema*. El problema, a nuestro juicio, no está por tanto en si el tercer sector es o no una amenaza para Servicios Sociales, ya que éste es en realidad una parte de la red de apoyo que se articula en torno a los mismos. La deriva *beneficente* ha de ser mirada de modo complejo e interrelacionado, es una deriva de la red en su conjunto y viene determinada por un contexto de precarización social y por una orientación ideológica específica de las políticas sociales.

Los procesos, interconectados, han supuesto una especie de *tormenta perfecta* para el *Sistema*. Si bien es cierto que, como señala Manuel Aguilar (2014), el impacto de la crisis sobre el mismo es desigual y complejo, diferente según cada servicio, cada territorio y según las prestaciones concretas. Siendo esto así, es una evidencia empírica que, de modo especial en los espacios de mayor vulnerabilidad social, se ha intensificado un proceso de reasistencialización, concentrando gran parte de la atención de los/as profesionales y de las colaboraciones en red con otros actores (especialmente con el tercer sector), en intervenciones según patrones de emergencia, debilitándose con ello las energías para una intervención más orientada por criterios de acompañamiento inclusivo y normalizador.

3.- RENUNCIAS PREVIAS.

Pudiera parecer, por el panorama descrito hasta aquí, que la tesitura crítica de esa malla de protección que prende la red de Servicios Sociales es fruto exclusivo de lo

acontecido desde que estalla esta maldita crisis. Este ha sido un argumento esgrimido con cierta frecuencia en algunos círculos, acompañado generalmente de demandas pidiendo el *regreso a Ítaca*, la vuelta a la senda por la que transitaban los Servicios Sociales antes de la crisis. Es lógico que esto sea así, tal vez no pueda ser de otra manera, la situación actual, respecto a la anterior, es la manifiesta imagen de una pérdida. Sin embargo entendemos aquí que repensar los Servicios Sociales requiere también de una crítica retrospectiva que ponga sobre el tapete algunos aspectos asentados ya antes de la crisis.

De entrada hay que apuntar que están fuera de duda un buen puñado de aportaciones relevantes de Servicios Sociales. Han sido un actor clave en el despliegue de la atención a la dependencia. Han contribuido a la intensificación de una cultura de la responsabilidad social redistributiva en las administraciones locales que, frecuentemente, han ido más allá de sus propias competencias legales en sentido estricto y han activado programas y recursos sociales para atender las necesidades diferentes en cada territorio (actuaciones de apoyo a menores, igualdad de género), todo ello, como se dijo ya, antes de la crisis. Han sido soporte de no pocas iniciativas que abrieron espacios de inclusión de personas y colectivos vulnerables. Se han conformado como ente de referencia cotidiano en el territorio (en los barrios, pueblos...). Han acometido, en algunos casos, no tantos como sería necesario, recurrentes procesos de intervención sociocomunitaria integral en el territorio. Han fortalecido también el acceso y la articulación de la red de recursos de atención especializada en los diversos ámbitos (equipos de tratamiento familiar, centros residenciales, recursos de atención a la discapacidad...). Estos y otros logros han de ser puesto sin duda en el haber de nuestro actor.

Pero los Servicios Sociales estaban sumidos desde tiempo atrás en ciertos debates de fondo que tocaban a su misión. Algunos de estos debates nacen casi al momento en que lo hace el propio *Sistema*. Podríamos decir que, en gran medida, la precariedad institucional con que se han construido los mismos antes de la crisis es una de las causas de primer orden de su actual descomposición. Por ello nos parece relevante una cierta mirada sobre algunos de esos elementos, no para fundamentar la deriva asistencializadora y crecientemente precaria que hemos aludido en el anterior epígrafe, sino para identificar cuáles son las debilidades que ya estaban antes, a razón de poder aportar cierto debate crítico sobre cual habrá de ser la *calle* que Servicios Sociales

ha de elegir para hacer su *carrera* en un hipotético proceso de transición de un escenario de crisis a otro de cierta normalización política e institucional.

Si repasamos la literatura de las últimas décadas podemos apreciar como, de cuando en cuando, en un escenario de crecimiento y despliegue progresivo de Servicios Sociales, se alzaban algunas voces analíticas revisando el rumbo en curso. En los primeros tiempos estas voces eran oídas (también leídas), existía una *masa crítica* con cierta densidad dentro del sistema. El trabajo de Manuel Aguilar, Concha Corera, Mario Gaviria y Miguel Laparra (1990)¹ en el que se describía la deriva homogeneizadora y burocratizadora y la débil cultura política del bienestar fue una herramienta de debate en no pocos centros de Servicios Sociales, en grupos de trabajo de colegios profesionales, tuvo su impacto y ayudo a pensar... Esto era así también porque existía un capital reflexivo acorde. Años después han ido apareciendo otros trabajos críticos, como los de Josefa Fombuena (2000) sobre la absorción del trabajo social (como método) por los Servicios Sociales (como estructura institucional), o Ximo García Roca (2006) sobre las renuncias del sistema a construir una cultura de dialógica de acción relacional, esto por poner algunos ejemplos. Pero, salvo excepciones², la masa reflexiva se ha debilitando y también se ha encerrado en la *academia* (en las Escuelas de Trabajo Social que hoy son Facultades) y en los *staff* de conserjerías y ayuntamientos. El capital analítico y reflexivo ha orientado los tiempos y energías a planificar el paulatino incremento de programas, recursos y servicios, dejando en un segundo plano la mirada sobre los efectos de conjunto. La parálisis parece recuperar un cierto pulso reflexivo en el momento actual con la aparición de espacios en diferentes lugares que parecen revigorizar el debate. En una relectura de una buena parte de estas miradas críticas al desarrollo de Servicios Sociales identificamos tres grandes focos de interés que permanecen en los análisis de Servicios Sociales: 1) su asentamiento institucional sobre una apuesta política frágil; 2) las disfunciones entre las formas organizativas y gestión del conocimiento y 3) las lógicas de relación de ayuda.

¹ .Aguilar, M. Corera, C. Gaviria, M. y Laparra, M. (1990) “Una docena de mitos, síndromes, límites y mistificaciones a cerca de los Servicios Sociales y al Trabajo Social”. En *Documentación Social*, 79: 217-244.

² Como los foros promovidos por los colegios profesionales de Trabajo Social, Educación Social o Psicología, o aportes como el de la Asociación de Directores y Gerentes de Centros de Servicios Sociales.

3.1.- Una apuesta política frágil.

Servicios Sociales nace en malos tiempos en nuestro país, llegan tarde y ocurre además que el sustrato ideológico sobre el que se asientan no es el más favorable. En este sentido se ha dado la paradoja de que el crecimiento de los mismos era real, pero de segundo orden en relación a otras esferas de política pública local (urbanismo, por poner un ejemplo). Servicios Sociales era importante por dos cosas: porque trataba con problemas incómodos y porque se podían pagar (cuando la cosa iba bien). Pero la convicción política en torno a estos no ha llegado a ser tan incondicional como sería deseable. En realidad el precepto ideológico bajo el que hemos vivido se asentaba en la máxima de que cuando hay crecimiento todo va bien porque éste por sí solo genera sus propios cauces de reparto y cohesión social. Entre estos cauces ha estado la relativa orientación social de una parte del *vigor fiscal* de la etapa de bonanza.

Servicios Sociales ha sido más opción que prioridad, una de esas cosas que *están bien si podemos pagárnoslas*. Formalmente eran una vía que, con otras, podía contribuir a ese reequilibrio cohesionador prometido en tiempos de bonanza. Sin embargo hoy sabemos que esa potencialidad inclusiva ha sido limitada, que la etapa de bonanza anterior ha tenido un precario impacto sobre la reducción de las desigualdades relativas (Ayala, 2014) y que los actores implicados han logrado apenas amortiguar la dinámica de exclusión. Y no lo sabemos de ahora, ya el VI Informe FOESSA (2008) alertaba sobre la fragilidad de modelo de cohesión social de nuestra sociedad y, dentro del mismo, de la debilidad de las herramientas para el bienestar social (entre las que está Servicios Sociales).

Esta fragilidad política ha sido señalada por autores como Rodríguez Cabrero (2004), Fantova (2013) o Casado (2014) concretada en aspectos como: 1) sucesivos intentos de universalización de sus contenidos que quedan incompletos; 2) una estructuración de responsabilidades entre administraciones (local, autonómica, central) fluctuante e inestable; 3) un posicionamiento secundario de Servicios Sociales en los espacios en los que se dirimía el proyecto de ciudad y de sociedad (planes de urbanismo, planes de desarrollo económico local...); 4) incluso en la ausencia de un movimiento social (o en la falta de ligazones consistentes con los ya existentes).

Este conjunto de factores ha contribuido a que la apuesta no haya sido tan sólida como podía parecer. Tal inconsistencia es la causa de que, tras un indudable despliegue

en tiempo de bonanza, se haya producido un desmantelamiento *express* de buena parte de los programas y dispositivos que daban contenido al *Sistema*, así como de la vertiginosa reorientación asistencial en el nivel básico o comunitario.

3.2- Disfunción entre formas organizativas y dinámicas de gestión del conocimiento.

La organización administrativa de los Servicios Sociales ha venido condicionada por dos dinámicas simultáneas. La primera, más frecuente en los grandes municipios (y también en los niveles autonómicos y provinciales), es la a nuestro juicio excesiva estructuración como un servicio más de la administración local, imbuido por tanto en los códigos y lógicas propios de la misma. Mientras que en otros sistemas como el sanitario o el educativo, sus *cuadros* son (ante todo) profesionales del sistema, aquí ha primado con frecuencia la cultura administrativa (a veces *administrativista*) sobre la concepción como profesional del bienestar. Esto tiene sus consecuencias sobre las *formas de hacer*.

En no pocas ocasiones Servicios Sociales ha ejercido de lugar de tránsito para funcionarios que, siguiendo los criterios de movilidad interna de las administraciones, promocionan hacia otras unidades. Con ello se ha dificultado la consolidación de plantillas propias y a menudo la *fuga* de profesionales que, por su capacidad de gestión o su buen hacer han terminado prestando servicio en otros *negociados*.

La propia definición de lo que es o no un buen profesional en Servicios Sociales ha venido condicionada por este exceso de cultura de lo administrativo en un espacio que, siendo administración (esto no está en duda), tiene también que ser otra cosa: un espacio que haga posible procesos de intervención social. Una profesional de un Centro de Servicios Sociales de la ciudad de Sevilla lo explica así “ *¿qué es un buen profesional en Servicios Sociales? El que resuelve pronto un expediente. El alcalde, el concejal y tu jefe lo que te piden es que resuelvas pronto las demandas, no que hagas trabajo social, aquí un buen profesional es el que antes da la baja a un expediente*”.

La definición del espacio físico de trabajo (el Centro de Servicios Sociales), la ordenación sobre todo en despachos o unidades para de trabajo individualizado, con escasos espacios para el trabajo grupal o comunitario (cuando no nulos), el diseño de las jornadas laborales (concentradas en la mañana)... han ido de manera progresiva amoldándose a la lógica predominantemente administrativa ya descrita.

El segundo factor que contribuye a la comentada disfunción se relaciona con la irrupción del *management* en la esfera de los Servicios Sociales (Ruíz, *et al* 2009). Esta no es una tendencia exclusiva de nuestro actor, la implementación de formas de gestión tomadas del entorno empresarial se ha generalizado en el conjunto de la administración pública en las dos últimas décadas. Nadie discute aquí tampoco la utilidad que pueden tener buena parte de las mismas, lo que si se pone en cuestión es el modo, la estrategia de adaptación al *entorno Servicios Sociales*. No pocos profesionales perciben que, con frecuencia, en lugar de adaptarse las herramientas al contexto operativo se ha hecho justo lo contrario. Esto tiene que ver con uno de los que, a nuestro juicio, son elementos centrales en el desarrollo de Servicios Sociales, la cultura de gestión del conocimiento.

Puede apreciarse, por ejemplo, en aspectos como la creciente tendencia a una protocolización marcadamente formalizadora de la intervención social. Es perceptible sobre todo para la atención a problemáticas complejas que afectan a diferentes agencias de bienestar como puede ser, por visibilizar la idea, la intervención en casos de absentismo escolar. El *protocolo*, buena herramienta de entrada, ha delimitado la responsabilidad de cada agencia y, dentro de ello, las funciones de cada profesional. Hecho el trabajo de ingeniería queda ahí como una especie de *pócima mágica* en la que el trabajo de cada parte conformará el *milagro* sobre el todo. Sin embargo la realidad se torna compleja con frecuencia y los problemas desbordan a menudo los diseños de atención fijados a priori. Cuando la aplicación no aparece acompañada de procesos de contraste cotidiano compartido, de evaluaciones de abajo-arriba, de relación cotidiana entre profesionales... el efecto integrador resulta irrelevante. Sabemos que la exclusión, *material sensible* para Servicios Sociales, es un objeto de actuación en el que el todo es superior a la suma de las partes. Pero cuesta definir métodos que aborden al mismo tiempo las partes y el todo, formas de intervenir en las que la *ingeniería* (necesaria) no relegue a segundo plano a la *artesanía* (imprescindible).

Los sistemas de información (SIUSS y derivados) son otra pieza clave en esta gestión del conocimiento. Sin embargo, dejando de lado los condicionantes técnicos y legales, la dispersión y diversificación de los procesos de gestión de la información han limitado considerablemente la utilidad de los mismos para una adecuada evaluación permanente y planificación de la intervención. Más allá de esto, con frecuencia, se ha producido una diferenciación en las organizaciones, los profesionales de base han sido sobre todo, suministradores de datos, con los mismos los *staff* de gestión han valorado y

planificado. Sin embargo se han debilitado los espacios de trabajo pensados para generar dialógica organizacional, los espacios de reflexión y encuentro en los que se hacía difuso el límite entre evaluación-formación-innovación han sido progresivamente sustituidos por espacios diferenciados. Se han impuesto culturas de evaluación lineales a realidades complejas.

3.3.- Las lógicas de relación de ayuda.

Si los Servicios Sociales son un lugar para la intervención social, la relación de ayuda es el *lugar* en el que se produce el vínculo entre interventores e intervenidos. Es aquí, en este espacio de acción en el que se concentran conceptualmente la mayor parte de sus potencialidades capitalizadoras. En sus *ideas fundadoras* Servicios Sociales se proponía un proyecto de relación de ayuda concreto, consistente en la superación de *esquemas de ayuda autoritaria o paternalista, para generar modos facilitadores en los que la empatía y la participación del sujeto ejerzan de catalizadores hacia el mundo de las potencialidades* (Jaraíz, 2011: 277). Como bien plantea Damián Salcedo (1998), Servicios Sociales ha de moverse en un *juego* no siempre fácil, la consecución del bienestar (objetivo del sistema) y la promoción de las capacidades de los sujetos (condición de la intervención). Ante este dilema se hacen posibles tres posiciones: 1) la búsqueda un equilibrio entre ambas; 2) la opción por *modelos de atención centrados en el servicio*; 3) o la adopción de *modelo de acción centrados en el sujeto*.

La realidad de Servicios Sociales permite apreciar el decantamiento general por modelos de *atención centrados en el servicio*. Esta visión aparece con fuerza en los discursos y percepciones de los profesionales de Servicios Sociales (Jaraíz, 2012; González Portillo, 2014). La primacía de respuestas orientadas al acceso a bienes sociales (necesario, indispensables), sobre modos de actuación que incidan en el empoderamiento, en procesos de capitalización que contribuya a que *los sujetos puedan sujetarse*, era un debate vivo antes de la crisis que se hace más necesario aún en el momento actual. De hecho, buena parte de las últimas leyes abordan el asunto de la intervención profesional redefiniendo sus contenidos en torno a criterios de acompañamiento y participación de los sujetos. Uno de los aspectos centrales en los debates que han dado lugar a estas leyes ha estado en la apuesta por figuras como el profesional de referencia.

Tal vez la mayor carencia de los modos de relación de ayuda esté en que las conexiones interventores-intervenidos se han soportado de modo casi exclusivo en lógicas individualizadoras centradas en ese acceso a recursos. Esta dimensión, esencial en la intervención, permite el acceso a los bienes (cuando los hay, claro), sin embargo no garantiza la participación real del sujeto. Es cierto que en ocasiones se ha avanzado hacia modos de participación formal, pero como tendencia a Servicios Sociales no se le ha otorgado poder (en forma de ratios de profesionales, condiciones materiales, procedimientos de trabajo más relacionales...) para trabajar sobre dinámicas de participación. Tales dinámicas requerían de otros enfoques de intervención más grupales y comunitarios, de procesos de acompañamiento asociativo, de generación de redes de apoyo. Estas cuestiones no han estado en el *core* de la cuestión.

La superación de la *lógica benéfica* requería de bienes sociales y además de método, de modos de hacer y en este sentido Servicios Sociales ha renunciado institucionalmente a la adopción de un método, como señala Josefa Fombuena, según el sistema se va consolidando, se produce un desencuentro entre el espacio institucional (Servicios Sociales) y el método de intervención (trabajo social, entendido aquí en sentido amplio). De este modo la vieja lógica queda remozada, pero no definitivamente superada por el poco peso que sobre mesa de trabajar y pensar tienen los relatos de los sujetos (Navarro, 2004).

4.- MARCO QUE CONDICIONA EL FUTURO.

Los elementos del momento actual y los heredados nos dejan ante cuatro *condicionantes* que muy probablemente servirán de marco que sostenga el lienzo sobre el que se ha de trazar el devenir futuro de Servicios Sociales. Dos de estos *condicionante* son de tipo político-estructural, afectan estratégicamente a Servicios Sociales, pero forman parte de un debate más amplio:

- El primero está en cómo ha de detenerse en nuestra sociedad el proceso de descomposición social, existen actualmente algunos frentes de debate abiertos como el que tiene lugar en torno a la protección económica para la atención a las necesidades básicas y la conveniencia de una política estatal de renta básica.
- El segundo condicionante está en cómo reactivar procesos de desarrollo social en los que quepan espacios para una inclusión normalizadora de *los perdedores*. La incapacidad de Servicios Sociales para fortalecer dinámicas en esta lógica no

está tanto en el desborde de la demanda asistencial, como en la desaparición de los escenarios que permitían construir con los sujetos una trama inclusiva. La falta de alternativas razonables para la activación vía ocupación, la debilidad del mercado de trabajo y la intensificación de una tendencia fragmentada del mismo en la que buena parte empleo generado no permite salir de la pobreza a los sujetos, la inexistencia alternativas que permitan la inserción de personas y grupos sociales con capacidades y cualificaciones muy sesgadas...

Los condicionantes anteriores superan el estricto ámbito de Servicios Sociales, sin embargo el capital reflexivo que se ha gestado en torno a los mismos, en sus profesionales, asociaciones, en los colegios profesionales implicados, tiene mucho que decir. Los interrogantes que plantea el momento actual son sin duda un reto para el trabajo social, para la educación social, para la psicología social y, sobre todo, para el desarrollo espacios de acción reticular.

Los *condicionantes* tercero y cuarto serían ahora de carácter interno, afectan por tanto de lleno a la re-construcción futura de Servicios Sociales, dicho de otro modo, a su hacer, su tener, su estar y, en definitiva, a su ser.

- El tercero tiene que ver con el modo en que se recomponga lo que hasta ahora hemos llamado Sistema de Servicios Sociales. Sabemos que tal Sistema ha sido un proyecto incompleto, con múltiples *goteras*, ausente de una matriz que le otorgue coherencia en los aspectos esenciales (carente por ejemplo de una ley que aporte sentido al conjunto), con desarrollos legislativos desiguales (con diferencias crecientes según cada comunidad autónoma), con avances en algunos campos como la atención a la dependencia, pero con estancamientos relevantes en ámbitos como la inclusión normalizadora (Jaraíz, 2012). Sabemos también que, mirando la cosa en perspectiva, Servicios Sociales ha contribuido a los avances hacia un modelo garantía de bienes sociales en forma de derecho, para el desarrollo de espacio de autonomía social y en definitiva para amortiguar la pobreza y desigualdad que no recomponen, ni las crisis, ni las etapas de crecimiento sin redistribución (Rodríguez Cabrero, 2004). En esta recomposición entran en juego al menos tres factores: la capacidad que en el futuro tendrán las políticas fiscales de promover dinámicas de redistribución que posibiliten recursos al sistema en su conjunto para generar dinámicas de

desarrollo social y bienestar; la voluntad de articulación política entre diferentes los diferentes niveles de la administración pública y la relevancia que se dé a las alianzas entre Servicios Sociales públicos y sociedad civil (tercer sector, mundo asociativo, comunidad).

- El cuarto de estos *condicionantes* se refiere el objeto que legitima y el método que sostiene su intervención, atiende por tanto a sus praxis. Los Servicios Sociales se han preocupado, preferentemente, por el despliegue de unas relaciones basadas en bienes sociales concretos y normalmente tangibles, en las que su estructura operativa (sus profesionales) ordenaban procesos, bien contruidos técnicamente para, sobre todo, otorgar recursos según necesidades. La concentración de las energías interventoras en torno a este binomio *necesidad-recurso* ha sido objeto de análisis y de atención por parte de quienes han investigado sobre Servicios Sociales desde sus inicios en el arranque del proceso democrático hasta nuestros días (Gaviria *et al*, 1999. Fombuena, 2000 Jaraíz, 2010. González Portillo, 2014). Con frecuencia se alegaba a la necesidad de superar el mismo, sin embargo los dinamismos cotidianos, el desborde que frecuentemente trae consigo la realidad, las presiones sobre la urgencia, la propia construcción de la praxis profesional lo han dificultado. Pensamos aquí que este modelo interventor ha tocado fondo, si antes era ya precario, el escenario actual agudiza su irrelevancia.

5.- LA NECESIDAD DEL REENFOQUE EN TORNO A UN OBJETO TRANSVERSAL: CAPITALIZACIÓN SOCIAL Y NUEVAS RELACIONALIDADES.

El último de los cuatro elementos señalados tiene que ver con una carencia transversal de nuestro actor, la ausencia de un objeto y de unos métodos de acción, flexibles y con capacidad de adaptación al contexto, pero también definidos es, a nuestro juicio, el reto central de Servicios Sociales. Es cierto que la concreción de una posición en torno a éstos vendrá condicionada por el devenir futuro de las políticas públicas, los cambios en el marco de derechos, las herramientas que den forma a los sistemas de protección o las configuraciones legislativas. Pero, aun en un poco probable escenario en el que los *vientos soplen a favor*, las carencias de Servicios Sociales persistirán sino se otorga centralidad a este asunto. Luis Barriga (2012) nos habla sobre la necesidad de producir un tránsito en la idea sustenta al proyecto fundador, dejar de pensar los Servicios Sociales como una *orquesta sinfónica*, para concebirlos como una

orquesta de jazz. Esta metáfora inspira a nuestro juicio el conjunto de ideas sobre la que trabajaremos en este último apartado.

La cuestión atiende aquí al *objeto*, entendido como fin o intento al que se dirige una acción. La amplitud del debate sobre éste se hace inabarcable en este *paper*, el espacio nos obliga a ser más sintéticos de lo deseable, por ello vamos a centrarnos en algunas ideas generales que servirán exclusivamente para fundamentar la necesidad de revisión del mismo. En Servicios Sociales el objeto se construye sobre su relación con los sujetos, todo cambio en la situación de los segundos obliga a la repensar el primero. Esta revisión se torna en asunto clave, como nos dice Fernando Fantova, - *sin objeto no hay sector y sin sector no hay sistema* -.

Tradicionalmente el objeto de Servicios Sociales se ha orientado sobre tres tipos de ideas finalistas (Laparra y Aguilar, 2006; Aguilar, 2009):

- La *idea de autonomía*, que da respuesta principalmente a la responsabilidad de trazar servicios y procesos de intervención que sirvan básicamente para dos cosas: 1) Para proveer la mejora de las condiciones de personas y familias con déficit de autonomía o con situaciones de dependencia funcional y social. 2) Para prevenir y/o retrasar estas situaciones de dependencia.
- La *idea de inclusión*, preocupada de la activación integradora de personas y colectivos en condiciones de vulnerabilidad o exclusión respecto al conjunto de bienes sociales elementales (empleo, salud, vivienda, educación, ejercicio de la ciudadanía, seguridad económica).
- La *idea de protección*, orientada a situaciones de convivencia que precisan, no ya de un mero acompañamiento y apoyo social, sino de una tutela efectiva que permita la garantía de unos derechos y condiciones de vida elementales.

El patrón de acción de Servicios Sociales ha consistido en identificar estos objetos para, a continuación, establecer los procedimientos y lógicas diferenciadas para atender adecuadamente a cada uno de ellos. Esta praxis razonable en el nivel especializado del sistema, ha sido también la pauta del nivel comunitario, se ha tendido a ir diferenciado los contenidos en torno a servicios/prestación que han funcionado a menudo con lógicas más paralelas que complejas. La percepción aquí es que se ha dado poca relevancia a un asunto previo, ¿qué conecta a cada uno de estos objetos?

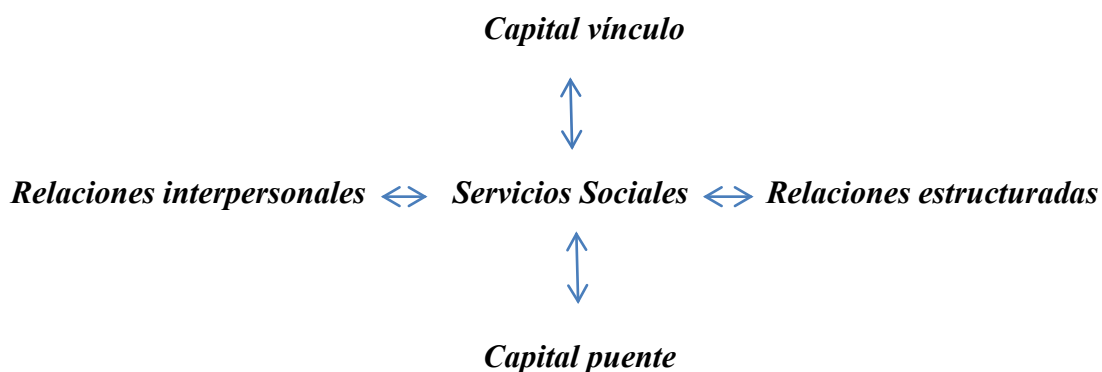
En su dinamismo cotidiano Servicios Sociales se ha construido sobre una dinámica *dentro-fuera*, desde lo institucional sus gentes han pensado qué ofrecer a la sociedad, partiendo de análisis sobre necesidades detectadas. Ha costado más la incorporación de dinámica *fuera-dentro*, abiertas a buscar respuestas a preguntas como ¿qué espera la sociedad de nosotros? Este enfoque precisaba de un mayor contraste entre el análisis de necesidades y el relato de los sujetos, las percepciones.

El cuestionamiento, la necesidad de revisión, no atiende por tanto a si estos deben ser o no objetos, sino en cómo se trasciende desde tales objetos a los objetivos, recursos y formas de acción, en definitiva, a la intervención social. Este cómo precisa de del contraste de los dos procesos descritos (dentro.-fuera y viceversa). Pensamos aquí que para reposicionar los Servicios Sociales es necesario apostar por un elemento conector de sus diferentes objetos, este conector se concreta para nosotros en *la comunidad*, entendida de un modo específico: como espacio de vida de los sujetos, como lugar desde el que promover una vecindad normalizada, como espacio de acción en línea de impulso de iniciativas acogedoras, como sujeto colectivo con capacidad de generar condiciones de proximidad activa respecto a los dinamismos cívicos y relaciones que faciliten la autonomía de conjunto, como generador de oportunidades para el desarrollo social.

Servicios Sociales necesita reilar sus objetos en torno a una especie de *objeto transversal* que sería aquí, por buscar algunas palabras, el de la *capitalización social*, orientada al impulso de espacios de relación, empoderamiento y participación de los sujetos. Somos conscientes de que el recurso al concepto de *capital social* encierra sus dificultades. Son muchas y muy diferentes las concepciones en torno al mismo (Hawkins y Meurer, 2012). Unas aproximaciones han primado más la visión del capital social como capacidades de los sujetos (Coleman, 1998), otras se han mirado hacia las redes y espacios formalizados (Putnam, 2000), o los vínculos informales (Linn, 2001). Son apreciables incluso enfoques diferentes, así Bourdieu presta atención al potencial simultáneamente construccionistas y estructurante del capital social, mientras que Szreter y Woolcock (2004) lo conciben desde la su dinamismo generador de vínculos cerrados (entre grupos de iguales) o abiertos.

El valor que tiene Servicios Sociales como espacio institucional local es, precisamente, la capacidad por sus características, de convertirse en un agente dotado

para la conexión de diferentes fuentes de capital social, diferentes espacios relacionales generadores, incluso diferentes lógicas. Este potencial de conexión puede convertirse en un recurso útil para activar procesos integrales de desarrollo social en lo local. La posición de Servicios Sociales en relación al capital social podría expresarse del siguiente modo:



Este reenfoque obliga a una reorientación de la agenda interventora, priorizando cuestiones como: la salud de conjunto de las relaciones familiares y vecinales, la mejora de las condiciones de participación, el dinamismo asociativo, las mejoras en el uso del espacio público, la promoción de conexión entre sujetos individuales con problemáticas o intereses colectivos, la relación con espacios de ayuda autónoma, el impulso de la innovación social en sentido amplio...

Todas estas prioridades determinan la necesidad de dotar a Servicios Sociales de un nuevo rol relacional que permita un reposicionamiento en diferentes cuatro dimensiones básicas:

Relacionalidades en la esfera política.

Nos referimos al papel de la política de Servicios Sociales en el escenario de las políticas públicas y, de forma más concreta, de las políticas sociales. Con frecuencia Servicios Sociales ha sido situado como una especie de *política auxiliar* respecto a otras (sanidad, empleo, educación...). En esta posición, secundaria a primera vista, han influido diversos factores, como la primacía de lógicas de especialización creciente en el diseño de políticas públicas (Subirats, 2007) o la diferenciación en esferas administrativas (la sanidad local o la educación local competencia de niveles autonómicos, los Servicios Sociales locales competencia de niveles municipales).

Sin embargo este patrón de diseño político viene siendo cuestionado en las dos últimas décadas. No se pone el debate aquí sobre el valor de la especialización, reiteramos que es obvia la necesidad de la misma, sino sobre la primacía de diseños altamente diferenciados y con espacios de conexión frágiles que se concretan con frecuencia en meras coordinaciones formales. La crítica se centra aquí en la ineficiencia de estos patrones para el abordaje de fenómenos complejos, multicausales y multiproblemáticos, en los que confluyen en torno a comunidades, familias y sujetos, problemáticas de diversa índole (social, educativa, ocupacional, sanitaria...).

El tiempo futuro de las políticas sociales requerirá de diseños que integren lo sectorial, lo intersectorial y lo transversal. En este camino Servicios Sociales tiene cierto camino hecho, acumula algunas experiencias, vivencias, conocimiento al fin y al cabo, con potencial para aportar enseñanza y praxis sobre el difícil arte del domino de lo integrado. Este espacio, el de las políticas integradas supone a nuestro juicio un *niche relacional* cargado de potencialidades.

Relacionalidad entre actores.

La relación entre los dispositivos públicos prestadores de Servicios Sociales, especialmente en este caso el Centro de SS.SS. y el tejido de actores no públicos contiene elementos claramente viciados. Formalmente la participación ciudadana y la colaboración con el tercer sector y con el mundo del voluntariado eran un contenido específico, incluso un precepto recogido en las diferentes legislaciones sobre Servicios Sociales.

Sin embargo la praxis relacional ha sido bastante limitada, en unos casos la relación entre unos y otros (los públicos y los de tercer sector) han mantenido una cierta coordinación formal. En otros casos se han establecido algunos mecanismos de relación basados en la colaboración táctica por la que, los públicos necesitan la ayuda auxiliar de las ONGs para determinados trabajos y apoyan a las mismas mediante diferentes vías, preferentemente mediante subvenciones. En no pocos casos una y otra esfera ha vivido casi de espaldas, generando intervenciones duplicadas, poco conectadas, incluso con modelos de acción confrontados que han llegado a generar efectos perversos...

En esta frágil dinámica ha incidido también la visión de *unos frente a otros*. Para los públicos, la gente de las ONGs son voluntaristas y discrecionales. Para el tejido asociativo de lo social los públicos son burócratas y lentos.

En nuestra experiencia de acompañamiento a entidades de Servicios Sociales públicos y de agencias del tercer sector casi siempre emerge un discurso paradójico. Unos y otros se erigen, con diferentes lenguajes, en defensores de la responsabilidad pública y del bien común. Para unos, los otros erosionan lo público porque la administración otorga recursos a entidades externas, mermando con ello el ya débil Estado del Bienestar. Para otros, lo público queda cuestionada por un burocratismo que no resuelve problemas. A pesar de que con frecuencia ambas esferas defienden un proyecto político e interventor con un gran terreno de encuentro³, apenas se han construido espacios de reflexión y relación compartida para sustentar colectivamente lo común. En similar lógica se han desplegado las formas de intervención. Apenas existen espacios para poner en común la innovación en intervención que unas y otras esferas producen.

. Los planes y programas verticales tienen una muy limitada capacidad de incidencia eficiente sobre los problemas del tiempo presente. Por ello la relacionalidad entre actores requiere de un re-conocimiento horizontal entre tejido de entidades y servicios públicos concretado en espacios comunes para: el análisis, la planificación y la evaluación de la intervención. También de lugares compartidos para la formación, la transferencia de prácticas y la innovación. El reto se concretar en lograr dinámicas de co-gestión en las que, sin perder el rol esencial de cada actor, se puedan articular procesos de intervención compartidos.

Relacionalidades desde el territorio.

El territorio, la comunidad local, es el tercer espacio relacional al que atendemos. Este espacio tiene, como no puede ser de otra manera, una intensa conexión con los dos anteriores ya que si algo ha definido a Servicios Sociales ha sido su capacidad operativa en lo local, es en esta dimensión local dónde más fácilmente se hacen efectivas las capacidades de liderazgo político y las alianzas con otros actores.

³ Si analizamos, por ejemplo, los últimos informes de organizaciones del tercer sector (Informe sobre Pobreza Infantil de UNICEF, VII Informe FOESSA), podemos constatar como una de las recomendaciones centrales de los mismos está en el incremento de inversiones y de servicios públicos de bienestar.

En los años 70 (Jaraíz, 2012 bis) las primeras experiencias de Servicios Sociales comunitarios se consolidan sobre una capacidad básica, la de articular y promover iniciativas de desarrollo social local. Eran procesos relacionales en los que los primeros centros de Servicios Sociales adquieren la capacidad liderar espacios de diálogo y mediación en el territorio. Estos procesos, soportados en lógicas participativas, dan lugar a una variada ingeniería de desarrollo local (planes de desarrollo comunitario, planes de desarrollo local...). En algunos de estos espacios Servicios Sociales ha mantenido en el tiempo esa capacidad de liderazgo, si bien es cierto que lo más frecuente ha sido que nuestro actor haya ido perdiendo peso, una veces porque estas dinámicas se desactivaron políticamente, otras porque aparecen nuevos espacios (como las agencias de desarrollo local) que reconvierten a criterios económicos reduciendo la intervención en el binomio desarrollo (económico)/empleo la dinámica desarrollo social inicial, en muchos casos el alejamiento viene porque Servicios Sociales se encierra en su parcela y se dedica al despliegue de sus programas básicos descuidando el quehacer sobre lo territorial o incluso *encerrando* el trabajo con la comunidad en un programa especializado, el de cooperación social, lo cual parece una contradicción en origen, y reduciendo tal cooperación a la colaboración del Centro de Servicios Sociales con un puñado de ONGs con las que comparten interés táctico.

La regeneración de Servicios Sociales precisa de la recuperación del territorio y con ello del trabajo comunitario en sentido amplio como uno de los sustentos esenciales de su intervención. En esta recuperación del territorio se hace importante, no sólo la conexión entre las diversas agencias de política social pública con presencia local y con las diversas organizaciones del tercer sector con capacidad de intervención, también la implicación del entorno asociativo vecinal formal y no formal, la generación de espacios de comunicación con los vecinos...

Relacionalidad con los sujetos individuales y colectivos.

La relacionalidad para con los sujetos directos de la intervención de Servicios Sociales se ha concentrado en formas predominantemente individuales, basadas en la oferta los programas y servicios, enfocadas principalmente al acceso a bienes sociales concretos. En estas dinámicas los sujetos son, básicamente, receptores de los comentados bienes.

La revisión de las relaciones con los sujetos es sin duda el principal reto para Servicios Sociales. Por una parte entendemos necesario un refuerzo de enfoques de intervención colectiva, sin perjuicio de trabajo individual. El abordaje de modos de intervención grupales ha quedado como un reducto, entendemos que encierra potencialidades especialmente útiles en un momento como el actual en el que muchos de los nuevos perfiles de usuarios/as de Servicios Sociales son personas con potencialidades y con relatos vitales esencialmente contruidos desde el territorio de la normalización.

En este contexto toma especial importancia la adopción de modelos de intervención orientados a activar resiliencias individuales y colectivas, energías que posibiliten dinámicas de autonomía social y de empoderamiento. En estas formas prima con frecuencia la acción recíproca mediante la que los sujetos aportan y reciben en una especie de dinámica de autoayuda, sobre formas de actuación pensadas con lógicas de don, en las que el sujeto es un mero receptor de bienes en forma de recurso. Iniciativas como los bancos de tiempo, las monedas sociales, las redes de intercambio local... son ejemplo de estos modos de hacer. Entendemos aquí que se hace necesario un acercamiento de Servicios Sociales como actor con capacidad de promoción, acompañamiento y apoyo de este tipo de prácticas. El terreno de lo recíproco emerge como el gran espacio de innovación en la intervención social.

BIBLIOGRAFÍA.

- AGUILAR, M. (2014). *Apuntes para un replanteamiento de los Servicios Sociales en España*. En *VII Informe FOESSA Sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*. Madrid. FOESSA.
 - o (2009) “*Servicios Sociales. Las tribulaciones de un sector emergente*”. En MORENO, L (ed). *Reformas de las políticas de Bienestar en España*. Pág. 171-205. Madrid. Siglo XXI.
- AGUILAR, M. GAVIRIA, M y LAPARRA, M. (1993). “Una docena de síndromes, límites y mistificaciones acerca de los Servicios Sociales y el Trabajo Social”. En *Documentación Social*, N°. 109. Págs.. 217-244.
- ALIENA, R. (2005). *Descenso a periferia. Asistencia y condición humana en el territorio de lo social*. Valencia. Nau Llibres.

- AYALA, L. (2014). *Desigualdad y pobreza en España en el largo plazo. La continuidad de un modelo*. En *VII Informe FOESSA Sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*. Madrid. FOESSA.
- BARRIGA, L.A. (2012) “Integración de los Servicios Administrativos para unos Servicios Sociales de calidad. De la orquesta sinfónica a la orquesta de jazz” En *Actas del II Congreso Nacional de Planificación en Servicios Sociales*, pp 85-98. Gobierno de La Rioja.
- CASADO, D. (2014). “Los Servicios Sociales Públicos”. En *VII Informe FOESSA Sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*. Madrid. FOESSA.
- COLEMAN, J. (1988). “*Social capital in the creation human capital*”. *American Journal of Sociology*.
- FANTOVA, F. (2013).”*Construyendo una agenda en políticas sociales*”. En *Documentación social*. Nº 171. Pág 37-59.
- FOMBUENA, J. (2000). “*Pureza y mestizaje en Trabajo Social*”. En *Revista de Treball Social*, Nº. 158, págs.. 8-33.
- GARCIA ROCA, J. (2006). “Memorias silenciadas en la construcción de Servicios Sociales”. En *Cuadernos de Trabajo Social*, Nº. 19, págs.. 197-212.
- GONZÁLEZ PORTILLO, A (2014). *Sujetos en la intervención social*. Madrid. Cáritas Española Editores.
- HAWKINS, R. L. y MAURER, K (2012) “*Unravelling Social Capital: Disentangling*”. En *British Journal of Social Work*, Nº 52- Pág 353-370.
- JARAÍZ, G. (2012). *Intervención, barrio y Servicios Sociales Comunitarios*. Madrid. FOESSA.
 - o (2012) “*La dimensión comunitaria en Servicios Sociales*”. En *Cuadernos de Trabajo Social*, Nº 25. Pág 113-124.
- LAPARRA, M y AGUILAR, M (1997). “*Intervención social y exclusión*”. En *Políticas Sociales Contra la Exclusión*. Madrid. Cáritas Española.
- LIN, N. (2001) *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LLOBET, M (2004). “*El trabajo social y comunitario como una oportunidad y una estrategia para poder re-pensar, trnas-formar, co-construir la organización de la atención primaria en Servicios Sociales*”. En *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, Nº 66, págs.. 63-76.

- NAVARRO, S. (2004). *Redes sociales y construcción comunitaria. Creando (con) textos para una acción social ecológica*. Madrid. CCS.
- PUTNAM, R (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (2004). “*Modernización, cobertura, efectividad y reformas pendientes*”. En *El Estado de Bienestar en España. Debates, desarrollos y retos*. Madrid. Fundamentos.
- RUIZ BALLESTEROS, E. JARAÍZ, G y CORDERO MARTÍN, G. (2009). “*Gestión del conocimiento en Servicios Sociales*”. En *Sociología del Trabajo*, Nº 66. Págs. 3-30.
- SALCEDO, D. (1999). *Los valores en la práctica del trabajo social*. Madrid. Narcea.
- SZRETER, S. y WOOLCOCK, M. (2004) “*Health by association? Social capital, social theory and the political economy of public health*”. *International Journal of Epidemiology*, 33(4), pág. 650–67
- SUBIRATS, J. (dir) (2007). *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*. Madrid. MTAS.

EL CASO DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN ANDALUCÍA. UNA HERRAMIENTA PARA GENERAR POLÍTICAS PÚBLICAS QUE INCLUYAN PROPUESTAS CIUDADANAS.

THE CASE OF HOUSING POLICIES IN ANDALUSIA. A TOOL FOR GENERATING PUBLIC POLICY PROPOSALS THAT INCLUDE CITIZENS.

Autores

Emilio Rodríguez López. Universidad Pablo de Olavide. erodlop@upo.es

Javier Moreno Ibarra. Universidad Pablo de Olavide. jmoriba@upo.es

Jean-Baptiste Harguindéguy. Universidad Pablo de Olavide. jbhar@upo.es

Xavier Coller Porta. Universidad Pablo de Olavide. xaviercoller@upo.es

Panel P-6 Políticas urbanas.

Resumen

Las políticas de vivienda se encuentran actualmente en el centro de la crisis político-económica que asola España. Por lo tanto, se trata de un sector de políticas públicas muy relevante para analizar la brecha que separa las autoridades públicas de los ciudadanos.

Esta propuesta pretende dar a conocer una experiencia que se está llevando a cabo en Andalucía, cuyo objetivo es reforzar el vínculo entre ciudadanía, política y administración a través de las TICs (Tecnologías de la Información y de la Comunicación). El proyecto consiste en acercar a los diferentes actores del sector de la vivienda a través de una plataforma electrónica que permita un contacto continuo entre los diferentes *stakeholders*. Así pues, el Observatorio de la Vivienda puede favorecer la comunicación entre usuarios privados, administración pública, movimientos sociales, cargos políticos y empresas.

Este proyecto plantea la cuestión de la eficacia de las nuevas tecnologías de la comunicación para reforzar los lazos democráticos entre gobernados y gobernantes. A través de una serie de entrevistas semi-estructuradas y grupos de discusión, esta ponencia analiza las

necesidades y la opinión de los diferentes colectivos acerca del restablecimiento y fortalecimiento del vínculo entre ciudadanos, representantes y administradores a propósito de un tema candente como es el de la vivienda.

Abstract

Housing policies are currently in the whirlwind of the political and economic crisis affecting Spain. Therefore, it is a very relevant policy sector to analyze the gap between the public authorities and citizenship's preferences.

This proposal presents an experience held in Andalusia, which aims to strengthen the link between citizenship, politicians and public administration through ICTs. This experience consists in bringing the different actors of the real-estate policy sector together through an electronic website. This website – the so-called Housing Observatory – allows continuous contact between the different housing policy stakeholders, namely private users, public administration, social movements, political offices and business milieu.

This project raises the question of the effectiveness of new communication technologies to strengthen democratic ties between politics and civil society. Through a series of semi-structured interviews and focus groups, this paper analyzes the needs and views of the different groups about a hot topic as that of housing.

Palabras clave

Gobernanza, Transparencia, Participación, Políticas Públicas, Observatorio Andaluz de la Vivienda.

Key words

Governance, Transparency, Participation, Public Policies, Andalusian Housing Observatory.

Introducción

Existe en la actualidad una paradoja que lastra la política y que es consubstancial a la democracia representativa, pero se ha hecho mucho más evidente desde el hundimiento del banco Lehman Brothers y la sucesiva crisis de la deuda de los Estados occidentales. La paradoja es la siguiente: aunque nunca haya habido tantas herramientas que permiten la participación activa de los ciudadanos (como los presupuestos participativos, los buzones electrónicos, los centros cívicos o los sondeos), nunca había sido tan profundo el desentendimiento entre élites políticas y ciudadanos. El caso de los países que más sufren los efectos de la crisis económica y política como Grecia, España o Irlanda es particularmente esclarecedor. En todos ellos, se están socavando los fundamentos de la legitimidad del sistema político ya que tanto el modo de selección de las elites (los *inputs*) como las políticas públicas adoptadas (los *outputs*) se han convertido en la diana de todas las críticas (Scharpf, 1999). En otras palabras, las decisiones tomadas “desde arriba” ya no consiguen el apoyo de los electores “desde abajo”.

Centrándose en el caso español, Montero y Torcal (Montero y Torcal, 2006) resumen esta paradoja a través del trinomio: “apoyo a la democracia, descontento frente a su funcionamiento y desafección política”. En otras palabras, la democracia está considerada como el mejor de los sistemas político por los ciudadanos españoles; lo que no impide que se sientan profundamente decepcionados por su rendimiento actual y su incapacidad para resolver los problemas cotidianos de la ciudadanía. Finalmente, esta situación desembocaría en una baja participación y un débil apoyo a las instituciones políticas (palpable en el voto, las encuestas de opinión y el grado de implicación de la ciudadanía en los partidos y movimientos sociales).¹

El problema es que existen numerosas herramientas y “correas de transmisión” que permiten tomar en cuenta esta situación como la iniciativa parlamentaria ciudadana y el referéndum, las peticiones, los centros cívicos, los alcaldes de barrios, los foros y las mesas redondas o incluso la presencia de interventores pagados para sondear la opinión pública

1 A título de ejemplo, según las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas, los ciudadanos españoles consideran a los políticos y los partidos como el tercer problema más grave de la democracia (Coller et al., 2012).

local. Sin embargo, estas herramientas se enfrentan a varios sesgos. Por una parte, numerosos ciudadanos no se sienten capacitados o no están interesados en participar en ellas. En consecuencia, sólo termina participando una porción menor de la ciudadanía (los más motivados, los más interesados, los que tienen más tiempo) que se acaban convirtiendo en “especialistas de la participación” (Neveu, 2011). Por otra parte, la calidad de los procedimientos participativos depende de factores diversos relacionados con los contextos políticos sociales e institucionales donde se implantan, lo que lleva a algunos autores a afirmar que “el proceso participativo perfecto no existe” (Font et al., 2011, 135-138). Por último, la opinión ciudadana pocas veces se plasma en programas concretos ya que el poder político no tiene incentivos reales para tomarla en cuenta (Schlesinger, 1975, 840-849). Este hecho tiende a generar frustraciones y sensación de abandono por parte de la ciudadanía.

En medio este panorama, los dirigentes políticos se ven afectados a la hora de asumir sus responsabilidades. En 1995 Robert Putnam publicaba *Bowling Alone*, un libro que analizaba la dilución progresiva del vínculo comunitario en el entorno urbano. Según Putnam, la vida en las grandes urbes estadounidenses rompía las relaciones humanas y atomizaba la vida de los ciudadanos hasta convertirlos en meros clientes de las políticas del gobierno (Putnam, 1995). Es preciso reconocer que la propia dinámica de la democracia representativa tiende a orientar a los ciudadanos hacia sus asuntos privados y a dejar de lado la *res publica*. Por ello, nunca ha sido tan necesario reinventar el vínculo que une “electores y elegidos”. La decisión es muy simple en el fondo: no hacer nada y dejar que los instrumentos de fomento de la participación ciudadana en la toma de decisión sigan funcionando con un rendimiento relativo, o reaccionar e intentar diseñar nuevos protocolos de actuación así como modificar los precedentes para establecer nexos continuos entre administrados y administradores de la acción pública.

El interés por reconectar a la ciudadanía con sus representantes es visible en las decisiones tomadas por las propias instituciones internacionales, estatales, regionales y locales. El caso de Andalucía es interesante ya que se pueden observar numerosas experiencias locales de control ciudadano de las políticas públicas como el “socialismo real” puesto en marcha en el pueblo de Marinaleda, los presupuestos participativos llevados a cabo en Sevilla, Córdoba y en Cabezas de San Juan o la “teledemocracia activa” puesta en marcha por el ayuntamiento de Jun. Más allá de lo local merece la pena mencionar propuestas como

el escaño 136 en Cataluña o el 110 en la propia Andalucía. Dentro del marco de actuación de la Junta de Andalucía, se están poniendo en marcha nuevas formas de toma de decisión como es el caso de la “democracia radical” que se quiere mantener a lo largo del proceso de reforma de los espacios portuarios andaluces o la participación ciudadana que requiere la resolución de los problemas urbanos a los que se enfrentan barrios como la barriada Santa Teresa en Sevilla. En resumen, se trata de profundizar en este tipo de acciones que asocia la propia ciudadanía a las políticas que le son destinadas (Hagen, 2000, 23-45; Criado, 2003, 11-22).

En este contexto y refiriéndonos específicamente a los entornos generados alrededor de las TIC ¿cuáles son las mejores herramientas para generar políticas públicas que incluyan propuestas ciudadanas? Es decir, ¿cómo se puede fomentar la participación y el control por parte de la ciudadanía de la gestación, elaboración y ejecución de las políticas que les afectan?

Los principales resultados del trabajo de investigación realizado nos indican que existe una cierta desconfianza hacia iniciativas de colaboración con la administración basada en la percepción, por una parte, de un distanciamiento de la administración respecto de las necesidades ciudadanas y por otro lado, en una percepción de falta de transparencia y de voluntad de introducir elementos participativos-colaborativos que puedan desembocar en políticas públicas.

No obstante, también existe la percepción de que las cosas pueden cambiar con voluntad política orientada hacia la escucha a la ciudadanía y, sobre todo, con la colaboración de la ciudadanía. Los informantes clave destacan a este respecto algunas demandas centradas en transparencia, participación y control de las políticas públicas. Todas estas demandas reflejan distintos niveles posibles de relación entre ciudadanía y élites políticas, que se han catalogado como informativo, interactivo, consultivo, propositivo, colaborativo y proactivo.

Las demandas de transparencia, relacionadas con los niveles informativo e interactivo, se centran en cuestiones técnicas que mejoren la emisión de información hacia la ciudadanía de manera que se pueda disponer de una información sistematizada, descargable, reutilizable y trazable. Estos requisitos técnicos de tratamiento de la información incluyen también el uso de elementos que permitan cierta interacción que permita hacer trámites y gestiones de manera fácil y comprensible, como el uso de simulaciones para la mejor comprensión de casos concretos aplicados a la ciudadanía.

Las demandas de participación, relacionadas con los niveles consultivo y propositivo, solicitan de la administración y de la representación política que ejerzan una función de escucha que se traduzca en la recepción (y exposición) de información y propuestas emitidas por la ciudadanía a través de encuestas, foros de participación y otras herramientas que permitan la realización de consultas tanto vinculantes como no vinculantes.

Las demandas de control, relacionadas con los niveles colaborativo y proactivo, implican que la ciudadanía pueda hacer el seguimiento de las políticas públicas y que pueda hacer llegar a la administración sus conclusiones del seguimiento. Estas demandas van más allá de la evaluación de la actuación de los poderes públicos y solicitan que la ciudadanía pueda colaborar en la gestión de las políticas, especialmente en lo que se refiere a la aportación de contenidos de manera proactiva, sin que éstos sean demandados específicamente por la administración o la representación política. El objetivo que se persigue es la cogestión o codecisión o colaboración de la ciudadanía en el diagnóstico de la situación, identificación de problemas, generación de la política pública, control o supervisión de su puesta en marcha, consulta o decisión sobre la legislación o sobre política a aplicar.

Niveles de relación con la ciudadanía

Existen varios niveles posibles de relación entre las élites políticas y la ciudadanía.² En el esquema 1 se presenta una sistematización de esta relación, elaborada bajo criterios que tienen en cuenta el tratamiento de la información por parte de las élites políticas y la accesibilidad a ella por parte de la ciudadanía (incluidas la posibilidad de su consulta, la proposición de preguntas y la recepción de respuestas) en un marco de transparencia. Se tienen también en cuenta las posibilidades de que la sociedad civil y sus diferentes asociaciones propongan a la élite política y administrativa procesos de construcción de iniciativas de carácter vinculante, que permitan un control y/o cogestión de las políticas públicas.³

2 Este apartado es deudor del proyecto ICOSOP (Iniciativa para el Control Social de las Políticas Públicas), que tiene como objetivo reforzar el papel de la ciudadanía a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas de vivienda y mejorar la “colaboración” entre elites políticas y ciudadanía en materia de acción pública.

3 Elaboración propia a partir de Eberhardt, M.L., Maurich M., Triguboff M. y Urdínez M. V (Eberhardt et al., 2004)

Esquema 1. Niveles de relación con la ciudadanía.



Fuente: elaboración propia

La clasificación establece una gradación de elementos que va desde el acceso a la información a la participación en el proceso de creación de políticas públicas y la toma de decisiones.

- a) **Elementos informativos** (información): son aquellos orientados a facilitar los datos relacionados y la visualización de las políticas que desarrolla la Administración y que ésta tiene la responsabilidad de publicar como ejercicio de transparencia de su gestión. Ejemplos de herramientas: *website*, *opendata*, publicaciones puntuales y/o periódicas.
- b) **Elementos interactivos** (comunicación/formación): son aquellos con la capacidad de establecer una comunicación entre la administración y la ciudadanía, permitiendo generar un diálogo en el que caben preguntas y respuestas, y establecer relaciones de tipo formativo posibilitando el aprendizaje y el conocimiento. Ejemplos de herramientas: generar lazos de interacción permanentes a través de comunidad virtual, extensión de políticas públicas (conferencias, encuentros, jornadas temáticas),

estructuras permanentes de gestión de quejas y reclamaciones, línea 900 de atención a la ciudadanía.

- c) **Elementos consultivos** (consulta no vinculante): son aquellos que se articulan alrededor de la solicitud de opinión a la ciudadanía, sobre temas específicos y previamente definidos por la administración. Son instrumentos para conocer la valoración ciudadana de la gestión pública y no tienen carácter vinculante, por lo que no comprometen a la Administración. Ejemplos de herramientas: comités consultivos, mesas, foros, informes, encuestas, elaboración de estadísticas e informes propios.
- d) **Elementos propositivos** (consulta vinculante): son aquellos elementos que, como los anteriores, se articulan en torno a la petición de opinión a la sociedad civil por parte de la administración, con la particularidad de que en este caso se recaba la aprobación o rechazo vinculante de la ciudadanía. La Administración se ve obligada a contemplar en su gestión los resultados de estas iniciativas. Ejemplos de herramientas: Consejos territoriales, Consejos consultivos, Consejos sectoriales.
- e) **Elementos colaborativos** (corresponsabilidad): son elementos que implican a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, incluyendo un reparto de responsabilidad con la Administración en la planificación, gestión y desarrollo de las políticas públicas. Este modelo puede llegar hasta un alto grado de cogestión de las acciones propuestas, sin que la Administración pierda la iniciativa y legitimidad en el desarrollo de las mismas. Ejemplos de herramientas: participación en comités de iniciativas legislativas y proyectos de ley, grupos de trabajo para la elaboración de planes estratégicos, iniciativas público-cívicas.
- f) **Elementos proactivos** (iniciativa ciudadana): Son aquellas que tienen su origen en la sociedad civil y tienen como objetivo proponer, asesorar, plantear, formular, recomendar a la Administración un tipo concreto de acción y política pública. Este nuevo planteamiento y categoría supone un cambio en la dirección de la interacción entre la ciudadanía y la Administración; en este caso es la ciudadanía la que realiza, desde su propia legitimidad, la proposición a la Administración. Ejemplos de herramientas: acciones de lobby, informes ciudadanos de evaluación y control de políticas públicas, plataformas ciudadanas de seguimiento y/o denuncia de la acción de

gobierno y la gestión pública.

Estos niveles de relación entre ciudadanía y élites políticas se pueden utilizar para estudiar cómo establecer relaciones más participativas y colaborativas entre la ciudadanía (organizada y no organizada), los gestores públicos y los representantes políticos en la toma de decisión sobre las políticas públicas de vivienda.

Plataforma del Observatorio Andaluz de la Vivienda

El objetivo general de la investigación consiste en conocer en qué condiciones los actores sociales están dispuestos a interactuar para desarrollar conjuntamente políticas públicas. Para ello, se han realizado una serie de entrevistas y grupos de discusión al objeto de pulsar las necesidades de los actores y las barreras a las que se enfrentan.

Se trata de, primero, conocer las expectativas de la sociedad civil acerca de su participación en la generación, implementación y control de políticas públicas que les afectan directamente. Segundo, conocer la disponibilidad de los responsables de la administración (funcionarios y políticos) para fomentar esta participación, aceptar propuestas de la sociedad civil y de ciudadanos (organizados o no) y establecer canales estables de comunicación entre administración y administrados/as. Tercero, establecer las líneas de actuación que pueden utilizarse por los poderes públicos para fomentar la participación ciudadana a partir del repertorio de experiencias existentes y de las condiciones de aplicabilidad derivadas del punto anterior. Todo ello para poder dar pautas para poner en marcha una aplicación Internet y promoverla públicamente.

Para testar las necesidades identificadas de los diferentes tipos de actores que utilicen esta herramienta se ha llevado a cabo un trabajo de campo aplicando diferentes técnicas de investigación social. Las técnicas de recogida de información usadas se centran en el uso de entrevistas en profundidad con informantes clave y en la organización de grupos de discusión y mesa de expertos. Este trabajo de campo permite que sean los potenciales usuarios de la herramienta los que preparen su diseño y su contenido de forma colaborativa, de esta forma se intenta la máxima adecuación de la herramienta a las necesidades de los diferentes usuarios.

El trabajo de campo se ha realizado con 56 informantes clave distribuidos en una mesa de expertos/as con 11 participantes, dos grupos de discusión con 16 participantes en total y 29 entrevistas individuales. Los grupos de discusión y mesa de expertos se han realizado entre los meses de mayo y junio de 2014 y las entrevistas individuales se han llevado a cabo entre los meses de junio y septiembre del mismo año.

Los/as informantes clave se han seccionado entre los colectivos que estructuran la demanda social en torno a las políticas públicas de vivienda en Andalucía: organizaciones ciudadanas y líderes de la sociedad civil organizada, interlocutores sociales del sector de la vivienda y profesionales, instituciones, representantes políticos y agentes públicos de vivienda.

La distribución de los informantes clave ha resultado como sigue:

Administración: 8 informantes clave (5 mujeres y 3 hombres).

Profesionales: 11 informantes clave (2 mujeres y 9 hombres).

Organizaciones económicas: 6 informantes clave (2 mujeres y 4 hombres).

Organizaciones ciudadanas: 17 informantes clave (6 mujeres y 11 hombres).

Movimientos sociales: 14 informantes clave (6 mujeres y 8 hombres).

Primeros resultados

1. Primera fase: repertorio de prácticas y determinación de necesidades previas de los *stakeholders*.

La primera fase de investigación indaga sobre prácticas de relación entre administración y ciudadanía recabadas en observatorios de vivienda y otras entidades que prestan servicios de vivienda españoles, europeos e internacionales. Se puede consultar informe completo en http://www.upo.es/democraciayautonomias/export/sites/dya/proyectos/Proyecto_ICOSOP/pdf/ICOSOP_Informe_seguimiento_1.pdf. En la tabla 1 se refleja qué elementos de relación con la ciudadanía están presentes en sus herramientas web.

Tabla 1. Elementos de relación con la ciudadanía presentes en herramientas web.

Organismo	Elementos					
	Informativos	Interactivos	Consultivos	Propositivos	Colaborativos	Proactivos
Observatorio Valenciano de Vivienda	X	X	X			
Observatorio Vasco de la Vivienda	X	X	X			
Observatorio Joven de Vivienda en España (OBJOVI)	X					
Observatorio de la Vivienda y Suelo (Ministerio de Fomento)	X					
Apartado de Vivienda del Instituto de la Juventud de España	X	X				
Agencia de la Vivienda de Cataluña	X	X				
Vivienda para jóvenes (Generalitat de Cataluña)	X	X				
Instituto Catalán del Suelo (INCASOL)	X	X				
Portal de Vivienda de la Comunidad de Madrid	X	X				
Oficina de Información de Vivienda Ayuntamiento de Madrid	X	X				
Empresa Pública de la Vivienda de Sevilla (EMVISESA)	X	X				
Observatorio de la Vivienda y Suelo de Cantabria	X		X			
Observatorio Municipal de Vivienda del Ayto. Madrid	X	X	X			
Obs. de la Vivienda del Consejo General del Notariado	X	X				
Observatori d'Habitatge (Gobierno de las Islas Baleares)	X					
European Urban Knowledge Nertwork	X	X	X			X
Cecodhas housing Europe	X	X	X			X
Observatorio Habitacional de Chile	X	X				
Ciudadanía y Territorio (Chile)	X	X	X			X
Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos de México	X	X				
Servicios de Vivienda de la Junta de Andalucía	X	X	X			

Fuente: Elaboración propia.

Lo más resaltable es que ninguna de las entidades consultadas incluye elementos propositivos o colaborativos entre los procedimientos de relación con la ciudadanía en sus web sites, siendo los más comunes los elementos informativos e interactivos, seguidos, en menor medida, por los consultivos y los proactivos, éstos últimos apenas presentes en algunos casos muy concretos, como las plataformas European Urban Knowledge Network, Cecodhas Housing Europe: the federation of public, cooperative and social housing y Observatorio de Vivienda y Políticas Públicas: Ciudadanía y Territorio (Chile).

Las prácticas detectadas han servido de base para proponer un primer acercamiento al diseño de una herramienta telemática capaz de servir de nexo entre ciudadanía y administración en la generación, puesta en práctica y control de las políticas públicas de vivienda en Andalucía (consulta de informe completo que presenta esta primera propuesta en http://www.upo.es/democraciayautonomias/export/sites/dya/proyectos/Proyecto_ICOSOP/pdf/ICOSOP_Informe_seguimiento_2.pdf).

También se han podido establecer algunos requisitos y necesidades para actuar de forma más eficaz en la implicación de la ciudadanía en la generación, puesta en práctica y control de las políticas públicas a través de las TIC.

De manera general, la plataforma ha de presentar la información necesaria para cubrir las necesidades de usuario en un marco integral, con un sistema de acceso intuitivo, fácil y con herramientas de consulta y expresión. Por tanto, los requisitos operativos de la herramienta web son:

- a) Presentación de la información para cubrir necesidades de usuario en un marco integral.
- b) Articulación de un sistema de acceso a los contenidos web intuitivo y abierto.
- c) Incorporación de herramientas de consulta y expresión.

2. Segunda fase. Descripción y principales resultados del trabajo de campo.

Se ha realizado el trabajo de campo para conocer las expectativas de la sociedad civil acerca de su participación en la generación, implementación y control de políticas públicas. El trabajo de campo se ha basado en la realización de entrevistas, grupos de discusión y mesa de expertos con el fin de testar la opinión de los agentes implicados en las políticas de vivienda. Se trata de pulsar la opinión sobre la plataforma interactiva, haciendo un diagnóstico previo y un análisis de demandas y expectativas. Todo ello desde el punto de vista de cómo reconciliar la relación de la sociedad civil con la representación política y la administración.

Las categorías de análisis de los resultados han sido construidas de manera inductiva, a partir de los discursos elaborados por los informantes durante el desarrollo del trabajo de campo. Se han agrupado las categorías del discurso de los informantes bajo tres grandes epígrafes: diagnóstico, demandas y especificidades de la plataforma. Este último epígrafe agrupa, a su vez otros tres: requisitos, gestión y evaluación de la plataforma (la definición conceptual de cada una de las categorías se presenta en el anexo1).

Los resultados del trabajo de campo (para ver detalle por categorías consultar en http://www.upo.es/democraciayautonomias/export/sites/dya/proyectos/Proyecto_ICOSOP/pdf/ICOSOP_Informe_seguimiento_5.pdf) son los siguientes :

1. Existe una cierta desconfianza hacia iniciativas de colaboración con la administración que descansa, por un lado, en la percepción (o experiencia) de falta de respuesta por la administración en el pasado o de falta de mecanismos para facilitar una comunicación fluida entre actores sociales interesados; es decir, en un distanciamiento (ausencia de escucha, unidireccionalidad) de la administración respecto de las necesidades ciudadanas. Por otro lado, en una percepción de falta de transparencia y de voluntad de introducir elementos participativos-colaborativos que puedan desembocar en políticas públicas. A esta desconfianza se unen percepciones de ineficiencia, falta de recursos, buenismo inoperante, arbitrariedad y la omnipresente brecha digital que dificulta el acceso a la información vía web a muchos ciudadanos/as que pueden ser los que más necesiten esta información.

2. No obstante, también existe la percepción de que las cosas pueden cambiar con voluntad política orientada hacia la escucha a la ciudadanía y, sobre todo, con la colaboración de la ciudadanía. En los discursos late la idea de que se trata de la ciudadanía organizada, lo que plantea el problema de la representatividad de estas organizaciones y de la amplitud con que representan intereses diversos de ciudadanos/as o sólo los de aquellos que se asocian. Adicionalmente, las iniciativas de colaboración entre la administración y la ciudadanía en materia de vivienda se perciben como un terreno propicio para las buenas intenciones declarativas, pero se exige que alcance el nivel performativo y que se pongan realmente en marcha.

3. Los informantes clave destacan algunas demandas que, en parte, derivan del diagnóstico realizado de falta de confianza en la administración y cierto "descreimiento". Estas demandas para cualquier tipo de plataforma (como el observatorio de vivienda) se centran en: transparencia (respecto de la información completa y de la gestión realizada), participación-colaboración (que puede derivar en codecisión, corolario del "empoderamiento" ciudadano), "monitorización" o supervisión-control de las políticas de vivienda (que no debe ser entendido como fiscalización, sino en sentido positivo de saber por dónde va la ejecución de una política determinada, como una rendición de cuentas), bidireccionalidad, igualdad de acceso (en los

aspectos técnicos --facilidad de acceso-- y en la no marginación de grupos), contrastabilidad de la información (sobre la vivienda y las políticas desarrolladas), que debe ser exhaustiva y de acceso sencillo y fácil.

4. La plataforma que se pretende desarrollar debería comenzar con un diagnóstico serio y realista de la situación de la vivienda que ofreciera de manera transparente y de acceso fácil cuanta información esté disponible para la ciudadanía, no solo en términos de derechos y obligaciones, sino también de oportunidades, mecanismos de acceso a la vivienda, gestión y trámites, puesta en marcha de políticas diversas, etc. El objetivo de todo ello es la cogestión o codecisión o participación de la ciudadanía en el diagnóstico de la situación, identificación de problemas, generación de la política pública, control o supervisión de su puesta en marcha, consulta o decisión sobre la legislación o sobre política a aplicar (consultas vinculantes o no). De esta manera se "empodera a la ciudadanía" y se garantiza el éxito futuro de las iniciativas de la administración como el Observatorio de la Vivienda (OVA), aunque también emergen discursos que alertan de los riesgos que supone la cogestión o codecisión. En definitiva, la implicación de la ciudadanía conferirá legitimidad a la plataforma que está en construcción y, por ende, al OVA, garantizando su utilidad social y buen funcionamiento multidireccional.

5. Ahora bien, para que el OVA sea útil y eficiente en términos sociales, los informantes clave destacan que debe ser un órgano neutral, independiente y posiblemente gestionado desde fuera de la administración (lo que no quita que el titular sea la administración), incluyendo la posibilidad de que se gestione desde la Universidad.

6. Más allá de cuestiones de principio, la plataforma del OVA debería tener unas características técnicas que la alineen con los principios descritos en los puntos anteriores. Se agrupan en tres bloques: cuestiones técnicas, asuntos de gestión, y temas de evaluación.

7. Estas características son las siguientes en términos de requisitos técnicos: geolocalización, agilidad en la respuesta a las demandas que se planteen, publicidad y difusión (conexión con redes sociales y avisos), información sistematizada y organizada de manera racional y sencilla que pueda servir para objetivos diferentes, privacidad para acceso individualizado y para garantizar la protección de datos, transparencia, información descargable, reutilizable y trazable, que la información se actualice con frecuencia y se comunique eficientemente a las personas y colectivos interesados, que la interface sea atractiva tanto visualmente como en

términos de comodidad y de diseño, que disponga de un foro de participación y de una sección en la que la ciudadanía pueda aportar contenidos, que permita el uso de simulaciones para la mejor comprensión de casos concretos aplicados a la ciudadanía, que introduzca una herramienta de "monitorización" del desarrollo de una política pública (panel de control).

8. En lo que respecta a la gestión, las demandas son concretas: que la plataforma permita hacer trámites y gestiones de manera fácil y comprensible, que la ciudadanía pueda participar en la gestión de la plataforma, especialmente en lo que se refiere a la aportación de contenidos, que la gestión de la misma sea transparente y no discrimine a colectivos o grupos o individuos; ello no quita para que se reconozca la brecha digital y que se propongan fórmulas presenciales que complementen la plataforma cibernética.

9. La plataforma que se ponga en marcha debería contar con mecanismos de evaluación y supervisión de la actividad de la plataforma y de las políticas públicas de las que se dé cuenta en ella. Ello incluye lo que se ha denominado "auditorías ciudadanas" que implican que la ciudadanía pueda hacer el seguimiento (evaluación, donde también deberían participar expertos) de la política pública de vivienda en la que ha participado, con el corolario de que debe poder hacer llegar a la administración sus conclusiones del seguimiento. Al mismo tiempo, la administración debería poder cumplir con su función de "escucha" estableciendo encuestas de satisfacción con la plataforma y, quizá también, con la política desarrollada y de la que se dé cuenta en la plataforma.

10. La creación y puesta en marcha de una herramienta para la gestión on line de la relación con la ciudadanía del observatorio de la vivienda debe basarse en tres pilares básicos que son los que sustentan las instituciones avanzadas hoy en día: emisión de información hacia la ciudadanía, recepción (y exposición) de información emitida por la ciudadanía (función de escucha) y gestión participativa. En lo que se refiere a la toma de decisión y diseño de políticas públicas, sería conveniente que las decisiones vinculantes se tomaran a través de un organismo oficialmente constituido, más que virtualmente. En este sentido la plataforma no puede quedar completamente abierta, debe tener algún tipo de canalización: sería importante que se pudiera incidir en algunos aspectos fundamentales que después la ciudadanía pudiera ir haciendo crecer, aceptarlos, modificarlos o rechazarlos.

Conclusiones

Una vía para afrontar la creciente desafección política de los ciudadanos y el desentendimiento entre élites políticas y ciudadanía consiste en la creación y el desarrollo de herramientas TIC que permitan una mayor implicación de la ciudadanía en el diseño, la elaboración, la gestión, el control y la evaluación de las políticas públicas.

En la actualidad, existen los medios técnicos suficientes y expertos e investigadores especializados para el desarrollo de dichas herramientas o plataformas que permitan un avance en la relación entre representantes y representados. Pero la iniciativa por parte de la administración pública para la creación de dichas herramientas es determinante: partiendo de una toma de decisión sobre un mayor o menor nivel de intensidad en la relación con la ciudadanía (informativo, interactivo, consultivo, propositivo, colaborativo y/o proactivo) debe presentar la información necesaria para cubrir las necesidades de usuario en un marco integral, con un sistema de acceso intuitivo, fácil y con herramientas de consulta y expresión, a la vez que debe permitir que el diseño y la elaboración de las herramientas se haga de forma colaborativa por los propios actores implicados (ciudadanía, colectivos, administración) que harán uso de ellas.

Para ofrecer una plataforma web que maximice la calidad de las relaciones entre ciudadanía y élites políticas, las conclusiones del trabajo de campo apuntan a que se deben seguir principios generales de transparencia, participación y colaboración, así como incluir elementos para la participación de la ciudadanía en general y para la participación de grupos de interés (sociedad civil, empresas, profesionales e interlocución social del sector de la vivienda y líderes sociales).

En cuanto al principio de transparencia (ligado a elementos informativos e interactivos de relación con la ciudadanía), la información debe estar siempre disponible para su uso y consulta, incorporando soluciones para publicar contenidos en internet de un modo rápido y sencillo, orientado a personas que no disponen de conocimientos técnicos avanzados. La premisa de partida debe ser el acceso de modo muy visual a todos los contenidos disponibles. Debemos contar con herramientas que simplifiquen la presentación de los datos mediante la visualización de gráficos, infografías y medios audiovisuales.

En lo que se refiere al principio de participación (ligado a elementos consultivos y propositivos de relación con la ciudadanía), la plataforma on line debe trabajar de manera paralela a otros mecanismos de participación presenciales, con la peculiaridad de que las decisiones vinculantes se deberían tomar a través de un organismo oficialmente constituido, más que virtualmente. En este sentido, la plataforma no puede quedar absolutamente abierta, debe tener algún tipo de canalización de apoyo a la participación orientada a la síntesis y análisis de opiniones, para ser capaces de gestionar de manera ágil el tratamiento de propuestas.

Finalmente, el principio de colaboración (ligado a elementos colaborativos y proactivos de relación con la ciudadanía), debe considerarse como el eje central de una gestión que permita afrontar retos y generar intercambio de capacidades. Para ello, es conveniente crear una plataforma que permita a la institución lanzar retos y recibir proyectos para su resolución, de tal manera que la plataforma del observatorio sea un portal institucional que se convierta en punto de encuentro para la ciudadanía, donde intercambiar capacidades, habilidades y conocimientos. De esta manera, la administración se convierte en un órgano que cumple una función doble que es la que demanda la ciudadanía: emisión y recepción de información. Es más, puede ir más allá de esta función convirtiéndose en una entidad colaborativa que “escucha” a la sociedad, la tiene en cuenta y le rinde cuentas de manera ordenada y continua.

Anexo 1: definición conceptual de categorías de análisis de resultados del trabajo de campo

1. DIAGNÓSTICO CRÍTICO: Desconfianza hacia la funcionalidad y valía de una herramienta on line de gestión y participación en políticas públicas de vivienda en función a experiencias previas de los informantes.

- a) Promesas incumplidas: Propuestas, iniciativas y políticas prometidas por la administración pública a través del discurso político y que no se han visto traducidas en actuaciones o medidas reales.
- b) Lentitud: Tardanza en los trámites y en las respuestas de la administración a las aportaciones ciudadanas.
- c) Expectativas frustradas: Esfuerzo ciudadano en participar con la administración que no se ha visto reflejado en los resultados.
- d) Desconfianza: Inseguridad y desconfianza en el trato con la administración.
- e) Silencio administrativo: Ausencia de respuesta en plazo por parte de la administración.
- f) “Efecto pantalla”: Sensación ciudadana de que el uso por parte de la administración de herramientas online de fomento de la participación es en realidad una fachada o una apariencia, que no responde a un proceso real de participación.
- g) Distanciamiento: Alejamiento entre los objetivos aparentes de la administración y las expectativas o demandas de los ciudadanos.
- h) Opacidad: Falta de transparencia en las actuaciones y procedimientos de la administración en relación a las políticas públicas en este caso de vivienda.
- i) Unidireccionalidad: Relación vertical entre la administración y el ciudadano en que la administración ocupa una posición activa frente al papel pasivo o meramente receptor del ciudadano.

- j) Ineficiencia: Falta de congruencia entre los objetivos manifestados y la gestión “real” y efectiva de la administración.
- k) Desigualdad de trato: Ausencia de un criterio homogéneo en cuanto al trato de la administración a la ciudadanía, produciéndose discriminación con respecto a, por ejemplo, barrios o grupos sociales.
- l) Dificultad de acceso: Problemática existente para que la ciudadanía acceda a información propia de la administración o participe en sus procedimientos.
- m) Desorden: Ausencia de criterios estandarizados para unificar, sistematizar y simplificar la información de acuerdo a las necesidades de consulta de la misma por parte de la ciudadanía.
- n) No difusión: Ausencia de circulación de la información.
- o) Incapacidad administrativa para coordinar iniciativas: Desinterés y/o inactividad de la administración para interpretar las demandas de la ciudadanía y canalizarlas hacia la generación e implantación de políticas públicas.
- p) Otros.

2. QUÉ QUEREMOS. DEMANDAS: Expectativas generales de los informantes clave con respecto a la organización y el funcionamiento de la plataforma online del observatorio de la vivienda de Andalucía.

- a) Transparencia: Acceso posible y fácil de la ciudadanía a información completa y fidedigna sobre las políticas públicas de la administración.
- b) Codecisión: Trabajo conjunto y horizontal de la administración con la ciudadanía en la toma de decisiones sobre políticas públicas.
- c) Igualdad de acceso: No discriminación a la hora de abrir vías de acceso de la ciudadanía a la información o a la participación con la administración pública.

- d) Consultas vinculantes: Una mayor profundización en la capacidad de influencia de la ciudadanía en la administración vinculando las propuestas ciudadanas a la enunciación de normas y políticas públicas.
- e) Control: Vías de ejercicio efectivo de la capacidad de la ciudadanía para fiscalizar el funcionamiento de la administración.
- f) Difusión: Un mayor alcance en la transmisión de la información relacionada con las políticas de vivienda.
- g) Bidireccionalidad: Posibilidad de ejercicio de un papel activo de la ciudadanía en su relación con la administración, que supere la concepción del administrado como sujeto meramente receptor de la actividad administrativa.
- h) Sencillez: Simplicidad en los servicios y en el tratamiento de la información para facilitar su acceso a todos los sectores de ciudadanía.
- i) Rendición de cuentas: “Accountability”, aspecto de la gobernanza pública que implica que la administración asuma responsabilidades por los efectos generados por su actuación.
- j) Contrastabilidad: Que se aporten datos objetivos e independientes que confirmen la información facilitada.
- k) Exhaustividad: Especificación de la información sobre objetivos, mecánicas de funcionamiento, presupuestos, planificación y reglas del juego para un conocimiento más cualificado por parte del usuario.
- l) Neutralidad: Independencia en la gestión de la plataforma.
- m) Participación: Vías y herramientas para que la ciudadanía pueda tomar un papel activo en los procesos y actividades integrados en la plataforma.
- n) Otros.

3. ESPECIFICIDADES DE LA PLATAFORMA.

3.1. REQUISITOS: Requerimientos técnicos específicos de los informantes clave con respecto a la organización y el funcionamiento de la plataforma online del observatorio de la vivienda de Andalucía.

- a) Geolocalización: Tratamiento de los datos como datos desagregados, específicos e identificados geográficamente, no como datos generales.
- b) Agilidad: Rapidez y flexibilidad de respuesta en el funcionamiento de la plataforma.
- c) Publicidad: Presupuesto de la transparencia que implica un tratamiento de la información orientada al acceso público y general. Implica sistemas de alertas, suscripción a boletines, listas de distribución y demás mecanismos para facilitar el acceso a la información.
- d) Información sistematizada: Tratamiento de la información de forma ordenada, clasificada y siguiendo un sistema lógico adecuado a las necesidades de los usuarios.
- e) Claves / usuarios: Presupuesto de la privacidad para un acceso individualizado.
- f) Transparencia: Posibilidad y facilidad de acceso por parte de la ciudadanía a información fidedigna de la administración con respecto a procedimientos, actuaciones, funcionamiento y resultados de políticas públicas.
- g) Descargables: Que la información aportada por la plataforma se presente en formatos almacenables y reutilizables por el usuario.
- h) Trazabilidad: Transparencia en el recorrido histórico de la información aportada por la plataforma.
- i) Claridad: Sencillez en el tratamiento de la información de manera que sea fácilmente entendible y por lo tanto accesible a una generalidad de usuarios.
- j) Actualizaciones: Que la información no se quede obsoleta y esté sometida a revisiones que la hagan útil y eficaz en cada momento.

- k) Atractivo: Uso de una interface que sea intuitiva y de fácil manejabilidad para el usuario.
- l) Foro / Aportación de contenidos: Habilidad de un foro o de otros mecanismos similares para que el usuario pueda aportar contenidos, información y valoraciones propios.
- m) Simulaciones: Habilidad de mecanismos o herramientas para facilitar la comprensión de la aplicabilidad de servicios a casos concretos del usuario.
- n) Timing / Panel de control: Habilidad de una herramienta que permita al usuario conocer con facilidad los momentos presentes, pasados y futuros de un proceso planificado (servicio, política pública, programa...).
- o) Otros.

3.2. GESTIÓN: Exigencias de los usuarios respecto a la organización, tratamiento de la información, desarrollo de la participación, relaciones con otros organismos e instituciones y funcionamiento interno de la plataforma online del observatorio de la vivienda de Andalucía.

- a) Hacer gestiones / trámites: La plataforma debe habilitar mecanismos para facilitar las gestiones y los trámites personalizados por parte del usuario.
- b) Gestión colaborativa: Una gestión de la plataforma por parte de la administración que cuente con mecanismos planificados y organizados para permitir la colaboración directa de la ciudadanía.
- c) Gestión de la participación: Una gestión de la participación transparente, no discriminatoria y que incluya tanto mecanismos para fomentar la participación como otros mecanismos para hacerla efectiva.
- d) Acceso personal – ventanilla (Presencialidad): Es fundamental habilitar mecanismos para hacer viable un acceso presencial, no telemático, para no discriminar a los usuarios afectados por la brecha digital.

- e) Acceso telemático: El formato digital y el acceso telemático son vías que facilitan la transparencia, la participación y el acceso de una mayoría de usuarios a la plataforma.
- f) Difusión: Un mayor alcance en la transmisión de la información relacionada con las políticas de vivienda.
- g) Privacidad: El tratamiento de la información por parte de la plataforma debe ser compatible con la protección de los datos personales y privados de los usuarios y de los afectados por dicha información.
- h) Papel del Parlamento y la Administración: Esfera de actividad que se reserva en la plataforma online del observatorio de la vivienda a las instituciones representativas.
- i) Papel de ciudadanos y colectivos: Integrar la participación diferenciando dos tratamientos diferentes. Por un lado la participación genérica de los usuarios individuales, los ciudadanos, y por otro lado una participación más cualificada por parte de determinados colectivos, como el de representantes de los usuarios o los colectivos profesionales del sector.
- j) Otros.

3.3. EVALUACIÓN: Medidas y herramientas concretas de control y seguimiento de la actividad de la plataforma web del observatorio de la vivienda de Andalucía.

- a) Auditorías ciudadanas: Presupuesto de la transparencia y de la participación, que conlleva el sometimiento de la plataforma a revisiones y controles de los ciudadanos, para que estos vean garantizadas sus expectativas.
- b) Encuestas de satisfacción: Necesarias para medir el nivel de satisfacción de los usuarios con el servicio prestado por la plataforma.
- c) Otros.

4. OTRAS CUESTIONES A TENER EN CUENTA.

- a) Cuestiones del observatorio: Cuestiones referidas directamente a la definición, funcionamiento y procesos relacionados con el observatorio de vivienda de Andalucía, y no específicamente a la plataforma online de la que estamos hablando.
- b) Cuestiones de la ley: Rechazo a la definición legal de “políticas de vivienda” y a sus contenidos.
- c) Neutralidad tecnológica: Desde el punto de vista del usuario, o del administrado, la neutralidad tecnológica implica que dicho administrado debe poder dirigirse a la Administración Pública por vías telemáticas sin que le sea impuesta, de facto o explícitamente, ningún tipo de tecnología específica.
- d) Otros.

Referencias Bibliográficas

- Coller, X., Santana, A., & Jaime, A. (2012, 13 de febrero). El tercer problema de España. *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com>
- Criado Grande, J.I. (2003). ¿Retórica o realidad? La promoción de la e-administración en España. Una aproximación a la situación en la Administración General del Estado. *Prospectiva*, (25), 11-22.
- Eberhardt, M.L., Maurich, M., Triguboff, M., & Urdinez, M.V. (2004). *Mecanismos de Participación Ciudadana y Control Social* (Working Paper nº 3). Buenos Aires, Argentina: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/castiglioni/paper3.pdf>
- Hagen, M. (2000). Digital Democracy and Political Systems. En K.L. Hacker & J. Van Dijk, *Digital Democracy* (pp. 23-45). Londres: Sage.
- Montero, J.R., & Torcal, M. (2006). *Political disaffection in contemporary democracies*. Londres: Routledge.
- Neveu, E. (2011). *Sociologie des mouvements sociaux*. París: La Découverte.
- Putnam, R. (1995). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford/ New York: Oxford University Press.
- Schlesinger, J. (1975). The primary goals of political parties: A clarification of positive theories, *The American Political Science Review*, 69(3), 840-849.

LA GESTIÓN DEL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDAS EN ANDALUCÍA: RETOS Y PROPUESTAS EN LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL.

AUTORES:

Fernando Relinque Medina (Universidad de Huelva) (fernando.relinque@pi.uhu.es)

Pilar Blanco Miguel (Universidad de Huelva)

Cinta Martos Sánchez (Universidad de Huelva)

Pablo Álvarez Pérez (Universidad de Huelva)

Manuela Fernández Borrero (Universidad de Huelva)

PANEL

Panel 6 - Políticas Urbanas

RESUMEN

El contexto de crisis económica ha supuesto un desafío para la gestión de las viviendas públicas en Andalucía, que se enfrenta a una nueva realidad y plantea la necesidad de medidas y actuaciones adecuadas al contexto en el que se desarrolla la relación entre inquilino, sociedad y administración.

De manera más concreta, esta necesidad de adaptación está suponiendo un reto en la coordinación entre las distintas administraciones que participan en la gestión del parque público de viviendas en Andalucía para la adjudicación de las viviendas y el seguimiento pertinente.

Dentro del Marco del Proyecto de investigación “Modelización socioespacial de la intervención social en las viviendas sociales en Andalucía” se han realizado un análisis cualitativo de un total de 55 entrevistas a profesionales de las distintas administraciones competentes en la materia como son, la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda y los servicios sociales comunitarios en las ocho provincias andaluzas. Entre los perfiles profesionales se encuentran

trabajadores sociales, abogados y gerentes que aportan su perspectiva, como profesional, de la situación actual de la vivienda social en Andalucía, la eficacia de las medidas puestas en marcha a raíz del contexto de crisis económica, la coordinación con dispositivos públicos y privados, el proceso de las adjudicaciones de vivienda, la gestión de los conflictos surgidos en las promociones y las propuestas para la mejora de la gestión del parque público de viviendas.

PALABRAS CLAVE

Vivienda social, política social, Andalucía, análisis cualitativo, análisis de redes.

1. INTRODUCCIÓN

La presente comunicación se enmarca dentro del proyecto de investigación "Modelización socioespacial de la intervención social en viviendas sociales de Andalucía" financiado por la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía y Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en la que participan las universidades de Huelva, Pablo de Olavide, Cádiz, Málaga, Jaén y Granada.

El objeto de estudio son las viviendas sociales de Andalucía (PVS) vinculadas con sus ocupantes y el contexto socioespacial, urbanístico y estilo arquitectónico. Todo ello relacionado con las pautas de integración y acción desarrolladas por las instituciones públicas competentes como son la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), los Ayuntamientos y los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda. Además, es preciso tener en cuenta otros organismos afines a la temática en algunos puntos clave de análisis del proyecto, como son los servicios sociales comunitarios.

El punto de partida es considerar que la vivienda normalizada, para determinados colectivos sociales, no implica necesariamente un proceso de normalización y participación social. Como señalan Cortes y Navarrete (2008), no basta con la concesión de una vivienda a grupos con dificultades importantes para acceder a las mismas de manera autónoma e independiente. Es necesario actuar para aprovechar la mejora habitacional como una oportunidad para la integración social. En ello, la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), juega un papel fundamental tanto en cuanto es la administración pública que gestiona las viviendas sociales y conoce la realidad cualitativa de



la población demandante de vivienda, así como de los inquilinos de las viviendas sociales. Este conocimiento, puede revertir en el ofrecimiento de recursos de calidad que afecten tanto a la vivienda en sí como a los procesos de intervención social que desarrollan los servicios sociales. Practicar el acompañamiento orientando la intervención hacia la emancipación y la autonomía personal (Renes, 2005; Pérez Eransus, 2005).

Los objetivos globales del proyecto pretenden la inclusión de la perspectiva de la vivienda social como servicio social de interés general, abordado desde la integralidad la realidad de estas viviendas, siendo el fin último la modelización un proceso de intervención destinado a establecer estándares mínimos de actuación que contribuyan a mejorar los procesos de participación en integración social de las personas que se benefician de estas viviendas protegidas.

2. MARCO TEÓRICO

Es preciso iniciar la discusión teórica del manuscrito incidiendo en la relación espacio-sociedad así como en la importancia del vínculo formado por estos conceptos, que suponen, en sí mismo una aproximación a la realidad social de las viviendas protegidas en Andalucía. No es posible entender adecuadamente el espacio sin su carga social, cultural, simbólica (Arnold, 1988; Claval, 2007), así como tampoco poder entender la sociedad sin su apoyo territorial. El espacio es construido socialmente, como la sociedad es entendida espacialmente. De acuerdo Clichevsky (2000), sociedad y espacio interaccionan, dando fruto a una interconexión entre las relaciones sociales y las estructuras espaciales que proporcionan un importante objeto de investigación. El espacio es el medio a través del cual las relaciones sociales se producen y reproducen; no hay solamente divisiones sociales distribuidas en el espacio sino que la forma de la misma división social, es influenciada por el hecho de estar localizada en el espacio. Implicando esto último un condicionamiento en una doble dirección, por una parte el espacio éste es condicionado y por otra, de igual manera, condiciona las relaciones sociales.

Asimismo el espacio es un signo de identidad social para los actores sociales, y son estos los que, viviendo ese espacio, le aportan significado (della Dora, 2007; Mácha, 2010). Es una relación que incluye y trasciende el aspecto ecológico - ecosistémico. El espacio es socialmente construido, pero también las alteraciones espaciales tienen una importante capacidad de influencia en la sociedad. Especialmente en la época de fuerte crisis económica

que vivimos, y en el marco de las consecuencias del estallido de la "burbuja inmobiliaria", se incrementan los riesgos de exclusión social por la vía de dificultades de acceso a recursos indispensables para la vida digna, como es el caso de la vivienda.

Siguiendo a Luis Ayala, el comienzo de la crisis en los finales del 2007, ha supuesto una modificación sustancial del ciclo económico que ha resquebrajado pilares fundamentales para el bienestar social en la mayoría de las sociedades europeas, tales como el aumento del desempleo, la caída de los salarios de los trabajadores, que han teniendo especial relevancia en las familias con menos recursos, entre las que, en gran medida, se encuentran los usuarios e inquilinos de vivienda sociales en Andalucía, han traído como consecuencia un pauperización de los niveles de vida y un aumento considerable de las situaciones de vulnerabilidad (Ayala, 2012: 77).

2.1 La situación actual de la vivienda pública en el ámbito europeo y estatal

La vivienda es un tema central recogido en el corpus legislativo tanto a nivel internacional, estando presentes en los casos de la Organización de las Naciones Unidas, El Consejo de Europa y la Unión Europea, y nacional, a través de su sistema constitucional, como regional recogido en los articulados de los estatutos autonómicos de todas las comunidades autónomas.

De esta realidad se deduce la importancia de la vivienda como valor constitutivo de integración social necesario para la consecución de una vida digna y multidimensional, abarcando numerosos sectores relacionados con los servicios de protección social y el bienestar de los ciudadanos.

Siguiendo la normativa europea, encontramos diversos organismos que contemplan o reconocen el derecho a la vivienda. Concretamente:

1º.- La Organización de las Naciones Unidas. Sus instrumentos jurídicos quedan recogidos, por una parte, en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), y por otra, en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2º.- La Unión Europea: De este organismo es imprescindible destacar la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹ y más concretamente el artículo 34.4 que recoge el derecho a la ayuda social y a la ayuda a la vivienda.

3º.- El Consejo de Europa. A parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950) es imprescindible destacar la Carta Social Europea (1961) y la Carta Social Europea Revisada (1996).

Atendiendo a esta última, La Carta Social Europea contempla el Derecho a la Vivienda, como el primero de los derechos sociales, incluyendo los siguientes alcances:

1. Acceso a una vivienda adecuada y asequible.
2. Reducción del sinhogarismo; política de vivienda dirigida a todas las categorías más desfavorecidas.
3. Procedimientos para limitar los desahucios forzados.
4. Igualdad de acceso para los no-nacionales a vivienda social y a subvenciones a la vivienda.
5. Construcción de vivienda y subvenciones a la vivienda relacionadas con las necesidades familiares.

Estos derechos se describen en los siguientes artículos:

El art. 16, “El derecho de la familia a la protección social, legal y económica”: “En vistas a asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo integral de la familia que es una unidad fundamental de la sociedad, los firmantes de la Carta se comprometen a promover protección económica, legal y social a la vida de la familias, lo que se refiere a ayudas sociales y familiares, beneficios fiscales, provisión de vivienda familiar, beneficios para los recién casados y otros instrumentos apropiados”.

El art. 30, “El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social”: En vistas a asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, los firmantes de la Carta se comprometen a: a) tomar medidas dentro del marco de una

¹ Es importante resaltar que al entrar en vigor el Tratado de Lisboa, la carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha adquirido el mismo carácter jurídico vinculante que los Tratados (Fundación Foessa, 2013).



aproximación amplia y coordinada para promover el acceso efectivo de personas que viven o corren riesgo de vivir en una situación de exclusión social o de pobreza, así como a sus familias, particularmente a empleo, vivienda, formación, educación, cultura y asistencia social i médica. b) revisar estas medidas para adaptarlas si es necesario.

El art. 31, “El derecho a la vivienda”: En vistas a asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, los firmantes de la Carta se comprometen a tomar medidas tendentes: 1. A promover el acceso a la vivienda de un estándar adecuado; 2. A prevenir y reducir el sinhogarismo con el objetivo de su eliminación gradual; 3. Hacer asequible el precio de la vivienda para aquellos que carecen de recursos adecuados.

Constitucionalmente en España, el carácter social y público de este derecho queda recogido en el Capítulo III del Título I denominado “De los principios rectores de la política social y económica”. Concretamente éste queda recogido en el artículo 47. Constituido el objeto de protección, es importante considerar en qué medida los poderes públicos quedan vinculados a él, no sólo en lo a la racionalización del derecho, sino a proporcionar respuesta a los problemas que puedan derivarse de su implementación.

Continuando con la Carta Magna española, el artículo 148 señala que las competencias en urbanismo, ordenación del territorio y vivienda, pueden ser asumidas por las comunidades autónomas. Este trasvase de competencias se ha visto prácticamente consolidado en las diferentes comunidades autónomas mediante el posterior proceso de descentralización y traspaso de competencias.

Si bien, con posterioridad nos centraremos en las competencias adquiridas por la Junta de Andalucía a través del Estatuto de Autonomía y sucesiva legislación en materia de vivienda. Se hace necesario preguntarnos sobre cómo se ha materializado este derecho. Siguiendo a Juan Toset (2014: 454) nos encontramos con que históricamente, en Europa Central y del Norte, las políticas de vivienda de protección oficial hicieron su aparición a principios del siglo XX, con medidas directas e indirectas para asegurar el acceso a una vivienda digna y de calidad a los ciudadanos. Sin embargo, en la Europa del Sur el objetivo no ha estado centrado en el alquiler, sino en proporcionar ayuda para permitir a las familias comprar un hogar. En este contexto, el porcentaje del gasto en vivienda dentro del gasto total del bienestar ha sido (y sigue siendo) tradicionalmente bajo, por lo tanto el papel de la vivienda de alquiler social es absolutamente marginal, siendo reservado, por lo menos en teoría, a las familias más pobres y marginadas.

Si analizamos los modelos de gestión de las políticas de vivienda, teniendo en cuenta lo que establece Trilla (2001), se pueden observar dos estrategias diferenciadas. En primer lugar, el denominado “sector político” donde los parques sociales de vivienda se han abstraído de las realidades económicas en las diferentes etapas financieras. Su finalidad ha sido ofrecer una vivienda de alquiler siguiendo criterios estrictamente políticos, sin ninguna referencia económica, fijando los precios de una forma arbitraria, pactada entre las partes, o con una visión política. Así, las cuantías de las rentas exigidas por el Estado se encontraban, en la mayoría de las ocasiones, muy por debajo de la media del mercado y quedaban fijados al margen de los ingresos familiares. Este es el caso de Reino Unido (hasta 1988), Portugal, Irlanda, Luxemburgo y España.

En segundo lugar, el “sistema económico”, donde los objetivos políticos se centraban en encontrar un equilibrio entre alquileres y capacidad económica de la población residente, con la garantía de disponer, continuadamente, del parque cuantitativamente necesario. Esta modalidad corresponde a Alemania, Austria, Holanda, Dinamarca y Reino Unido (desde 1988).

En los últimos diez años ambos sistemas han sido objeto de un profundo debate para poder hacer frente a los nuevos retos que debe afrontar el sector del alquiler social en Europa. La política de viviendas sociales en Europa se enfrenta a grandes retos que, necesariamente, pasan por incorporar la perspectiva social (científica, profesional y académica). Los problemas sociales y de ordenación urbanas emergentes, que han producido vecindades segregadas o conflictos urbanos, son preocupaciones comunes para las autoridades de los Estados miembros de la UE. A pesar de las diferencias existentes en las estrategias de intervención pública en materia de vivienda, las deficiencias detectadas en las aglomeraciones de viviendas sociales resultan similares. Un aumento de problemáticas que, por su carácter local, y la heterogeneidad de estrategias, no acaban de encontrar respuestas adecuadas por parte de las políticas de viviendas tradicionales (Toset, 2012).

2.2. La gestión de las viviendas públicas en el ámbito autonómico

En materia de vivienda, El Estatuto de Autonomía de la comunidad autónoma de Andalucía, recoge en su capítulo II sobre derechos y deberes, de manera más concreta en el artículo 25



que aara favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. Asimismo, especifica que la ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten.

Este imperativo legal se traduce en una regulación normativa en relación con esta materia entre la que destacan las siguientes leyes:

- Ley 1/2010. Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía
- Ley 13/2005. Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, modificada por la ley 1/2006 y posteriormente por la 13/2007.
- D. 149/2006. Reglamento de la Vivienda Protegida
- D. 1/2012. Modifica el Reglamento de la Vivienda Protegida y aprueba el Reglamento Regulator de Registros Públicos de Demandantes de Vivienda Protegida Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda
- Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda

2.3. Funcion social de la vivienda

Introduciéndonos en el objeto de estudio de la investigación, debemos detenernos en la función social de la vivienda, puesto que a pesar de la importancia constitucional del derecho a la vivienda, asistimos a un proceso in crescente de mercantilización de la vivienda.

No obstante, hay que partir de la consideración de que la vivienda o en su caso la falta de ella conlleva en la practica la imposibilidad de ejercer otros derechos e impide a las personas afectadas realizarse profesional y familiarmente, en muchas ocasiones las condena a la marginalidad y a la exclusión social. Esto nos demuestra que la vivienda no es solo un bien material, un bien con el que especular sino que la vivienda tiene como finalidad propiciar la posibilidad de dar cumplimiento al derecho a disponer de un techo bajo el que las personas puedan desarrollarse con normalidad dentro de la sociedad, su desocupación representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y, por tanto, de su función social.

La función social de la vivienda configura el contenido esencial del derecho mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines residenciales, entendiendo que la fijación de dicho contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales. La función social de la vivienda, en suma, no es un límite externo a su definición o a su ejercicio, sino una parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social, por tanto, componen de forma inseparable el contenido del derecho de propiedad.

Para el cumplimiento de esta función social es preciso dotar a la administración de unas herramientas y/o organismos encargados de gestionar las viviendas públicas y velar por su función social. Así, a través de la realización de entrevistas con informantes clave procedente de distintos ámbitos profesionales relacionados con la gestión de las viviendas públicas en Andalucía, obtenemos como entidades con una mayor incidencia en el cumplimiento de estas funciones, la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA) y Ayuntamientos, de manera más concreta el Registro de Demandantes de Vivienda y, por último los servicios sociales, que si bien, no cumplen una función específica en materia de vivienda, sí tienen un importante papel en la valoración social de las familias adjudicatarias y en el seguimiento de la realidad social en la que se encuentran insertas las promociones objeto de estudio.

2.4. Organismos competentes en materia de viviendas sociales en Andalucía

La Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA) anteriormente denominada Empresa Pública de Suelo andaluza (EPSA). Depende de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, tiene entre sus principales objetivos:

- Desarrollar las tareas técnicas y económicas requeridas para el desarrollo de la gestión urbanística y patrimonial mediante las actuaciones de promoción, preparación y desarrollo de suelo urbanizado para fines residenciales, industriales, de equipamiento y de servicios.
- La promoción de edificaciones en ejecución de actuaciones urbanísticas de la empresa y, en particular, la ejecución de actuaciones que tengan por objeto el desarrollo de los suelos residenciales de manera integrada con la urbanización y la construcción de los equipamientos básicos.
- La realización, como promotor público, de actuaciones protegidas en materia de vivienda.

- La administración y gestión del patrimonio que constituye el parque de viviendas de protección oficial de promoción pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- La ejecución de los programas que, referidos a las actividades que guarden relación con su objeto, le sea encargada por la Administración autonómica o por las entidades locales de Andalucía.
- El ejercicio de las potestades administrativas que le sean atribuidas o delegadas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes relacionadas con su objeto y, en particular, la potestad sancionadora, así como la tramitación y concesión de subvenciones y ayudas públicas, actuando en estos casos con sujeción a las normas de Derecho Público.
- La gestión, control y registro de las fianzas de los contratos de arrendamiento, de vivienda y de uso distinto del de vivienda y de suministro.
- El ejercicio de cuantas actuaciones en materia de eficiencia energética de la edificación le sean atribuidas.
- El ejercicio de las funciones que le sean atribuidas en materia de fomento del alquiler de vivienda.

Por su parte el Registro de Demandantes de Vivienda es de titularidad municipal viene regulado por el Reglamento Regulator de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida aprobado mediante DECRETO 1/2012, de 10 de enero, que señala requisitos y procedimientos que deben seguirse para la adjudicación de vivienda protegida con el fin de garantizar los principios de igualdad, publicidad y concurrencia recogidos en la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo.

El Registro Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas, es un instrumento que:

- Proporciona información actualizada sobre necesidades de vivienda, permitiendo a las Administraciones Locales y de la Comunidad Autónoma adecuar sus políticas de vivienda y suelo.
- Establece los mecanismos de selección para la adjudicación de viviendas de protección pública en el ámbito municipal.

Por último, los Servicios Sociales Comunitarios de Andalucía, que, como se apuntó con anterioridad, no dispone de funciones específicas en materia de vivienda, son un pilar fundamental en la gestión y seguimiento de las promociones de vivienda pública, de acuerdo a los principios que rigen su funcionamiento como son:

- **Solidaridad:** mediante la justa distribución de los recursos tanto entre las personas y grupos sociales como entre los distintos ámbitos territoriales, a fin de fomentar la colaboración y apoyo recíprocos y superar las condiciones que dan lugar a la marginación.
- **Participación:** mediante la intervención de los ciudadanos y usuarios, a través de los cauces adecuados, en la promoción y control de los Servicios Sociales.
- **Prevención:** mediante la adopción de medidas orientadas hacia la eliminación de las causas de la marginación.
- **Normalización e integración:** mediante la utilización de los cauces normales que la sociedad establece para la satisfacción de las necesidades sociales y culturales, respetando el medio familiar, el entorno social y el derecho a la diferencia.
- **Planificación y coordinación:** mediante la adecuación de los recursos a las necesidades sociales y la armonización de las iniciativas públicas entre sí, y de éstas con la iniciativa social.
- **Descentralización:** mediante el progresivo desplazamiento de la gestión de los Servicios Sociales hacia los órganos e instituciones más próximas al usuario.

La presente comunicación incluye el análisis cualitativo de las entrevistas realizadas a los profesionales y técnicos de estos tres organismos competente en las circunscripciones donde se encuentran las promociones de vivienda sociales que constituyen la muestra del proyecto de investigación, presentes en las ocho provincias de la comunidad andaluza.

3. METODOLOGÍA

Estos objetivos se enmarcan en un proyecto de investigación más ambicioso, que propone un modelo metodológico integrado y multidimensional para asesorar la toma de decisiones sobre la promoción de viviendas sociales (PVS) en el territorio andaluz. Se trata de la realización de un diagnóstico integral del formato de gestión de las PVS, considerando las diferentes

dimensiones relacionadas con la promoción y gestión de las viviendas, a saber: contexto socioeconómico y demográfico de las iniciativas en PVS, elementos y procesos de gestión en el interior de las organizaciones responsables, planeamiento e intervención urbanística y requisitos y características arquitectónicas de las PVS. Para la creación y testeo del modelo, se seleccionaron un total de 21 promociones de vivienda social extendidas por la geografía andaluza, elegidas ex-profeso por el Gobierno Andaluz (Consejería de Fomento y Vivienda) para la implementación de este proyecto de investigación.

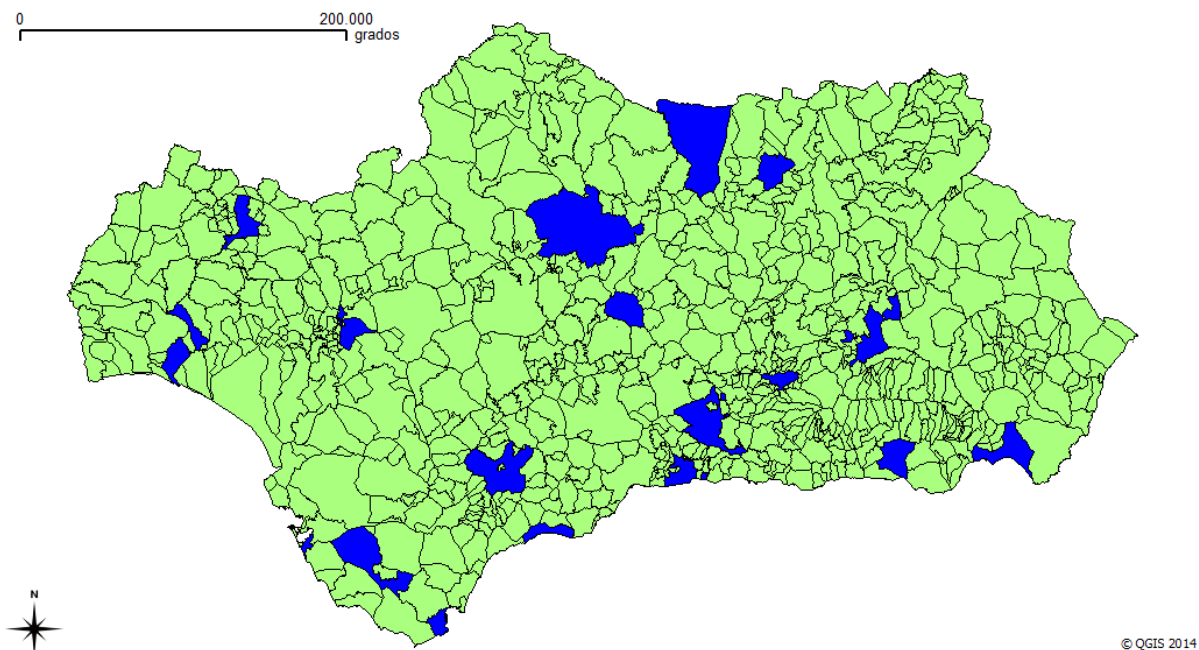
Tabla 2. Promociones seleccionadas para el estudio y número de viviendas.

MUNICIPIO	TAMAÑO POBLACIÓN		Nº VIVIENDAS		TIPOLOGÍA		RÉGIMEN TENENCIA		FUNCIONALIDAD	
	>50000	<50000	+90	-90	UNI F.	FLU RIF.	Nº TOTAL	Nº ALQUILER	SI	NO
Puche N. Almería	X		X			X	325	325		X
Berja Almería		X		X	X		30	30	X	
Algeciras Saladillo	X		X			X	336	334		X
San Fernando	X			X	X	X	41	39		X
Medina Sidonia		X		X		X	7	7	X	
Córdoba Las Moreras	X		X			X	168	157	X	
Cabra		X	X			X	101	96		X
Guadix		X		X	X		36	36	X	
Molino Nuevo-La Cartuja	X		X			X	157	157		X
Alhama		X		X	X		51	32	X	
Trigueros		X		X	X		10	10	X	
Aracena		X		X		X	48	19	X	
Marismas Odiel	X		X		X		192	192		X
Andújar-Sector Almería		X	X			X	120	120		X

Linares	X		X			X	180	180		X
San Pedro de Alcántara		X	X			X	129	31	X	
Velez Málaga	X		X			X	104	103		X
Ronda		X	X			X	397	185	X	
Rodrigo Triana- Sevilla	X			X		X	12	12	X	
La Algaba		X		X	X		50	47	X	
Pasaje González Quijano	X			X		X	31	31	X	

Fuente: Elaboración propia.

Imagen 1. Distribución geográfica de las promociones seleccionadas



En cuanto a la dimensión contextual, conocer en profundidad cómo es la población que ocupa los espacios limítrofes con la PVS es fundamental de cara a la situación adecuada y coherente del tipo de población que ocuparán las viviendas a promover. Se trata de prevenir o, en su caso, contrarrestar, procesos de exclusión y fragmentación social vinculados a las PVS. La caracterización del entorno socioespacial de las PVS se realizó en base a variables como la edad, sexo, renta, nivel de estudios, actividad, situación laboral, procedencia (inmigración),

nacionalidad, estado civil, religión, ideología política... Esta contextualización se realiza en un doble enfoque, cuantitativo y cualitativo.

El análisis realizado en este trabajo está vinculado al estudio de la dimensión de gestión de la intervención pública. El diagnóstico de esta dimensión se aborda mediante análisis documental y de información primaria en base a técnicas cualitativas de investigación social, de los diferentes procesos y prácticas que se han llevado a cabo en las PVS del estudio. El análisis documental consistió en la revisión de toda la normativa vigente en lo tocante a la gestión de las PVS. En base a este análisis documental, al conocimiento experto del grupo de investigación y a reuniones preliminares con diferentes actores clave en el seno de las Delegaciones Provinciales de la AVRA, se establecieron las subdimensiones a considerar en las entrevistas en profundidad a los profesionales relacionados con cada uno de los procesos de gestión involucrados.

Se identificaron cinco tipos de actores involucrados en los procesos de gestión, a saber:

Trabajadores/as sociales de los Servicios Sociales Comunitarios municipales.

Trabajadores/as sociales de la AVRA de cada provincia

Gerente de la AVRA (de cada Delegación Provincial)

Abogado/a de la AVRA

Técnicos/as de los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda.

Para cada tipo de actor se elaboró un guión de entrevista específico según sus funciones en los diferentes procesos de promoción, concesión y gestión de las PVS, y en coherencia con las competencias que le son propias (nivel municipal o regional-Comunidad Autónoma). No obstante, de modo transversal a todos ellos se abordaron tres temáticas: a) el modo en que la normativa preveía los procesos administrativos, b) el modo en que, en la práctica, los profesionales ejecutaban los procesos, y c) en modo ideal, qué mejoras introducirían o qué situación o actividad sería la adecuada en las diferentes tareas propias de la gestión.

En total se realizaron 55 entrevistas en profundidad, cubriendo, por criterio de saturación informativa, todos los tipos de informante designados como claves en el estudio previo. La duración de las sesiones de entrevista osciló entre 90 y 120 minutos, y se realizaron en el lugar de trabajo del profesional. La cita se agendó con antelación suficiente, y con el consentimiento informado tanto de los responsables de la Delegación como de la persona entrevistada.

El diseño del guión de las entrevistas pretende la recogida de información cualitativa en relación a las siguientes áreas temáticas: trayectoria y experiencia profesional en el sector de la vivienda pública, impactos y consecuencias de la sustitución de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) por la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), valoración del Programa de Ayudas al Inquilino (PRAI) de reciente creación, el proceso de adjudicación, coordinación con los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda y los Servicios Sociales Comunitarios, así como la coordinación con otras entidades públicas y privadas, valoración del Borrador del Decreto Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación y gestión y seguimiento de las promociones de vivienda pública.

Para la presente comunicación, se ha llevado a término un análisis cualitativo sometiendo 25 entrevistas realizadas a trabajadores sociales, abogados y gerentes de las diferentes Direcciones Provinciales, así como de los Servicios Centrales de AVRA en Andalucía, a los parámetros analíticos del programa Atlas.Ti 6.2. El proceso científico se ha realizado de acuerdo al Gráfico 1.

Gráfico 1. Proceso analítico con Atlas.Ti

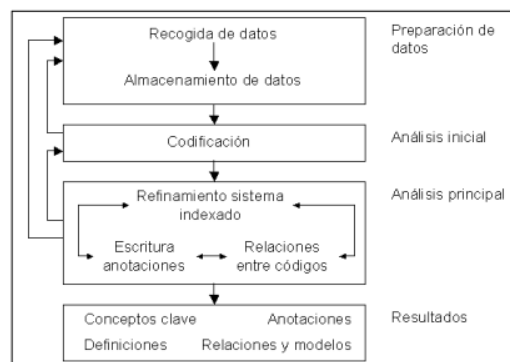


Ilustración 1. Fases de un análisis cualitativo

De este proceso de análisis cualitativo se extraen los resultados en base a 5 niveles analíticos, son los siguientes:

1. **Citas (quotations):** son los segmentos significativos de los documentos primarios.
2. **Códigos (codes):** conceptualizaciones, resúmenes o agrupaciones de las citas.
3. **Anotaciones (memos):** comentarios realizados durante el proceso de análisis.
4. **Familias:** para agrupar documentos, códigos y anotaciones. Pueden ser un primer paso en el análisis conceptual.



5. **Networks:** permite representar información compleja mediante representaciones gráficas.

4. RESULTADOS

Los resultados de las entrevistas realizadas a los técnicos de AVRA, de los Servicios Sociales Comunitarios y los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda ofrecen una percepción de la realidad de las viviendas sociales en Andalucía compleja y multidimensional que se podría dividir en diferentes áreas de acuerdo a la percepción del contexto socioeconómico de los inquilinos de viviendas sociales en Andalucía, el estado de conservación y características arquitectónicas y urbanísticas de las promociones de viviendas públicas y, por último, los conflictos y la gestión de los mismos por parte de los profesionales.

4.1. Contexto socioeconómico de la población residente en viviendas sociales

De acuerdo a la percepción del personal técnico, encontramos que la ubicación de las promociones de vivienda pública objeto de estudio reviste especial importancia a la hora de poder adjudicar las viviendas, ya que una buena parte de la muestra se encuentra en barrios deteriorados, con necesidades de transformación social debido a las problemáticas que se observan. No se observa en el discursos diferencias significativas entre áreas rurales y urbanas, aunque sí se perciben distinciones en función de la localización espacial de la promoción con respecto de la ciudad. Tendiendo a aumentar las problemáticas asociadas a la exclusión social en zonas más periféricas y alejadas del casco urbano.

Se perfilan como los principales problemas el paro, el tráfico de drogas y el rápido deterioro de las edificaciones

"...es una zona con muchas necesidades sociales, urbanísticas, una población, en gran medida, o con un porcentaje importante de población, tanto joven, como bastante mayores, mucho paro, problemas sociales bastante agudos"

"...tenemos varios puntos fuertes, hay promociones muy fuertes, en el sentido de que se concentra mucho, la exclusión social está, vamos, son barrios marginales... problemas son de todo tipo, hay cuestiones de orden público, es una de las barriadas más conflictivas, al menos, algunas calles de esa promoción son de las más conflictivas sobretodo desde el punto de vista de tráfico de drogas..."

No obstante, se observa en la población una identificación y sentimiento de pertenencia al barrio,

"Entonces para mí la mayor fortaleza es ésa, que hay un grupo de personas que tienen unos valores que creen en su barrio ¿eh? Que están arraigados a él y que están orgullosos de él y que están por la labor de trabajar y de proporcionar la ayuda que sea necesaria, ésa es una fortaleza muy importante."

4.2. Causas y consecuencias de conflictos y su gestión

Como se observa en el Gráfico 2, el proceso de adjudicación de viviendas supone el origen fundamental de los conflictos que son percibidos por los profesionales de AVRA.

En este marco, se observan tres líneas claves que explican el deterioro relacional en las comunidades de inquilinos de viviendas sociales y su relación con la administración pública, éstas son: la morosidad, las ocupaciones irregulares, y la limitación en el uso de instrumentos para su mitigación.

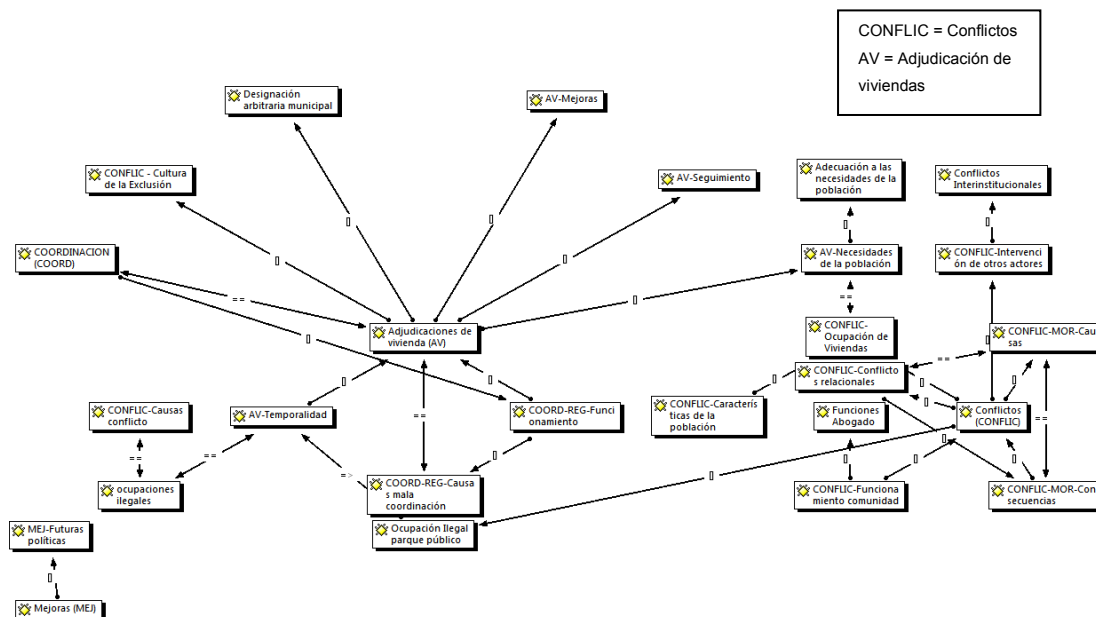


Gráfico 2. Red adjudicación de viviendas

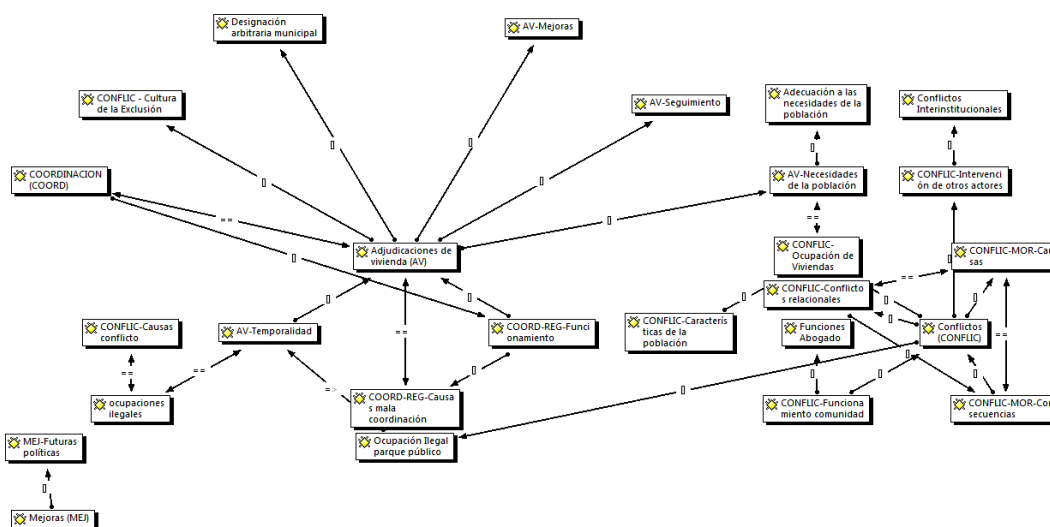
Fuente: elaboración propia

4.3. Ocupaciones irregulares

Se extrae del análisis que la ocupación irregular de viviendas públicas, bien por la compra-venta irregular del inmueble, o bien por la ocupación de viviendas vacías es una práctica extendida en todo el territorio andaluz. Este hecho, supone un importante elemento de conflictividad ya que, por un lado reduce el número de viviendas sociales disponibles para familias con mayor necesidad y, en segundo lugar, impide un acceso a la vivienda a través de un procedimiento justo e igualitario.

Esta práctica ilegal exige que la temporalidad de la adjudicación tenga carácter de urgencia a fin de evitar la ocupación de las viviendas vacantes. Para llevar a cabo la adjudicación de una vivienda se hace necesaria la coordinación con distintas entidades, como se muestra en el Gráfico 3, especialmente con el registro de demandantes de viviendas cuyas competencias de gestión están transferidas al ámbito municipal.

Gráfico 3. Red de coordinación en la adjudicación de viviendas



Fuente: Elaboración propia

Este hecho, supone que la efectividad de la coordinación difiera en función del municipio en el que se encuentra la vivienda a adjudicar debido a que cada ayuntamiento, en función del tamaño poblacional, los recursos y los servicios de los que dispone, tiene un funcionamiento

diferente en materia de vivienda. Por tanto, no se observa una temporalidad fija en los plazos de adjudicación de vivienda.

"la idea del Registro Municipal es una idea exitosa, otra cosa es la implantación real y el funcionamiento real de esos registros que tengo que decir de antemano que es muy desigual, ..., porque hay muchos municipios donde no existe, o si existe no funciona, directamente. No tienen personal, no tienen medios o no tienen voluntad de establecerlo, éstos son más o menos los perfiles. Por tanto, eso aminora mucho la efectividad real del Registro Municipal de Demandantes, y en los sitios donde funcionan, funciona tarde, funciona lento y, a veces, mal."

4.4. Morosidad

Las ocupaciones irregulares están íntimamente a la morosidad de los inquilinos de viviendas sociales, que, según el análisis del discurso, supone el principal problema en la gestión de las viviendas públicas.

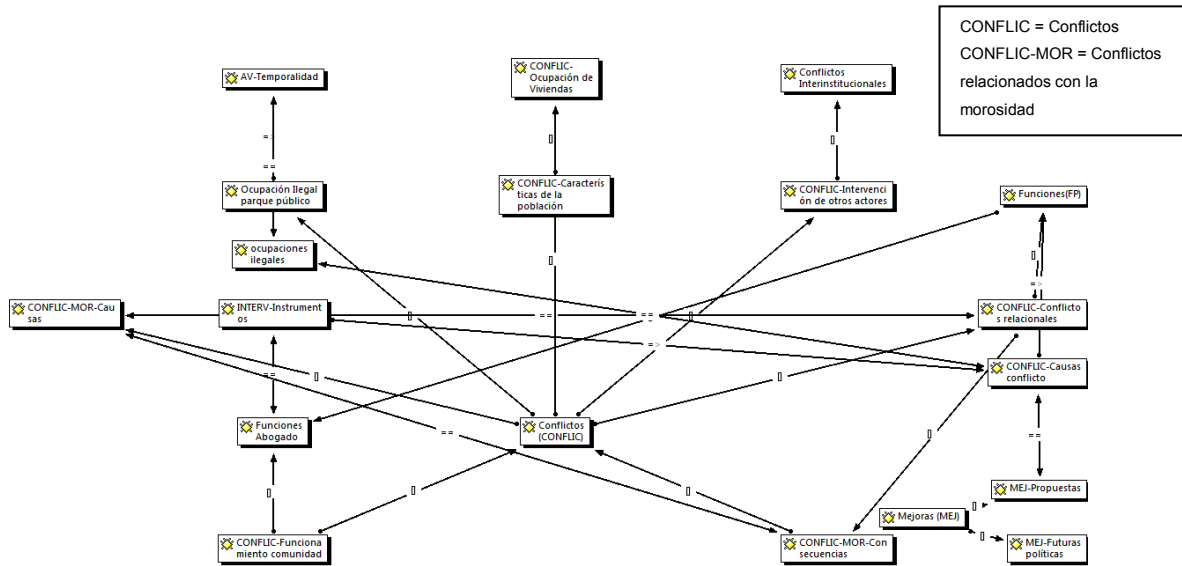
"Son promociones con importante morosidad hacia nosotros, pero también promociones donde existen ocupaciones ilegales y promociones donde los propios vecinos no contribuyen al pago de las cuotas de comunidad"

Las promociones de viviendas sociales presentan una elevada morosidad, siendo ésta una problemática crónica con la que se viene trabajando desde AVRA, anteriormente EPSA, desde el comienzo de este tipo de promociones. Para ello se han llevado a cabo diferentes programas para mitigar esta situación, tales como minoraciones de renta, aplazamientos de pago, etc.

En la actualidad, se lleva a cabo el Programa de Ayuda al Inquilino (PRAI) que constituye una intervención fundamentalmente social basada en la aplicación de medidas que alivien las cargas económicas que supone el uso de la vivienda pública en régimen de alquiler para aquellos vecinos que acrediten dificultades de pago por causas sobrevenidas. En este sentido, de acuerdo a la percepción de los entrevistados, se hace necesaria la distinción entre aquellos inquilinos que no pueden pagar las mensualidades debido a una circunstancia de carencia sobrevenida y aquellos inquilinos en los que se ha cronificado el impago de las mensualidades durante largos periodos de tiempo.

“Se dan problemas de todo tipo, quien no paga la comunidad porque no le da la gana, quien maltrata el material común, quien ¿sabes? Quien no está de acuerdo.”

Gráfico 4. Red de conflictos relacionados con la morosidad



Fuente: Elaboración propia

Además del factor económico que es inherente a la morosidad y que afecta de manera directa a la normalización de las cuentas de la administración pública en este sector, y, por tanto, la inversión en la mejora y rehabilitación de los edificios, la morosidad supone, también, el origen de conflictos en la comunidad de vecinos, siendo numerosos los inquilinos que tampoco pueden hacer frente a los gastos comunitarios, lo que contribuye a un deterioro rápido de las viviendas y zonas comunes y, consecuentemente, a un deterioro de la vida en comunidad.

“Y suele haber muchos problemas en las comunidades, vamos hay ascensores parados por no pagar mantenimiento del ascensor.”

4.5. Medidas para la reducción de la morosidad y minimización de las ocupaciones irregulares

Sin embargo, a pesar de las medidas puestas en marcha para la reducción de la morosidad por la AVRA, y los conflictos que se generan a raíz de las ocupaciones irregulares y la morosidad, los entrevistados expresan que las medidas para su mitigación son muy limitadas o son poco efectivas. De manera más, concreta, debido a la presión social generada en contra de la



práctica de los desahucios llevados a cabo por las entidades financieras, ha contribuido a la paralización, de acuerdo a una decisión de corte político, por parte de AVRA de los procesos de desahucio, dando prioridad a otros mecanismos como son procedimientos monitorios, reclamaciones judiciales, etc. que, según se extrae del análisis, obtienen escasos resultados, lo que conlleva a un aumento de la morosidad y las ocupaciones irregulares ya que se genera una conciencia de falta de acción o respuesta de la administración pública

“El monitorio sería un instrumento de intervención

B: Claro es un procedimiento judicial de reclamación de cantidad al moroso, evidentemente, pero, claro, hay una diferencia y es que con el desahucio, si no me pagan me da igual pero yo te puedo echar a la calle, que es lo que a la gente le duele, pero la reclamación de cantidad si no tienes cantidad o no se te demuestra, sigues en la vivienda solo que no te voy a poder trincar nada, entonces es una herramienta más débil.”

5. CONCLUSIONES

Atendiendo a los resultados del estudio que se presentan en este manuscrito, existe una preocupación por el rápido deterioro de los edificios de promociones de viviendas sociales así como de la vida de la comunidad de vecinos.

Son varias las problemáticas que se barajan como causantes de este deterioro, no obstante, la zona donde se inserta la promoción, unida a la morosidad y las ocupaciones irregulares se perfilan como los ejes principales que afectan de una manera determinante a un desarrollo normalizado de las promociones de viviendas sociales.

Por tanto, se aprecia una opinión consensuada dirigida a mitigar estos aspectos con el objetivo de mejorar la calidad de vida y el cuidado de las instalaciones en las promociones.

En relación a las ocupaciones irregulares se precisa de una buena coordinación con las instituciones tanto públicas como privadas que tienen competencias en la demarcación donde se ubica la promoción. Haciendo especial hincapié en la coordinación con las administraciones municipales con competencias en servicios sociales y la gestión del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda.



No obstante, dado que la temporalidad en la adjudicación de la vivienda es un factor crucial para evitar ocupaciones irregulares, se extrae la necesidad de mejorar la efectividad en la coordinación con la entidad municipal y aunar los criterios y servicios relacionados con dicho Registro, a fin de acortar el tiempo invertido en asignar vivienda a un solicitante.

Por otra parte, a pesar de los programas puestos en marcha por la administración andaluza para paliar o minimizar la morosidad en las promociones públicas, se estima preciso la incorporación de instrumentos más eficaces en la lucha contra la morosidad así como un mejor seguimiento de los inquilinos con dificultades para el pago del alquiler. Asimismo, el discurso se centra en la importancia de la prevalencia de las decisiones técnicas frente a las decisiones políticas en el momento de adoptar medidas para el cumplimiento de los pagos.

Por último, como medida para combatir el deterioro de los edificios y de las comunidades de vecinos, se erige como principal herramienta, el fortalecimiento de la comunidad, a través de un servicio de seguimiento e información adecuados, y la incorporación de líderes positivos en la comunidad que fortalezcan la cohesión vecinal.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Alguacil Henche, A.; Alguacil Gómez, J. et al., (2013) *La vivienda en España en el siglo XXI. Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*. Fundación FOESSA. Colección Estudios Sociales. Nº 36.
- Agencia (AVRA) (2014) Agencia Públicas Empresariales disponible en: [http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/clara/gaaDetalleFuncion.html?idFuncion=1-4S366&nombre=Agencia+de+Vivienda+y+Rehabilitaci%F3n+de+Andaluc%EDa+\(AVRA\)](http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/clara/gaaDetalleFuncion.html?idFuncion=1-4S366&nombre=Agencia+de+Vivienda+y+Rehabilitaci%F3n+de+Andaluc%EDa+(AVRA)) [Acceso el día 08 de octubre de 2014]
- Ayala, L., (2012) *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España. Cap. III. "El impacto de la crisis sobre la desigualdad y la pobreza en la Unión Europea"*. Colección de Estudios Sociales. Núm. 35. Barcelona, Obra Social "La Caixa".
- Arnold, H., (1988) *Sociological theories and their application to social geography [Soziologische Theorien und ihre Anwendung in der Sozialgeographie]*. Urbs et Regio 49.
- Boletín Oficial del Estado (2013) Ley 4/2013, 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función de la vivienda social. Sec. I. Pag. 88451.
- Borrador de Decreto por el que se regula el Plan marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía disponible en: [\[http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/vivienda/Borrador_Plan_marco/Borrador_Decreto_Plan_Marco_Vivienda_y_Rehabilitacion_de_Andalucia.pdf\]](http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/vivienda/Borrador_Plan_marco/Borrador_Decreto_Plan_Marco_Vivienda_y_Rehabilitacion_de_Andalucia.pdf) [Acceso el día 08 de octubre de 2014]



- Buron Cuadrado, J., (2005) *La vivienda protegida en Euskadi: ¿un modelo a contracorriente?* QDL. Fundación Democracia y Gobierno Local. Euskadi.
- Cano Ruiz-Granados, M. (2011) *Análisis del problema de la vivienda en España*. Extoikos. Nº 3; 21-28.
- Clichevsky, N. (2000) *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación* División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. CEPAL. Santiago de Chile
- De León Carrillo J.C.,(2011) *La solución al problema de la vivienda en España: El papel de los promotores públicos*. Extoikos. Nº 3; 17-20.
- Juan Toset, E.M. (2012) *La política de vivienda en Europa. Consideraciones desde la perspectiva de los Servicios Sociales de interés general*. Cuadernos de Trabajo Social. Vol.25-2; 451-459.
- Mácha, P., (2010) *The landscape of anthropology and the anthropology of landscape [Krajiny antropologie a antropologie krajiny]*. Cesky Lid 97, 225–246.
- Ortale, M. (2014) *Una propuesta para una política social de vivienda inconclusa. La construcción del espacio público y privado y el cooperativismo como claves para su diseño*. Margen nº72.
- Osuna Llenez, J.L.; Vélez Méndez, C.; Cirera León, A.; Murciano Rosado, J. (2005) *Programación y evaluación pública: un triángulo complejo*. Ekonomiaz, nº60, Vol. I 3er trimestre.
- Parlamento de Andalucía (2005), *Ley de medidas para la vivienda protegida y el suelo*. Servicio de publicaciones oficiales del Parlamento de Andalucía.
- Pumar López, R., (2011) *Rasgos diferenciales del mercado de la vivienda en España y tendencias futuras*. Extoikos. Nº 3; 29-32.
- Trilla i Bellart, C., (2014) *Desigualdad y vivienda*. ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno, 9 (26): 95-126, 2014. ISSN: 1886-4805.



- Valls I Serra, X. (2001) *El papel de los Ayuntamientos en la puesta en marcha de una política de vivienda*. Ekonomiaz nº27.

Agradecimientos

The authors would like to thank the ERDF of European Union for financial support via project “Proyecto de Modelización socioespacial de la intervención social en viviendas sociales en Andalucía” of the “Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013”. We also thank all Public Works Agency and Regional Ministry of Public Works and Housing of the Regional Government of Andalusia staff and researchers for their dedication and professionalism.

CARACTERÍSTICAS DE LAS VIVIENDAS SOCIALES EN ANDALUCÍA: UN ENFOQUE CUANTITATIVO DESDE LA PERCEPCIÓN DE LOS INQUILINOS

AUTORES

Octavio Vázquez-Aguado (Universidad de Huelva)¹

Yolanda Borrego-Alés (Universidad de Huelva)

Mercedes González-Vélez (Universidad de Huelva)

Alejandro Orgambídez-Ramos (Universidad do Algarve)

José Andrés Domínguez-Gómez (Universidad de Huelva)

PANEL

P6 -Políticas Urbanas ‘Políticas Urbanas e Innovación’

RESUMEN

El análisis de las políticas públicas de vivienda no puede abstraerse del contexto de crisis económica que vivimos. En el mismo se mantienen las situaciones que tradicionalmente han justificado la puesta en marcha de dichas políticas, que se conjugan con nuevas realidades que requieren también una respuesta pública. En la presente comunicación relatamos la percepción que los inquilinos de las viviendas públicas tienen de estas políticas así como su grado de satisfacción con las mismas a partir de una encuesta diseñada “ad hoc”. Los resultados nos ponen de manifiesto que de estas políticas se benefician sectores poblacionales en dificultad social y que su grado de satisfacción se ve influenciado por el régimen de tenencia de la vivienda, la ubicación de la misma o no en zonas con necesidad de transformación social y el nivel de ingresos declarado. Concluimos que la optimización de las políticas exige un esfuerzo de coordinación entre administraciones y una mejora de los procesos de gestión puesto que los destinatarios de las mismas son los adecuados y previstos en la normativa actual.

PALABRAS CLAVE

Vivienda social, percepción social, política social, Andalucía, análisis cuantitativo.

¹ Octavio Vázquez Aguado. Departamento de Sociología y Trabajo Social. Facultad de Trabajo Social. Campus El Carmen. Universidad de Huelva. Avda. 3 de marzo, s/n. 21071. Tfno: 959219656. Octavio@uhu.es



Introducción

Existe un consenso generalizado en las ciencias sociales que considera el acceso a una vivienda digna como un elemento central sobre el que pivotar la participación e integración social. Si bien su disfrute no garantiza, por sí misma, que las personas que participan de ella desarrollen unas pautas de vida normalizada, no es menos cierto que la inexistencia de una vivienda es, generalmente, condición favorecedora de exclusión y precarización social. Por tanto, todos los seres humanos no sólo tienen derecho a una vivienda como tal sino que su acceso es condición necesaria para el desarrollo de la ciudadanía.

Como decimos, creemos que no hay discusión sobre estas premisas básicas. Sí la hay, sin embargo, sobre lo que se considera una vivienda digna y sobre el modo y manera en el que la población puede satisfacer esta necesidad.

La articulación de políticas que favorecieran el acceso a la vivienda fue una estrategia utilizada durante el capitalismo industrial para contentar a la clase trabajadora. Las mismas élites económicas impulsaron el desarrollo de viviendas ligadas al lugar de trabajo. Es decir, trabajar en una determinada fábrica o empresa suponía el acceso a una vivienda que era también propiedad de los empleadores del trabajador. Esta posibilidad basculaba entre dos consideraciones: por un lado, suponía un salario en especie que era muy necesario para un trabajador con magros ingresos y, por otro lado, no dejaba de ser un mecanismo de control social poderoso porque mostrar insatisfacción con las condiciones de trabajo implicaba también la pérdida de la vivienda. De esta manera, el trabajador afortunado que accedía a una de estas viviendas de la empresa se pensaba muy mucho la posibilidad de participar en huelgas y protestas que demandaran mejores condiciones de trabajo. El acceso a la vivienda que ofrecía la empresa era una estrategia conducente a facilitar la aceptación de la desigualdad inherente al régimen capitalista.

Con la creación del estado del bienestar los poderes públicos pasaron a tener un papel predominante en el desarrollo de las políticas de vivienda. No sólo ordenaban el territorio o definían una arquitectura legal que amparaba el derecho a la misma sino que se convertían en promotores de viviendas públicas de diferente tipología: desde aquellas que se dirigían a un sector de la población que si bien disponían de unos ingresos regulares y estables eran insuficientes para acceder al mercado libre de la vivienda, hasta aquellas “viviendas sociales” destinadas a grupos de población que, en todo caso, podrían satisfacer un alquiler módico por disfrutar de una vivienda a todas luces necesarias. Al menos en España, todas las



administraciones han promovido el desarrollo de viviendas públicas produciéndose a veces una descoordinación en la gestión de las mismas en la medida que ninguna de esas administraciones ha querido renunciar a la concesión de estas viviendas por el rédito político que de ello se deriva. En cualquier caso, la vivienda tiene una función social que cumplir orientada a sus usos residenciales que garantizan el ejercicio de la ciudadanía.

Con la transformación del capitalismo industrial en capitalismo financiero la vivienda perdió esta función social y se convirtió en bien de inversión. Hubo una serie de medidas que favorecieron dicha transformación: desde la consideración de cualquier suelo no protegido como urbanizable hasta la existencia de líneas de financiación que parecían infinitas tanto para promotores de vivienda como ciudadanos interesados en su adquisición, sin olvidarnos de que todo lo relacionado con la recalificación de terrenos, su urbanización y construcción de viviendas se convirtió en la principal fuente de financiación de las administraciones públicas (y en fuente de corrupción). Se generó una espiral inflacionista sobre los precios de la vivienda que parecía no tener fin. Los precios subían y las viviendas se compraban alimentadas con unos créditos infinitos. Todo parecía perfecto hasta que la famosa burbuja que se generó estalló. Y ya conocemos sus consecuencias: una deuda privada que se hizo pública vía rescate bancario. Miles de personas han perdido sus hogares por no poder atender los créditos que financiaron su adquisición. Otros tantos tienen serias dificultades para atender su pago por la pérdida de salario o directamente del empleo... De este modo, las ejecuciones hipotecarias y los desahucios adquirieron carta de presencia en nuestra realidad social... Mientras tanto, miles de viviendas vacías se encuentran sin ocupación ni uso alguno.

Y todo esto acontece en un contexto de austericidio donde las administraciones públicas se ven privadas de recursos para atender las demandas de la población en un momento de gran precariedad social. No deja de ser llamativo que, al igual que ocurre con los servicios sociales, cuando más se requeriría una política que diera respuesta no sólo a las “viejas” situaciones de necesidad de vivienda sino también a las “nuevas”, menos recursos y menos medios se dedican a la promoción pública de las mismas. No significa esto que todas las administraciones estén sin hacer nada ante esta realidad. Creemos que el empeño que pone la Junta de Andalucía en hacer cumplir la función social de la vivienda (Ley 4/2013, de 1 de octubre) merece ser destacado por su compromiso en la defensa de esta función.



Es en este contexto donde desarrollamos nuestro proyecto de investigación en torno a la vivienda de promoción pública o vivienda social. El objetivo general del mismo gira en torno a la modelización del proceso de gestión de estas viviendas públicas.

Pretendemos contribuir al diseño de modelo de gestión de viviendas protegidas o sociales (Juan Toset, 2010) que no solo resuelvan la cuestión del acceso a la vivienda sino que mejore también las posibilidades de integración y participación social de las personas que se benefician de las mismas. Un modelo de gestión integral, integrado en procesos de trabajo en red. Basado en el acompañamiento e intervención con aquellas familias adjudicatarias de viviendas sociales. Pero también contribuir a la planificación de políticas de vivienda, a partir del análisis de los problemas sociales, de la realización de diagnósticos cualitativos y cuantitativos de las situaciones existentes en los parques de viviendas públicas. Un diagnóstico que posibilite la gestión de políticas de viviendas desde una perspectiva social, que se adapte a las situaciones reales y que generen procesos integrados en los servicios sociales comunitarios, entre otros. Una perspectiva social de la vivienda pública no asociada con grupos de población vulnerables exclusivamente, sino como un instrumento del Estado de Bienestar para la reducción de las desigualdades sociales y la observación de la vivienda como un derecho humano y no un bien de consumo.

En este sentido, es tan importante que los profesionales de los servicios sociales posean procesos y procedimientos de intervención que marquen estándares de actuación como estudiar las percepciones que sobre las viviendas y sus inquilinos se desarrollan en los espacios donde se ubican. De esta manera, creemos que se refuerza el carácter de servicio social de interés general que se concede a la política de vivienda social en el marco de la Unión Europea (Ver Libro Verde sobre los servicios de interés general). Como señala Juan Toset (2012, p.458), lo que pretendemos es contribuir a disminuir la distancia entre los profesionales de la intervención social y las políticas y los instrumentos que se plantean para resolver determinadas necesidades sociales. Integrar nuevas visiones en las estrategias de actuación en torno a las viviendas protegidas y sociales.

Como señalan Cortés, Antón, Martínez y Navarrete (2008), se trata de poner en valor los componentes sociales de las políticas de vivienda dado que no basta, por la complejidad de factores que actúan en torno a la relación vivienda social-personas que acceden a las mismas, en considerarla desde una mera lógica económica y ni siquiera desde una visión urbanística o de derechos. Se trata de mejorar los procesos de intervención social con esta población para



que el acceso a la vivienda se convierta en una oportunidad para mejorar la participación e integración social. Como señalan estos autores, *lo social debe articular la intervención sobre la exclusión residencial*, para que mejorar las condiciones de sus viviendas se convierta en una opción para mejorar también en otros ámbitos de la vida en sociedad.

Para el logro de estos objetivos, desarrollamos en nuestra investigación un trabajo sobre cuatro dimensiones en torno a la vivienda pública:

1. Dimensión contextual y relacional: Contexto socioeconómico, demográfico y percepción por parte de los actores locales.
2. Dimensión de gestión de la intervención pública.
3. Dimensión urbanística
4. Dimensión arquitectónica.

El contenido que comunicamos en este trabajo está ubicado en la dimensión contextual y relacional, y son parte de los resultados de una encuesta realizada a los inquilinos de las viviendas públicas en Andalucía.

Método

Participantes

La población de estudio está constituida por las personas inquilinas de las viviendas sociales de Andalucía. La muestra está compuesta por 404 sujetos (la caracterización de las personas participantes se incorpora en el apartado de resultados), con un nivel de confianza 95.5% (y margen de error 4,47%), distribuidos proporcionalmente al número de viviendas de cada promoción.

Instrumento

Para dar respuesta a los objetivos planteados en la investigación se elaboró una encuesta que nos permitió recoger la siguiente información: características sociodemográficas, satisfacción con la vivienda y el entorno, percepción de problemas sociales, percepción de las relaciones con el vecindario. Para conocer las características sociodemográficas se construyó un



cuestionario en el que podemos diferenciar dos bloques de preguntas. En el primer bloque, se recoge información sobre aspectos relacionados con la identificación de la vivienda (tipología, funcionalidad, provincia, tamaño del municipio en que se sitúa y régimen de tenencia). El segundo bloque de preguntas nos aporta información concreta sobre el inquilino, y nos permite conocer el sexo, la edad, el estado civil, el nivel de estudios, y su situación económica y profesional. Para evaluar el grado de satisfacción de los inquilinos con el entorno y la vivienda, se utilizó una escala elaborada al efecto con una escala de respuesta de 0 a 10. Con el propósito de estudiar la problemática social del barrio se diseñó un instrumento en el que se solicita a los inquilinos que valoren, en una escala de 0 a 10, la percepción del vecindario fue evaluada con el instrumento de Buckner (1988). Este instrumento de cohesión del vecindario nos permite valorar 18 elementos a través de una escala de respuesta de 0 a 5. También se incluyó un cuestionario sobre satisfacción y valoración sobre el rol de la administración pública (la Junta de Andalucía).

Los resultados que hemos obtenido con la exploración de las propiedades psicométricas realizadas a nuestra muestra apoyan la validez y fiabilidad de las medidas utilizadas en el estudio.

Estrategia de análisis

Se han estudiado las frecuencias de las variables sociodemográficas para elaborar el perfil de las personas inquilinas, realizando análisis descriptivos (media, desviación típica y moda) para las variables objeto de estudio.

Para el análisis de los datos se utilizó el paquete estadístico SPSS 20.0. Se estudiaron las frecuencias de las variables sociodemográficas para elaborar el perfil de los inquilinos, y se obtuvieron estadísticos descriptivos (media, desviación típica y moda) para cada una de las variables resultado (satisfacción con la vivienda y el entorno, problemas sociales, percepción del vecindario, y valoración y relaciones con la administración). También se han realizado comparaciones de medias (t de student y ANOVAs), calculando el tamaño de efecto según d de Cohen, que permite calcular el valor de la diferencia media tipificada entre los grupos comparados, donde valores de d hasta 0.20 se consideran tamaños del efecto pequeños, hasta 0.50 efectos medianos y 0.80 o más como tamaños elevados.

Resultados

Caracterización de los participantes y viviendas donde residen

Las personas inquilinas de las viviendas sociales se distribuyen en las siguientes promociones por provincias, identificándose también la funcionalidad, esto es, si trata de promociones ubicadas en Zonas con Necesidad de Transformación Social (ZNTS) o no. Considerando que de las 404 personas que han participado, el 61,1% sus viviendas se localizan en ZNTS. Otra de las variables que se muestran es el tipo de viviendas que componen la promoción (unifamiliar o plurifamiliar), donde el 85,1% de las personas inquilinas residen en viviendas de tipo plurifamiliar. En lo que respecta al régimen de tenencia, el 65,1% de las viviendas son en régimen de alquiler, el 20,8% son de alquiler con opción a compra, y un 14,1% son en régimen de propiedad. El 39,1% de las personas participantes residen en promociones que están ubicadas en zonas de menos de 50 mil habitantes.

Tabla I: Distribución de la muestra

Provincia y	Promoción	n	Funcionalidad	Tipología vivie	Tamaño pobla
Almería	AL-0905	52	ZNTS	Plurifamiliar	≥50 mil hab
	AL-0932	5		Unifamiliar	< 50 mil hab
Cádiz	CA-0915	54	ZNTS	Plurifamiliar	≥50 mil hab
	CA-7030	7	ZNTS	Plurifamiliar	≥50 mil hab
	CA-9046	2		Plurifamiliar	< 50 mil hab
Córdoba	CO-0951	16	ZNTS	Plurifamiliar	< 50 mil hab
	CO-0970	27		Plurifamiliar	≥50 mil hab
Granada	GR-0903	25	ZNTS	Plurifamiliar	≥50 mil hab
	GR-0920	8		Unifamiliar	< 50 mil hab
	GR-0986	6		Unifamiliar	< 50 mil hab
Huelva	HU-0911	2		Unifamiliar	< 50 mil hab
	HU-09118	8		Plurifamiliar	< 50 mil hab
	HU-7052	31	ZNTS	Unifamiliar	≥50 mil hab
Jaén	JA-0919	19	ZNTS	Plurifamiliar	< 50 mil hab
	JA-0937	26	ZNTS	Plurifamiliar	≥50 mil hab
Málaga	MA-0901	63		Plurifamiliar	< 50 mil hab
	MA-0905	21		Plurifamiliar	< 50 mil hab
	MA-0957	17	ZNTS	Plurifamiliar	≥50 mil hab
Sevilla	SE-0980	8		Unifamiliar	< 50 mil hab
	SE-7141	5		Plurifamiliar	≥50 mil hab
	SE-8081	2		Plurifamiliar	≥50 mil hab
TOTAL		404			



Variables sociodemográficas

La muestra estuvo formada por 228 mujeres (56,5%) y 176 hombres (43,6%). La media de edad de los sujetos encuestados se situó en 46,5 años con una edad mínima de 18 y máxima de 92 años. La mayoría de los inquilinos se encuentran casados (59,2%), seguidos por el 18,6% de personas solteras. El porcentaje mínimo corresponde a los sujetos separados (2,5%) y divorciados (3,5%). La mayor parte de las personas participantes cuentan con estudios primarios (38,1%), aunque el porcentaje de personas sin estudios es bastante elevado (29,5%). Y un 6,7% de personas que manifiestan ser analfabetas. Las personas con estudios universitarios o equivalentes no alcanzan el 2%. En cuanto a la nacionalidad y la etnia, el 93,8% de los inquilinos son españoles/as y el resto son marroquíes. Entre las personas con nacionalidad española, 70 de ellas son de etnia gitana (17,3%). Estas características se pueden observar en la Tabla II

Otras cuestiones recogen información sobre aspectos de carácter económico de la unidad del hogar. La percepción que las personas tienen sobre su situación económica es mayoritariamente negativa: regular (40,1%), mala (23%) y muy mala (21,5%). El nivel medio de ingresos de los hogares (considerando que esta cuestión ha sido respondida en prácticamente la mitad de la personas participantes) es de 593,71 euros mensuales (Desviación de 362,56). La moda para esta variable se sitúa en 426 euros. Esta misma cuestión ha sido abordada mediante una pregunta de carácter ordinal con franjas de ingresos preestablecidas. La mayoría de sujetos se sitúan por debajo de los 1.000 euros. Un 38,4% menos de 500 euros, y el 39,6% se ubica en la franja entre 500 y 999 euros mensuales. Existe un sujeto que declara cobrar entre 2000 y 2.500 euros. Si se elimina del cálculo de la media de ingresos a este individuo, la media se sitúa en 587 euros mensuales (Tabla III).

La mayoría de la muestra, el 46,3% se encuentra en una situación de desempleo con búsqueda de empleo, seguido de un 16,6% de jubilados/as y un 11% con empleo a tiempo parcial (Tabla IV).

Tabla II: Caracterización sociodemográfica de los participantes

		Frecuencia	%
Sexo	Mujer	228	56,4
	Hombre	176	43,6
Estado civil	Soltero/a	75	18,6
	Viudo/a	34	8,4
	Separado/a	10	2,5
	Divorciado/a	14	3,5
	Casado/a	239	59,2
	Pareja de hecho	26	6,4
	Perdidos	6	1,5
Nacionalidad	Española	379	93,8
	Marroquí	25	6,2
Nivel de estudios	Analfabeto por problemas físicos o psíquicos	2	,5
	Analfabeto por otras razones	25	6,2
	Sin estudios	119	29,5
	Estudios primarios o equivalentes	154	38,1
	Enseñanza general secundaria primer ciclo	46	11,4
	Enseñanza general secundaria segundo ciclo	38	9,4
	Enseñanzas profesionales grado medio	3	,7
	Enseñanzas profesionales grado superior	4	1,0
	Estudios universitarios o equivalentes	7	1,7
	Perdidos	6	1,5

Tabla III: Percepción situación económica e ingresos

		Fr	%			Fr	%
Percepción situación económica	Muy mala	87	21,5	Ingresos netos mensuales en el hogar	Hasta 499 euros	155	38,4
	Mala	93	23		500 a 999 euros	160	39,6
	Regular	162	40,1		1000 a 1499 euros	46	11,4
	Buena	56	13,9		1500 a 1999 euros	9	2,2
	Muy buena	2	0,5		2000 a 2499 euros	1	0,2
	Perdidos	4	1		Perdidos	33	8,2

Tabla IV: Actividad y ocupación de las personas entrevistadas

		Frecuencia	%
Actividad- ocupación	Trabajando a tiempo completo	36	8,9
	Trabajando a tiempo parcial	48	11,9
	Parado (sin trabajo y buscando empleo)	187	46,3
	Estudiando	8	2
	Jubilado, prejubilado, retirado de una actividad económica previa	67	16,6
	Incapacitado para trabajar	12	3
	Dedicado a las labores del hogar	28	6,9
	Otro tipo de inactividad	9	2,2
	Perdidos	9	2,2

Satisfacción con la vivienda, percepción sobre el barrio y el vecindario

Para las persona inquilinas, la satisfacción global con la vivienda propia es de 7,82 en una escala de 0 a 10, lo que resulta una valoración bastante positiva, sin embargo, la valoración del barrio donde residen en comparación con la ciudad donde se ubica es bastante negativa, con una media de 3,71 (la más baja de todas las puntuaciones). Las puntuaciones más positivas en cuanto a la satisfacción con aspectos del barrio se producen con los servicios de carácter religioso y con los colegios de enseñanza obligatoria (Véase Tabla V).

El análisis comparativo realizado con diferentes variables ha mostrado la existencia de diferencias estadísticamente significativas entre la satisfacción de personas que residen en promociones en ZNTS y aquellas que residen en zonas no consideradas como ZNTS. Las

diferencias se producen de modo que los inquilinos que residen en ZNTS están menos satisfechos con la seguridad de sus barrios y con cuestiones del entorno como la limpieza, los espacios verdes y el alumbrado público. Sin embargo, en los dos aspectos más destacados que se han mencionado anteriormente tienen significativamente puntuaciones superiores con respecto a personas que residen en zonas que no son consideradas como ZNTS. Si se atiende al tamaño del efecto calculado para estas diferencias significativas (Tabla VI), únicamente la satisfacción con los colegios puede considerarse como tamaño de efecto considerable (d de Cohen).

Tabla V: Satisfacción media con la vivienda

	Total			NO ZNTS			ZNTS		
	n	Med	Desv	n	Med	Desv	n	Med	Desv
2.1. En términos generales, ¿está ud. satisfecho/a con su vivienda?	400	7,82	3,006	156	7,98	2,636	244	7,71	3,222
2.2. La ubicación de su vivienda en la ciudad	403	7,06	3,216	157	7,32	2,81	246	6,89	3,445
2.3. Las calidades de construcción de su vivienda	399	7,02	3,231	156	6,88	2,998	243	7,11	3,376

Tabla VI: Satisfacción con servicios del barrio

Barrio	Total			NO ZNTS			ZNTS			DIFERENCIAS
	n	Med	Desv	n	Med	Desv	n	Med	Desv	
2.4. Espacios públicos	401	6,65	3,566	157	6,32	3,546	244	6,86	3,571	
2.5. Sensación de seguridad	402	5,52	3,822	156	6,38	3,397	246	4,98	3,979	(t (401)=3.78, p≤.001, d=.37, IC 95% [.67, 2.14])
2.6.La limpieza en su ciudad / barrio	403	4,61	3,677	157	5,5	3,212	246	4,03	3,843	(t (401)=4.15, p≤.001, d=.41, IC 95% [.77, 2.17])
2.7. Transporte público	382	6,43	3,54	139	6,09	3,461	243	6,63	3,577	
2.8. Colegios	386	8,24	2,766	149	7,9	2,787	237	8,46	2,738	
2.9. Servicios sanitarios (centros de salud)	397	7,19	3,514	154	5,73	3,625	243	8,11	3,116	(t (395)=-6.71, p≤.001, d=-.72, IC 95% [-3.07, -1.68])
2.10. Servicios religiosos	363	8,4	2,746	130	7,75	2,697	233	8,76	2,712	(t (361)=-3.41, p=.001, d=-.37, IC 95% [-1.60,-.43])
2.11. Servicios deportivos	356	6,48	3,843	129	6,48	3,698	227	6,48	3,931	
2.12. Asistencia social (recursos públicos)	369	6,92	3,522	143	6,71	3,356	226	7,06	3,624	
2.13. Abastecimiento de agua y saneamiento	394	7,59	3,299	150	7,85	3,155	244	7,43	3,381	
2.14. Espacios verdes	400	5,55	4,053	156	6,61	3,597	244	4,87	4,188	(t (398)=4.42, p≤.001, d=.44, IC 95% [.97, 2.51])
2.15. Alumbrado, iluminación	399	6,13	3,916	155	7,15	3,121	244	5,48	4,227	(t (397)=4.51, p≤.001, d=.44, IC 95% [.94, 2.39])
2.16.En general, diría que su barrio se encuentra mucho peor (0) o mucho mejor (10) que el resto de la ciudad	399	3,71	3,366	153	4,14	3,403	246	3,44	3,321	(t (397)=2.01, p=.045, d=.21, IC 95% [.02, 1.37])

Se producen también diferencias derivadas del nivel de ingresos netos del hogar, de manera que la satisfacción global ($F(3,366) = 4,61$ $p = .004$), localizándose las diferencias entre los grupos con ingresos más bajos, esto es, entre aquellos situados en la franja hasta 499 euros que tienen menor satisfacción con su vivienda que los que se ubican entre 500 y 999 euros,

aunque el tamaño de efecto es pequeño ($d=0.34$). También se han hallado diferencias en la valoración del barrio de residencia en comparación con el resto de la ciudad al que pertenece entre estos mismos grupos (*Brown-Forsythe* (3,365)= 4,08, $p=.009$), siendo la valoración peor para los de menor ingresos (aunque el tamaño de efecto de las diferencias es pequeño, $d=0.36$) (Tabla VII).

Tabla VII: Diferencias en la satisfacción con la vivienda en función de los ingresos

		N	Media	Desviación típ.	
Satisfacción administración	Hasta 499 euros	106	4,97	4,348	$(t (228)=2.82, p=.005, d=.38, IC 95\% [0.46,2.61])$
	500 a 999 euros	124	6,51	3,900	
Información, comunicación	Hasta 499 euros	110	5,16	4,340	$(t (230)=-2.61, p=.010, d=.34, IC 95\% [0.36,2.56])$
	500 a 999 euros	122	6,62	4,159	
Mantenimiento	Hasta 499 euros	110	3,58	4,118	$(t (231)=2.82, p=.005, d=.37, IC 95\% [0.46,2.63])$
	500 a 999 euros	123	5,13	4,256	
Claro el contacto	Hasta 499 euros	111	5,15	4,466	$(t (233)=3.68, p\leq.001, d=.48, IC 95\% [0.95,3.14])$
	500 a 999 euros	124	7,19	3,993	
Satisfacción precio alquiler	Hasta 499 euros	110	5,93	4,593	$(t (235)=3.77, p\leq.001, d=.51, IC 95\% [0.96,3.06])$
	500 a 999 euros	127	7,94	3,417	
Satisfacción administración	Hasta 499 euros	17	5,06	3,848	$(t (30)=2.46, p=.02, d=.89, IC 95\% [0.48,5.27])$
	500 a 999 euros	15	7,93	2,549	

En el estudio se ha preguntado también por las principales problemáticas presentes en el barrio donde residen, y por cuestiones relativas a su vida cotidiana en el vecindario (relaciones con vecinos/as, ayuda recibida, cohesión vecinal, etc.).

En lo que respecta a los problemas sociales existentes en los barrios, considerando una escala de frecuencia con la que se producen (de 0 a 10), el desempleo es, con diferencia, el mayor problema identificado (con una media de 8,82). Existen otros dos problemas que superan los cinco puntos de media, se trata del consumo de drogas (5,55) y de problemas relacionados con la limpieza y conservación de las aceras y calles (5,17). Los problemas con menor incidencia son la prostitución (0,78) y la violencia contra las mujeres (0,99).

Cabe señalar la existencia de diferencias estadísticamente significativas entre personas que residen en ZNTS y aquellas que no en numerosos aspectos (Tabla VIII), aunque únicamente tiene un tamaño de efecto elevado la cuestión del desempleo, más destacada como problema por aquellas personas que viven en ZNTS. Otras diferencias, con tamaños medios de efectos (en torno a 0,5) se producen en la frecuencia de considerar como problemas del barrio el consumo de drogas, la existencia de conflictos, ruidos, problemas de limpieza y conservación

del entorno y los riesgos ambientales, siendo siempre la valoración de frecuencia de estos problemas superior en las ZNTS.

Tabla VIII: Percepción de problemas en el barrio

	Total			NO ZNTS			ZNTS			DIFERENCIAS
	n	Med	Desv	n	Med	Desv	n	Me	Desv	
3.1. Robos	374	3,54	3,858	152	3,2	3,841	222	3,77	3,861	
3.2. Prostitución	341	0,78	2,314	137	0,86	2,408	204	0,73	2,253	
3.3. Consumo de drogas	348	5,55	4,022	149	4,28	4,1	199	6,5	3,697	(t (300)=-5,21, p≤.001, d=-.57, IC 95% [-3,06, -1,38])
3.4. Alcoholismo	360	4,68	4,148	149	3,67	4,148	211	5,39	4,007	(t (358)=-3,93, p≤.001, d=-.42, IC 95% [-2,57, -0,86])
3.5. Venta de drogas	314	4,92	4,415	136	3,93	4,396	178	5,67	4,29	(t (312)=-3,54, p≤.001, d=-.40, IC 95% [-2,72, -0,78])
3.6. Entorno insalubre o presencia de enfermedades	390	3,16	3,985	156	2,35	3,658	234	3,7	4,109	(t (358)=-3,39, p=.001, d=-.34, IC 95% [-2,13, -0,57])
3.7. Conflictos dentro de su comunidad de vecinos	394	2,44	3,405	155	2,1	2,992	239	2,67	3,636	
3.8. Conflictos dentro de su barriada	393	3,45	3,839	156	2,27	3,457	237	4,23	3,886	(t (358)=-5,23, p≤.001, d=-.53, IC 95% [-2,70, -1,22])
3.9. Desempleo	396	8,82	2,568	154	7,81	3,31	242	9,47	1,665	(t (394)=-5,80, p≤.001, d=-.72, IC 95% [-2,23, -1,10])
3.10. Absentismo y abandono escolar	358	3,08	3,949	139	2,34	3,597	219	3,54	4,097	(t (321)=-2,93, p=.004, d=-.31, IC 95% [-2,02, -0,40])
3.11. Ruidos	399	4,61	4,111	156	3,33	3,794	243	5,43	4,106	(t (397)=-5,12, p≤.001, d=-.53, IC 95% [-2,90, -1,29])
3.12. Problemas de limpieza y conservación de aceras y calles	397	5,17	4,051	156	3,83	3,547	241	6,03	4,13	(t (365)=-5,64, p≤.001, d=-.54, IC 95% [-2,96, -1,43])
3.13. Problemas de barreras arquitectónicas	392	4,29	4,302	154	3,21	3,635	238	4,99	4,556	(t (373)=-4,26, p≤.001, d=-.42, IC 95% [-2,59, -0,96])
3.14. Riesgos ambientales (tendidos alta tensión, actividades molestas, contaminación...)	377	3,12	4,094	152	1,72	3,002	225	4,07	4,452	(t (375)=-6,12, p≤.001, d=-.61, IC 95% [-3,10, -1,60])
3.15. Problemas de convivencia vecinal	390	2,6	3,623	155	2,05	3,092	235	2,97	3,897	(t (375)=-2,60, p=.010, d=-.26, IC 95% [-1,62, -0,23])
3.16. Violencia contra las mujeres	345	0,99	2,449	132	0,62	1,697	213	1,22	2,795	(t (343)=-2,48, p=.014, d=-.25, IC 95% [-1,08, -0,12])

En las cuestiones relativas al vecindario, considerando que se ha medido con una escala de 0 a 5 puntos, todas las cuestiones que han sido planteadas superan los 2.5 puntos (exceptuando el ítem 15, que debe ser interpretado en sentido inverso). Las cuestiones que destacan positivamente son la intención de continuar residiendo en el mismo lugar (3,66) y el sentimiento de respeto y fidelidad hacia los vecinos (3,62). Las diferencias de medias halladas, a pesar de resultar significativas se daban con efectos de tamaño mínimos. La única diferencia que se aproxima a un tamaño de efecto medio se establece a nivel de valoración global sobre vivir en el barrio (cuestión primera sobre vecindario), siendo más positiva la valoración de las personas que no viven en ZNTS ($t(400)=4.10$, $p \leq .001$, $d=.41$, IC 95% [0.41, 1.15]). (Tabla IX)

Tabla IX: Percepción del vecindario

	Total			Funcionalidad					
	n	Med	Desv	Si	Med	Desv	ZNTS	Med	Desv
(Muy mal 0 – 5 Muy bien)				n			n		
7.1. En general, me gusta mucho vivir en este barrio	402	3,3	1,938	157	3,77	1,775	245	2,99	1,979
7.2. Siento que pertenezco a este barrio.	398	3,38	1,997	157	3,65	1,843	241	3,2	2,076
7.3. Suelo visitar a mis vecinos.	402	2,56	2,088	157	2,63	2,039	245	2,52	2,122
7.4. La amistad y las relaciones que mantengo con los vecinos de mi barrio significan mucho para mí	400	2,76	2,067	157	2,7	2,021	243	2,8	2,099
7.5. Si tuviera la oportunidad, me gustaría mudarme a otro barrio.	403	3,56	2,053	157	3,2	2,226	246	3,8	1,904
7.6. Si mis vecinos estuvieran planeando algo para realizar en el barrio, yo me sentiría implicada e incluida en el proyecto.	394	3,34	1,926	156	3,1	1,963	238	3,49	1,889
7.7. Si yo necesitara un consejo sobre algo, podría contar con alguien de mi barrio.	385	2,97	1,972	152	2,71	1,989	233	3,14	1,946
7.8. Pienso que estoy de acuerdo con la mayoría de mis vecinos sobre lo que pensamos que es importante en la vida.	379	2,71	1,989	153	2,75	2,011	226	2,68	1,979
7.9. Creo que mis vecinos me ayudarían con un problema o necesidad urgente.	392	3,2	1,941	155	3,05	1,882	237	3,3	1,977
7.10. Siento respeto y fidelidad hacia mis vecinos.	395	3,62	1,718	155	3,4	1,764	240	3,77	1,675
7.11. En mi barrio estamos dispuestos a ayudar, prestar cosas y hacer favores a los vecinos.	391	3,01	1,95	154	2,97	1,884	237	3,03	1,995
7.12. Estaría dispuesta a trabajar junto con mis vecinos en algo que sirviera para mejorar mi barrio.	397	3,31	1,88	156	3,12	1,878	241	3,43	1,874
7.13. Tengo la intención de seguir viviendo en este barrio bastantes años.	390	3,66	1,836	151	3,74	1,814	239	3,61	1,853
7.14. Me gusta pensar que soy parecida a la gente que vive en este barrio.	382	2,58	2,024	152	2,6	2,014	230	2,57	2,035
7.15. Rara vez recibo visitas de mis vecinos.	399	2,19	2,06	156	2,23	2,1	243	2,16	2,037
7.16. Entre mis vecinos y yo existe una relación estrecha de amistad y compañerismo.	395	2,63	2,028	155	2,54	2,055	240	2,7	2,011
7.17. En mi barrio, normalmente me paro a hablar y charlar con la gente.	398	3,25	1,884	156	3,14	1,878	242	3,31	1,889
7.18. Vivir en este barrio me hace sentirme miembro de un grupo de personas que comparten	389	2,7	2,055	153	2,61	2,007	236	2,76	2,087

Relación con la administración pública

El último bloque de resultados es de gran relevancia para el objeto de la comunicación que nos ocupa, ya que analiza las opiniones de las personas inquilinas sobre el rol de la Junta de Andalucía en relación con las viviendas y las relaciones existentes con la administración.

Las personas con viviendas en régimen de propiedad tienen una media de 6,88 puntos (en una escala de 0 a 10) de satisfacción con las relaciones que ha mantenido con la Junta de Andalucía como vendedor de su vivienda.

La situación para las personas inquilinas en régimen de alquiler (y alquiler con opción a compra) es una media de 5,8 ante la pregunta de si consideran que la Junta de Andalucía ejerce correctamente su labor de arrendador (“casero”) (han respondido 272 personas a esta cuestión). De manera específica, la valoración de estas personas en régimen de alquiler sobre las informaciones, comunicaciones y notificaciones es de 5,97 de media (n=274 y desviación de 4,3). En este aspecto, aunque la media no es muy elevada, la mitad de las personas participantes se sitúan en puntuaciones a partir de 8 puntos (punto de corte del percentil 50).

La valoración de la función de mantenimiento de las viviendas por parte de la administración es baja, no alcanzando los 5 puntos en una escala de 0 a 10, concretamente la media se sitúa en 4,51 de media (desviación de 4,28 y n=277).

Otras cuestiones contempladas han recogido información sobre si las personas inquilinas tienen claro con quién contactar en caso de duda, para reclamar, informarse o responder a notificaciones / comunicaciones relacionadas con el alquiler de su vivienda, obteniendo una puntuación media de 6,22 de media (desviación de 4,34), y otra cuestión sobre satisfacción con el precio del alquiler, con una media de 6,87 (desviación de 4,16). Esta satisfacción se puede comprender al conocer que la media resultante de precio de alquiler mensual se sitúa en 40 euros y la moda es de 30 euros. El 60% de las personas que han respondido pagan 40 euros o menos por el alquiler de su vivienda, y sólo el 25% de la muestra paga 50 o más euros al mes.

Aunque la media de satisfacción con el precio es buena, el 43,2% de personas participantes manifiestan tener alguna deuda de alquiler en la actualidad con la Junta de Andalucía (administración responsable). Con respecto a las cuestiones sobre la cuantía de la deuda o el número de recibos, las respuestas han sido muy escasas. Si del total de personas en régimen de alquiler 227 respondieron a la cuestión sobre tener o no deudas (siendo afirmativo para 98 de ellas), sólo 35 han respondido sobre los recibos que adeudan (y sólo 14 sobre las cantidades). Sobre el número de recibos, la mitad de estas personas deben 5 o menos recibos (aunque un 25% de ellas debe 15 o más recibos), aunque cabe mencionar que la moda es de 24 recibos (con una frecuencia de 14,7%). Las cantidades tienen una gran horquilla, desde los 150 a los seis mil euros de deuda.

Otro bloque de preguntas valora si los inquilinos conocen y se benefician (o han beneficiado) de diferentes medidas existentes, tales como minoración de la renta, flexibilización de pagos, aplazamientos, etc. Los resultados muestran que las medidas son poco conocidas y aún menos empleadas o utilizadas. Las más conocidas son la minoración de rentas y la flexibilización del abono de la deuda (con un 14% aproximadamente de personas que las conocen). En cuanto a beneficiarse de ellas, la que presentan mayor frecuencia es la flexibilización (pero con un 6,6%). La Tabla X refleja las frecuencias para cada una de las medidas existentes.

Tabla X: Conocimiento medidas Junta de Andalucía

Medidas	Conoce		Beneficiado		Conoce y beneficia	
	n	%	n	%	n	%
1. Minoración de renta	50	14,4	15	4,3	11	3,2
2. Flexibilización del abono de deuda	49	14,1	23	6,6	15	4,3
3. Aplazamiento de la repercusión de conceptos (IBI, rep	27	7,8	7	2	2	0,6
4. Abono de deuda eventual mediante reemisión de recib	29	8,4	22	6,3	5	1,4
5. Tareas de auto-reparación para la compensación del pa	24	6,9	3	0,9	1	0,3

No existen diferencias en ninguna de las cuestiones entre aquellas personas que residen en ZNTS y las que no. Sí se produce asociación, por ejemplo, entre la existencia de deuda en el alquiler y residir en ZNTS ($\chi^2(1, N = 227) = 0,160$ $p = 0,015$). (Tabla XI).

Sí se producen diferencias en función del nivel de ingresos netos del hogar de las personas participantes en el estudio. Al realizar prueba de comparación de medias (ANOVA) y hallar diferencias únicamente entre los grupos de menor nivel de ingresos, se ha optado por calcular la comparación de medias con el estadístico *t de student* y aportar esta información, ya que en

todas las cuestiones el grupo con ingresos de hasta 499 euros al mes tiene medias más bajas (Tabla XII).

Tabla XI: Distribución de tenencia de deudas de alquiler en función de la zona donde se viva

		Deuda alquiler		
		Si	no	Total
No ZNTS	Recuento	23	50	73
	% ZNTS	31,50%	68,50%	100,00%
	% deudas	23,50%	38,80%	32,20%
	Residuos corregidos	-2,4	2,4	
ZNTS	Recuento	75	79	154
	% ZNTS	48,70%	51,30%	100,00%
	% deudas	76,50%	61,20%	67,80%
	Residuos corregidos	2,4	-2,4	
Total	Recuento	98	129	227
	% ZNTS	43,20%	56,80%	100,00%
	% deudas	100,00%	100,00%	100,00%

Tabla XII: Satisfacción con la Junta de Andalucía en función de los ingresos

	Ingresos	N	Media	Desviación típ.	
Satisfacción administración como arrendador	Hasta 499 euros	106	4,97	4,348	$(t (228)=2.82, p=.005, d=.38, IC 95\% [0.46,2.61])$
	500 a 999 euros	124	6,51	3,9	
Información, comunicación	Hasta 499 euros	110	5,16	4,34	$(t (230)=-2.61, p=.010, d=.34, IC 95\% [0.36,2.56])$
	500 a 999 euros	122	6,62	4,159	
Mantenimiento	Hasta 499 euros	110	3,58	4,118	$(t (231)=2.82, p=.005, d=.37, IC 95\% [0.46,2.63])$
	500 a 999 euros	123	5,13	4,256	
Claro el contacto	Hasta 499 euros	111	5,15	4,466	$(t (233)=3.68, p\leq.001, d=.48, IC 95\% [0.95,3.14])$
	500 a 999 euros	124	7,19	3,993	
Satisfacción precio alquiler	Hasta 499 euros	110	5,93	4,593	$(t (235)=3.77, p\leq.001, d=.51, IC 95\% [0.96,3.06])$
	500 a 999 euros	127	7,94	3,417	
Satisfacción administración como vendedor	Hasta 499 euros	17	5,06	3,848	$(t (30)=2.46, p=.02, d=.89, IC 95\% [0.48,5.27])$
	500 a 999 euros	15	7,93	2,549	



Conclusiones

Las viviendas de promoción pública que son objeto de nuestra investigación se localizan, mayoritariamente, en municipios andaluces de más de 50.000 habitantes y en zonas necesitadas de transformación social. Estas viviendas se ubican en promociones plurifamiliares y la inmensa mayoría de ellas están en régimen de alquiler.

Los datos nos ponen de manifiesto una gran eficacia de las políticas públicas de vivienda en Andalucía en la medida que se benefician de las mismas personas en situación social desventajosa. Son personas con muy bajo nivel de estudios, con un ingresos medios inferiores a los 600 €, en situación de inactividad laboral casi el 80% de los mismos y que perciben su situación económica como difícil.

Aunque se muestran satisfechos con la vivienda que disfrutan no lo están tanto cuando comparan su barrio con el resto de la ciudad. Lógicamente, esta satisfacción es inferior entre las personas que viven en ZNTS. También las personas con menos ingresos declarados muestran una menor satisfacción.

En cuanto a la percepción de los problemas existentes en el entorno donde se ubica la vivienda, que la misma esté o no en una ZNTS es una variable que influye, especialmente, en la percepción del desempleo como principal problema del entorno.

Aunque las preguntas relativas a la valoración de la Junta de Andalucía como arrendador de las viviendas no han sido contestadas por la totalidad de la muestra, sí podemos obtener algunas conclusiones interesantes. En primer lugar, que aquellas personas que han podido comprar su vivienda están, por término medio, más satisfechas con este papel que aquellas que disfrutan de la misma en régimen de alquiler. El aspecto que más se valora tiene que ver con las comunicaciones y notificaciones y, el que menos, la función de mantenimiento de las viviendas. Siendo, en este caso, interesante contrastar la opinión de los inquilinos con la de los profesionales que gestionan el parque público de viviendas puesto que perciben, como uno de los principales problemas en el desarrollo de su trabajo, la falta de compromiso de los inquilinos en el mantenimiento de las viviendas.

El alquiler medio se sitúa en 40€, y la moda en 30€, que representaría algo menos del 10% del total de los ingresos medios declarados. Sin embargo, más del 40% de los inquilinos reconocen tener deudas de alquiler. Las personas con deudas se localizan en las ZNTS y, en general, tienen menos satisfacción con la Junta de Andalucía como arrendador y conocen



menos las medidas que ésta impulsa para mitigar los impagos de la renta. También sucede lo mismo con las personas de menos ingresos. Probablemente, se trate de los mismos sujetos. Al tener menos ingresos, los mismos no se dedican a la satisfacción del alquiler por módico que sea puesto que saben que, en cualquier caso, la Junta no va a iniciar ningún proceso de ejecución hipotecaria o de desahucio. Y aquí nos encontramos con otro aspecto que resulta problemático desde el punto de vista de los profesionales que gestionan estas viviendas. Si bien puede ser valorable el coraje político que implica no tomar estas medidas en un contexto de tanta alarma social con los desahucios, es necesario actuar antes que aquellos sujetos que no atienden el alquiler de la vivienda que disfrutaban no porque no puedan sino porque no quieren.

En definitiva, creemos que las políticas de vivienda pública en Andalucía cumplen con la función social de la misma y con el cometido para el que fueron diseñadas. Los problemas residen en mejorar la gestión de este parque público para lograr una mayor implicación de los inquilinos en el mantenimiento de las comunidades, acelerar los procesos de concesión de viviendas que se vayan quedando vacías para evitar las ocupaciones ilegales, mejorar la coordinación entre instituciones y, llegado el caso, promover nuevas viviendas públicas que puedan responder a las situaciones sobrevenidas en este contexto de crisis.

Referencias bibliográficas

- Buckner, J.C. (1988). The development of an instrument to measure neighborhood cohesion. American Journal of Community Psychology, 16 (6), pp. 771-791.
- Cortés, L., Fernández, C., y Plaza, P. (2001). Vivienda y exclusión residencial. Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid. Madrid: Comunidad de Madrid
- Juan Toset, E. (2010). Aportaciones del Trabajo Social al análisis de la dimensión territorial en los procesos de exclusión. Una aproximación al ejercicio profesional en el ámbito residencial. Cuadernos de Trabajo Social, 23, pp. 125-144.
- Juan Toset, E. (2012). La política de vivienda en Europa. Consideraciones desde la perspectiva de los Servicios Sociales de interés general. Cuadernos de Trabajo Social, 25(2) diciembre, pp.451-459.



Agradecimientos

The authors would like to thank the ERDF of European Union for financial support via project “Proyecto de Modelización socioespacial de la intervención social en viviendas sociales en Andalucía” of the “Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013”. We also thank all Public Works Agency and Regional Ministry of Public Works and Housing of the Regional Government of Andalusia staff and researchers for their dedication and professionalism.

**La Residencia Universitaria Flora Tristán una experiencia de intervención/acción
en el territorio desde la Universidad.**

Blanco López, J. Director de la R. U. Flora Tristán.

Dpto. de Trabajo Social y Servicios Sociales Universidad Pablo de Olavide.

Almirón Mengibar, M. A.; Blázquez Muñoz, A.;

Fernández Aranda, A.; Maguilla Gómez, M. C.

Equipo técnico de intervención y coordinación interna y externa de la R. U. Flora
Tristán

PANEL 6 – POLÍTICAS URBANAS.

POLÍTICAS URBANAS E INNOVACIÓN SOCIAL

Resumen

La Residencia Universitaria Flora Tristán ha cumplido 10 años de presencia en el Polígono Sur de Sevilla, las (des)conocidas como “las tres mil viviendas”. Una experiencia de intervención-acción comunitaria desde la Universidad en la que se plasman la innovación y la transferencia desde las propuestas del Trabajo Social. Sus raíces se hunden en los orígenes del Trabajo Social Comunitario, los Settlements que en el Chicago de finales del XIX y principios del XX ponen en marcha pioneras como Jane Adams. Como ellos basa su acción en las denominadas tres erres: Research, Reform and Residence (Investigación, Reforma y Residencia) que resumen los planteamientos teóricos y metodológicos que sustentan ambos proyectos, al que se añade la formación, en un sentido holístico, función primordial de una institución dependiente de la Universidad Pablo de Olavide.

Un proyecto que, además de un recurso residencial accesible para la comunidad universitaria, tiene como objetivo el acompañamiento para la organización y el desarrollo comunitario de una zona marcada por el estigma social, a través de lo que hemos venido en denominar “presencia ligera” a lo que se une la adquisición de saberes y aprendizajes de las personas que viven en ella, a través del desarrollo de valores como la solidaridad, la interculturalidad, el compromiso y la autonomía, tanto personal como social.

En definitiva, creemos que este proyecto de la Universidad Pablo de Olavide es hoy por hoy un hito a la hora de abarcar los procesos de intervención social comunitaria y la forma de entender, por parte de la Universidad, el compromiso social. En él se unen los procesos de participación y organización interna, la vinculación e implicación de las y los jóvenes universitarios en unas actividades y proyectos definidos desde el territorio, en un intento de promover desarrollos endógenos, con una determinada manera de entender la gestión administrativa y económica. Elementos que forman el triángulo sobre el que se basa el éxito del proyecto, irrevocablemente interrelacionados, al permitir el desarrollo de sinergias tanto hacia la comunidad que vive y trabaja en la Residencia, como hacia la comunidad en la que se inserta, promoviendo la adquisición de saberes y aprendizajes mutuos.

Palabras Claves: Trabajo Social. Intervención comunitaria. Compromiso Social. Social Settlements. Formación universitaria. Desarrollo Comunitario.

Abstract: This article intend to expose experience of community-action intervention carried out from more than ten years in the University Residence of Flora Tristán.

A project that, added to its aspect as residential resource accessible for the university community, has as objective to support the community development in an area characterised by a social stigma, through what we have been called as “light presence” and as well as acquisition of knowledge and learning for people who live in, trough development of values as solidarity, interculturality, commitment, and personal and social autonomy.

In particular, in one hand, we make a brief review over roots and practices of community intervention in Chicago up by the end of XIX century and early XX and, in other hand, we highlight on special aspects of the University Residence of Flora Tristán related to its characteristic, first, as milestone in the process of social-community intervention and, second, as the university social commitment.

Keywords: Social work, community intervention, social commitment, settlement, university training, community development.

1. Introducción

En el año 2014 se cumplió el X aniversario de la puesta en marcha de la Residencia Universitaria Flora Tristán. Diez años que han supuesto la consolidación de un lugar de encuentro, de un nexo de colaboración y participación, entre la comunidad Universitaria y los hombres y mujeres que viven y trabajan en los seis barrios que componen el Polígono Sur de Sevilla, las (mal) conocidas como las “tres mil viviendas”. Un proyecto que se ha demostrado como una herramienta comunitaria útil tanto para la Comunidad Universitaria como para el barrio en la lucha contra el estigma social que padece.

Desde su puesta en marcha en el curso 2003/04 (Gómez, 2006) este proyecto de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla hunde sus raíces en las experiencias que a finales del siglo XIX y principios del XX encabezaron las pioneras del Trabajo Social Jane Addams y Ellen Gates en Chicago y que darán lugar a lo que hoy conocemos como Trabajo Social Comunitario al sustituir el “case work” por el “social work” (Alvarez-Uria y Parra, 2014) continuación de los Toynbee Hall que en 1872, en el barrio de Whitechappel, en el Reino Unido, ponen en marcha Henrietta y Samuel Barnett. Este matrimonio crea una residencia para estudiantes universitarios con el compromiso de colaborar en las tareas de organización de la comunidad con los líderes vecinales¹. Esta idea que da origen al movimiento de los Settlements se extrapola a Estados Unidos donde nace el conocido Hull House, el cual reproduce la estructura pero adquiere mayores dimensiones. Para Addams su filosofía se puede resumir a partir de las denominadas tres erres: Research, Reform and Residence (Investigación, Reforma y Residencia) (Miranda, 2004). Al igual que éste, el objetivo fundamental de la Flora Tristán es ayudar y acompañar a vecinas y vecinos en los procesos para la transformación de su realidad social, utilizando como estrategia lo que hemos venido definiendo como “presencia ligera” (García Roca, 1990). Un concepto que tomamos prestado del amigo y maestro Joaquín García Roca, ya que fue él quien definió de esta manera la acción social que se desarrolla por parte de quienes viven y participan en la Flora Tristán cuando nos acompañó en los actos centrales que se realizaron para la

¹ Entre los residentes del Tonybee House destaca Lord Beveridge que en sus escritos reconoce que su experiencia en el centro cambió su perspectiva social de la Inglaterra del siglo XIX.

celebración del décimo aniversario². La Residencia Universitaria Flora Tristán es una experiencia que volviendo la vista a los orígenes, a las pioneras del Trabajo Social, ha provocado un cambio tanto sustancial como conceptual en la praxis de la Acción Comunitaria desde el Trabajo Social transformando prácticamente no solo el clásico “ir a intervenir” por el “ir a convivir” (Blanco et al., 2010), sino también la propia presencia en la sociedad de la universidad, superando el “ir a investigar” por el “ir a transformar” recreando un novedoso modo de concebir los acercamientos a los territorios para la promoción de su organización y su desarrollo.

Al convivir, al “jugar” a ser un vecino más, no solo se comparte el territorio y por lo tanto también los significantes que lleva adscritos la pertenencia a éste, sino que además se consigue que seamos percibidos como un elemento natural del propio barrio. No se nos identifica con la otredad, y dejamos de ser, o parecer, esos que señalan y definen desde el espacio de la inclusión a los colectivos objeto de la intervención, aquellos que vienen a trabajar pero que viven encerrados en sus centros de trabajo, con la intención buena de ayudar y transformar pero ocultos y seguros en sus pequeñas islas cerradas a la realidad cotidiana de quienes en ellos viven. Se rompe al menos simbólicamente el binomio interventor/a-intervenido/a, al tiempo que la gente que vive en la Residencia descubre, siente, y por lo tanto comprende, el significado de vivir en una zona situada en el territorio de la exclusión, y las dificultades e incomprensiones que ello comporta a la hora de ejercer no solo los derechos de ciudadanía, sino también los propios del consumidor o consumidora ya que en numerosas ocasiones, la experiencia compartida en la práctica diaria muestra la dificultad para el acceso a estos bienes y servicios por el mero hecho de vivir en uno de estos barrios marcados por la exclusión, porque las mayores dificultades vienen dadas por la estigmatización social que se sufre y que se nos muestra en esas miradas que se recibe cuando a la ciudadanía media se le dice que vives en “las tres mil”. Una mirada en la que se mezclan recelo y sospecha con la incredulidad de la existencia de un centro de estudiantes universitarios en una zona como esa. O en los comentarios que suscitas en el taxista de turno al que una noche de sábado le pides que te lleve a tu Residencia Universitaria, y que en demasiadas ocasiones se convierte en una negativa si tu imagen difiere de lo que él considera un o una ciudadana respetable.

² Él también será el promotor en 1992 en Valencia, concretamente en el barrio de La Coma, de una experiencia similar, que cerró sus puertas definitivamente en 2010, siendo en la práctica otra víctima social de la actual crisis económica, y que sirvió de inspiración en los orígenes del Proyecto Flora Tristán.

El hecho de compartir, como hemos señalado, el territorio y la vida cotidiana, también revierte de forma positiva en el proceso de aprendizaje de quienes deciden residir en ella, ya que las metodologías de participación, tanto con el barrio como en la propia dinámica interna de la Residencia, promueve que quienes residen en la residencia accedan a un proceso de aprendizaje difícilmente alcanzable por quienes no pasan por una experiencia como esta, provocando la adquisición de habilidades prácticas, de gestión de la vida cotidiana, pero fundamentalmente en valores que aportan a su formación elementos imprescindibles para convertirse en profesionales mejor cualificados, sea cual sea la disciplina académica de la que procedan, pero sobre todo en ciudadanas y ciudadanos activos y, por lo tanto, capaces de ejercer la responsabilidad que implica el ejercicio de una ciudadanía crítica, que los convierte en agentes de su propia formación.

La Residencia Universitaria Flora Tristán no es sólo un paradigma del compromiso social que la Universidad Pablo de Olavide asume como uno de los elementos que marcan su identidad como institución pública, sino que es también un ejemplo claro de innovación y transferencia en el ámbito de la Intervención Comunitaria desde el Trabajo Social. Utilizando las herramientas propias de la universidad, uniendo conocimiento científico y práctica, ha provocado un proceso de “reconquista”, que ha transformado un “no lugar” en un espacio con significación y sentido, constituyendo un espacio, un nexo de unión, que acerca el territorio y sus habitantes a la zona de la normalización social y cultural, creando un puente en el cual personas de distintos orígenes sociales, étnicos, generacionales y culturales se encuentran, haciendo del conocimiento científico su elemento distintivo, pero siempre poniendo por delante el beneficio de la comunidad de acogida al mero afán investigador, rompiendo en definitiva el binomio exclusión-inclusión (Jaraiz, 2009). En eso también nos inspiramos en las pioneras, ya que como plantea Jane Addams nuestro objetivo final no es hacer aportaciones al conocimiento científico, sino ayudar a la comunidad a transformar la realidad social en la que viven, aunque para ello la investigación y la ciencia sean acompañantes imprescindibles. El esfuerzo realizado para que no se nos percibiera como otra iniciativa académica más, de las muchas que en zonas como esta se han venido dando, que bajan a la realidad social para analizarla y estudiarla pero que al final no repercute en esa realidad más allá de volver a sentir otra expectativa frustrada, ha sido muy importante por parte de quienes hemos sido responsables del proyecto,

apoyado incondicionalmente por la propia institución universitaria (Blanco et al., 2010) basado en el paradigma de la acción participada, asumiendo que la función de quienes se acercan a la realidad cotidiana es la de “acompañantes” en un proceso de confianzas y aprendizajes mutuos.

2. La Residencia Universitaria Flora Tristán como proyecto social comunitario en el territorio. La “presencia ligera”

La Residencia con 222³ plazas está situada entre el barrio de Letanías y el de Martínez Montañés en el Polígono Sur de Sevilla, compuesto de seis barriadas (Paz y Amistad, La Oliva, Antonio Machado, Martínez Montañés, Las Letanías y Murillo). El Polígono Sur no sólo aparece como algo ajeno a la ciudad en el imaginario social, también lo está físicamente a través de la separación e incomunicación que se da por estar limitado por vías rápidas, vías del tren, (que en el resto de la ciudad están soterradas) y polígonos industriales que la rodean, creando un muro, simbólico y real, que separa dificultando la relación, pero sobre todo la normal porosidad necesaria entre zonas colindantes.

Las 112 viviendas que forman la Residencia, que se comparten por dos residentes, se distribuyen en siete bloques unidos por la zona de garaje en el sótano y las zonas comunes en la planta baja. Su diseño innovador, en materiales y diseño, pretende que se conciba como una calle más del barrio que “entra” en la Residencia con la intención de visualizarla de la forma más inclusiva posible, imbricando en su diseño la idea de interacción entre residentes y vecindad. En esta planta baja se sitúan la zona de oficinas, biblioteca, sala de informática, sala de usos múltiples, salón de conferencias, lavandería, salas de reuniones y descanso, salas de exposiciones, así como otros espacios diáfanos de relación y convivencia, entre los que destaca “La Plaza” en la que la instalación de un ambigú y la posibilidad de quedar completamente abierta a la calle la convierte en el espacio por excelencia en la que Residencia y barrio se solapan convirtiéndose en uno, permitiendo que se puedan utilizar a la vez la Residencia y la pequeña plaza situada en frente, y que limita entre la barriada de Letanías y la de Martínez Montañés, lugar en el cual se encuentran los mayores focos de exclusión y marginación del Polígono Sur. Estas instalaciones están a disposición no solo de

³ Desde el curso 2012-13 la ocupación de la residencia no ha sido completa, situándose el curso 2013-14 en 160 las efectivamente ocupadas.

quienes residen en la Flora Tristán, sino que también están pensadas como un recurso para la zona, un compromiso que se adquirió con las administraciones públicas que la cofinanciaron, la Consejería de Obras Públicas a través de EPSA y la Delegación de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla.

A lo largo de estos diez años más de tres mil personas han pasado por la Residencia, estudiantes de grado y postgrado, personal investigador y docente de la universidad, etc. Hombres y mujeres de diferentes países, disciplinas académicas y nacionalidades. Una riqueza que complejiza la organización y gestión de un proyecto como este, haciendo imprescindible la adecuación de estructuras de participación y colaboración⁴.

La influencia de estas personas en el proceso de transformación ha sido imprescindible, fundamentalmente a través de lo que denominamos, siguiendo a García Roca, la “presencia ligera”, como elemento fundamental de intervención de quienes residen en la Flora Tristán. Una apuesta para que la dinamización comunitaria no se dé únicamente desde la presencia técnica y organizada, situándola también en el ámbito informal, entendido como una presencia ligera, como un puente entre ambos mundos, como una red de circo, constituida, que casi no se ve, pero que unas veces amortigua el golpe y otras posibilita el salto, y que en último lugar sostiene y asegura ante posibles riesgos. De esta forma, el valor fundamental recae en esa presencia activa, una presencia que marca desde el comportamiento básico de la convivencia y del “estar”, en un intento de promocionar ciudadanía activa y participación civil entre nuestra vecindad (García Roca, 1990). La presencia ligera se sustenta en la premisa de hacer esa presencia de vecino/a, sin estrés ni competencias de técnico/a o interventor/a social, ese “estar en medio” entre la institucionalización que todo lo petrifica y la privatización que todo lo reduce a la insignificancia. La idea fundamental es ejercer de simples facilitadores y mediadores, catalizadores de energías y acompañantes, a través de un aporte sustancial para la organización ciudadana, la promoción de su participación en las asociaciones, existentes o de nueva creación, como forma de convertirse en sujeto político, en agente, potenciando el dar voz a los y las que no suelen tenerla. Sin embargo, esta conceptualización debe partir de una idea fundamental para la

⁴ En el curso 2013-14 la distribución por sexos ha sido de 46,60% hombres y 56,39% de mujeres. En cuanto a la edad un 76,5% tenía menos de 30 años y por el origen el 42,6% de quienes residían no disfrutaban de la nacionalidad española. Estudiantes de Grado eran el 60,3% y de postgrado el 36,20%, el 3,5% restante corresponde a personas matriculadas en ciclos formativos de grado superior.

credibilidad del proyecto: la capacidad de trabajar en red. Es un cambio de residencia también mental y cordial: ver las cosas entrecruzadas, ser capaces de ver lo que hay detrás del escenario. La juventud actual, entre los que se encuentran la mayoría de personas que residen en la Flora Tristán, ya nacieron en una sociedad-red, rodeados de instrumentos basados en la red. Por ello es necesario no perder de vista el enfoque de las capacidades, frente al más habitual de las necesidades, ya que cuando nosotros y nosotras llegamos la gente ya estaba allí (participando, reivindicando, inventando soluciones a todos sus problemas). Llegamos, por tanto, como personas secundarias, vecinos y vecinas, acompañantes en cualquier caso. Se debe entrar entonces por la puerta pequeña, pidiendo permiso. Nuestra labor se crea desde abajo, desde lo pequeño e insignificante, construyendo sociedad y participación desde una visión holística del proyecto, creando significaciones.

La transformación va también en el sentido de promover un cambio en la propia identidad negativa de quienes viven en el barrio. La presencia de quienes residen en la Flora facilita un aporte de dignidad para estas personas, que perciben que las personas residentes consideran el Polígono Sur un lugar tan digno como otro cualquiera para su etapa como estudiantes universitarios, que pueden y quieren vivir aquí. Una presencia que aporta luces y ejemplo frente a lo más “natural”, que es que las personas que consiguen ser más autónomas, activas y eficaces lo demuestran saliendo del barrio, consiguiendo volver a las zonas incluidas. Al mismo tiempo, las personas residentes también ayudan a modificar los estereotipos que malogran las relaciones con las personas, rompiendo el aislamiento tanto simbólico como material, que abarca desde convertir las calles en lugar de paseo, compartir el bar o la terraza, a traer personas diferentes y nuevas, intercambiando sensaciones de una parte de la ciudad a otra, creando las porosidades y relaciones que el estigma y la organización urbana impiden.

Ejemplo del resultado de la presencia en el territorio ha sido la recuperación de la zona, así como su dinamización social y económica, la aparición de varios negocios en los alrededores (bares, copisterías, tiendas de informática, peluquerías, etc.) y la consolidación de los previamente existentes, lo que ha supuesto un balón de oxígeno importante. Los alrededores de la Residencia están poblados con bares con terraza, dando una imagen de normalidad imposible de imaginar apenas unos años antes. El ejemplo más importante de la influencia en el territorio ha sido la recuperación de la actual calle Residencia de Estudiantes, antigua Virgen de Veneración, que de ser un “no

lugar”, en la que no existía ninguna entrada a viviendas, y por la que nadie pasaba por haberse convertido en un lugar destinado al consumo de sustancias tóxicas, se ha convertido a raíz de situar en ella la entrada principal de la Residencia en una calle normalizada, abierta al tránsito y el paseo. El éxito de la iniciativa es también el resultado de planificar actividades lúdicas y de convivencia con el vecindario, en la calle, en la plaza, uniendo mundos y espacios. De esta forma, lo que antes se evitaba se ha transformado en un lugar percibido como seguro y reconquistado por el vecindario. El reconocimiento por parte de la Delegación Municipal del Distrito Sur de esta labor, hizo que en 2013 el Ayuntamiento de Sevilla la nombrara como calle “Residencia de Estudiantes”. Un nombre que hace referencia no sólo a la propia Flora Tristán sino que rememora otras corrientes pedagógicas anteriores de los que la Residencia se siente heredera y parte.

La organización interna está basada en la corresponsabilidad y en la participación como forma de gestión, conformando una comunidad que intenta poner en acción los valores de autonomía, compromiso y solidaridad (Blanco et al, 2012), asumiendo la gestión del conflicto a través de procesos de mediación y participación tanto a través de órganos formales de participación como el Consejo de Residentes, como en la promoción de otro tipo de grupos tanto motores para la dinamización de la vida interna y comunitaria, como formativos. Elementos que intentan integrar los universos societarios que articulan derechos y deberes con los comunitarios, en los que priman los elementos afectivos y de cohesión grupal. Una tipología organizacional que no sería posible sin un equipo de trabajo formado por profesionales con un alto grado de compromiso social y una alta formación y experiencia en intervención y acción social, pero tampoco sin la alta implicación de la mayoría de las personas que en ella residen, sobre todo de quienes gozan de un Beca de Colaboración.

Las actividades de cohesión, formación y participación son un elemento imprescindible para el buen funcionamiento del proyecto, tanto las que se articulan para la comunidad de residentes como las que se hacen abiertas al barrio y sus habitantes. La implicación de los y las residentes en actividades de cohesión como la “Cabalgata del día de Reyes” que recorre todo el barrio, la preparación y participación en el “Día de la esperanza del Polígono Sur”, organizado por las diversas entidades asociativas del barrio, la organización de actividades lúdicas en las plazas aledañas, acompañando al equipo de personas que trabajan en el Plan Integral a través de la Comisionada para el

Polígono Sur, o las actividades para celebrar el 25 de Noviembre, a través de actividades compartidas entre la gente de la “Flora” y las mujeres del barrio, o el “8 de Marzo” a través de un foto-maratón que culminó con una exposición de fotografías bajo el título “Mujeres que Iluminan el Polígono Sur”, la participación en las “Cruces de Mayo”, y un largo etcétera son ejemplos de la multitud de acciones que a lo largo de estos años se han ido organizando. Otras muchas actividades han ido destinadas a otro tipo de colectivos, como la organización de mesas redondas de debate y formación realizada para un 8 de Marzo bajo el título “Mujeres en el Mundo”, con participación de residentes de tres continentes (América, Europa y África); la puesta en marcha de una “Ruta de la Tapa” para dar a conocer la realidad del barrio, o la organización junto al Equipo Educativo de la Comisionada para el Polígono Sur de una “Recoginka”, actividad conjunta que se repite cada comienzo de curso entre quienes residen en la residencia y los nuevos docentes que se incorporan a los centros de enseñanza de la zona para que conozcan el barrio, sus luces y sus sombras, la realidad en la que viven y se desarrollan su alumnado, intentando promocionar la idea de que “la escuela es el barrio” y que ambas realidades deben interconectarse. Este recorrido-gymkhana se organiza a partir de las actividades en la que entidades de vecinos, instituciones y colegios preparan actuaciones y bienvenidas en las calles a este colectivo, que se incorpora a un barrio cargado de imágenes estereotipadas que esconden una realidad mucho más compleja y rica de la que habían imaginado. Otro ejemplo ha sido el apoyo y la promoción de la Red de “La Oliva” una moneda social que se está consolidando en la zona, un tipo de actividad que raramente se relaciona con este tipo de barriadas, y que muestran la diversidad de acciones e intervenciones en las que se implica la gente de la Flora Tristán y que sustentan el trabajo que desde la residencia se promueve.

En el ámbito interno, la organización de asambleas y jornadas de bienvenida, la gestión interna a través de las asambleas de portales y el Consejo de Residentes, la constitución de grupos motores para el desarrollo de actividades culturales y de ocio conforman los ejes de organización interna con los que se intenta cambiar la cultura de la delegación en la que estamos inmersos por una cultura de la participación activa, promotora de esa autonomía que entendemos es uno de los valores sobre los que se vehicula nuestro proyecto. Una vida interna en la que el conflicto se vive de manera natural, entendiendo la forma de resolverlo el problema y no el conflicto en sí, y en la

que se genera no sólo el respeto a la diversidad sino su gestión cotidiana, tanto a nivel personal como comunitario.

3. La residencia como nexo para el desarrollo comunitario y la adquisición de saberes y aprendizajes.

Como hemos venido diciendo la Residencia Universitaria Flora Tristán no es exclusivamente un proyecto de trabajo con la comunidad externa, sino que también supone un lugar de aprendizaje en saberes y valores para aquellas personas que viven en ella a través de una organización que favorece la gestión participada de la estructura interna y la convivencia entre quienes forman parte de la comunidad “Flora Tristán”. La heterogeneidad de quienes residen, de diverso origen social, étnico y de género pero también generacional, en el que se comparte el espacio con diferentes disciplinas académicas y experiencias vitales, supone un lugar en el que se agencia la diversidad a partir de la participación y la resolución de los conflictos, siendo la dialógica y la mediación herramientas de convivencia y aprendizaje. Se fomenta de esta forma los valores cívicos y de ciudadanía como elementos sustanciales y propios de la formación universitaria entendida de manera integral para el desarrollo de conciencias críticas.

Desde donde más podemos apreciar el aprendizaje y avance es a través del grupo de personas que han ido disfrutando estos años de una beca de colaboración, el proyecto más significativo que se lleva desde la Residencia. Las becas de colaboración suponen desde el inicio el motor tanto para el trabajo con la comunidad del Polígono Sur como para la propia formación en valores del conjunto de residentes. Son el núcleo fundamental de la acción social y la dinamización comunitaria, ya que con ellas se llega a la mayoría de entidades y proyectos que se realizan en el barrio, formando una red de comunicación e integración difícilmente alcanzable de otra forma.

Las becas de colaboración suponen una reducción considerable en los costes de alojamiento. Actualmente quienes disfrutan de ella sólo tienen que abonar los gastos de luz y agua, 60 euros mensuales, teniendo como contrapartida la obligación de dedicar ocho horas semanales a un proyecto con y en la zona, incluyendo tanto a colectivos en riesgo de exclusión como a colectivos integrados.

Una media de 50 personas han venido disfrutando de esta Beca de Colaboración en estos años, dependiendo fundamentalmente de la disponibilidad de recursos

económicos para poder llevarlas a cabo. Estas personas han trabajado en diversas entidades o instituciones pero con una característica común: los proyectos en los que se desarrolla la beca vienen definidos por las entidades que solicitan la colaboración de nuestros becarios y becarias. La idea, por lo tanto, no es tanto definir desde nuestra perspectiva unos proyectos en función de nuestro análisis de la realidad social del barrio, sino asumir los que los profesionales y la ciudadanía ha identificado como propios y necesarios, ya que con esto se fomenta un desarrollo endógeno y propio de la comunidad que los hace más sostenibles al ser sentido como propios.

Cada año son muchas más las peticiones de colaboración que la disponibilidad, por lo que es necesario hacer un proceso de selección en el que también influye las características de quienes ese año han sido seleccionados, partiendo de entrevistas personales, para tener una beca de colaboración. Cada año nos encontramos con una diversidad de situaciones personales, distintas edades, niveles de formación, experiencia previa, pero que parten con un elemento común e imprescindible: la motivación por vivir la experiencia de integración en el barrio.

Sería imposible aquí reflejar todas las actividades y proyectos desarrollados a lo largo de estos 10 años, por lo que simplemente daremos algunas pinceladas generales más en el ámbito cualitativo que cuantitativo. Los datos cuantitativos están disponibles en las diversas memorias justificativas realizadas en estos años.

Hoy en día el Programa de Becas de Colaboración está dividido en tres grandes áreas o proyectos de actuación: Área de Educación Formal, Área Socio-educativa y Área Comunitaria. Hemos llegado a esta división después de experimentar otras muchas, como por ejemplo clasificar por colectivos con los que se “interveníá”: menores, mujeres, jóvenes, y sin embargo esta diferenciación por áreas nos ha resultado más facilitadora, ya que permite compartir experiencias diversas y dar un tratamiento más comunitario a la intervención, facilitando la interconexión de las distintas becas y provocando sinergias tanto entre las entidades como en el propio proceso de aprendizaje y seguimiento de las becas de colaboración.

El seguimiento de las becas y la formación son los dos elementos imprescindibles a la hora de la puesta en marcha de éstas. La formación viene dada en un nivel más general y programado anualmente en la que participan todas las personas con beca de colaboración. Un segundo nivel más específico viene dado en función del

Área de intervención, en el que se da una formación más detallada y en el que se recogen los intereses de becarios y becarios, algo que varía cada año en función de sus necesidades y situaciones personales. El tercer de nivel de formación es responsabilidad de la entidad, es el nivel más específico y depende del tipo de institución.

En cuanto al seguimiento y evaluación de la colaboración, se realiza de manera individual y colectiva en tres momentos (inicio, intermedio y final de curso) uniéndose procesos de evaluación con los de supervisión. En estos procesos intervienen tanto la persona beneficiaria como de la persona responsable de la entidad en la que se desarrolla su beca de colaboración. Este proceso de supervisión también se realiza a partir tres niveles: individual, de área y otra general. Esta última suele servir para proponer los aspectos de mejora para el siguiente curso. La devolución de los diversos momentos de la evaluación/supervisión se realiza siempre tanto a nivel personal como colectivo.

Entre algunas de las acciones y proyectos desarrollados en la actualidad a través de las becas de colaboración, se encuentran:

Área de Educación Formal. Las acciones y proyectos que se realizan están propuestos por los distintos centros de enseñanza primaria de la zona, se trabaja en todos ellos, intentando promover acciones conjuntas que repercutan en la totalidad de centros, que forman un conglomerado muy diverso de situaciones. El elemento que hasta ahora ha funcionado más han sido los proyectos de apoyo lector-escritor a niños y niñas, a través de diversas herramientas pactadas con los diversos centros, como juegos, tertulias dialógicas o apoyo en los centros con Comunidades de Aprendizajes, intentando que estas acciones continúen con las líneas del Plan Integral, que tienen en cuenta el diagnóstico realizado en la zona y sobre todo en lo referente a la estructura educativa. Además se apoyan otras iniciativas comunitarias como las campañas promovidas institucionalmente de escolarización o visibilización de la escuela en el barrio. Las actividades de este grupo de becarios se cierran con un encuentro en las instalaciones de la Residencia Flora Tristán, sobre el mes de mayo, en el que se logra un encuentro de todos los centros, uniéndose en un día niños y niñas de diversa procedencia, así como docentes, padres y madres. Este encuentro sirve de cohesión para el propio grupo de becarios, pero también como elemento cohesionador entre las

diversas realidades socio-culturales del barrio, provocando un punto de encuentro, un nexo difícil de conseguir en otros ámbitos.

Área Socio-Educativa. Los proyectos de acción de esta área aunque estén vinculados a centros de enseñanza e instituciones públicas tienen un matiz que supera los meramente educativos, ya que inciden en elementos comunitarios y en un territorio más amplio que el centro de enseñanza. Dentro de éste destacan las acciones desarrolladas con jóvenes de los Centros de Enseñanza Secundaria, coordinado con los tres Institutos que existen en la zona en los que se desarrolla un programa especial de atención al alumnado en riesgo de expulsión. La ventaja del trabajo realizado viene dada por esa función de “presencia ligera” pues quienes tienen beca de colaboración no asumen el rol de control que ejercen orientadores y profesores. Esto les permite trabajar con el alumnado desde una posición más igualitaria, en la que la edad más próxima también ayuda, y donde la función primordial es el acompañamiento y el trabajo de valores y actitudes de este grupo de adolescentes en riesgo de expulsión del sistema educativo. El programa de apoyo a las Aulas de Convivencia de los centros ha sido muy valorado tanto por los equipos directivos como por la mayoría de personas con beca de colaboración que han participado en él. En una línea similar se ha desarrollado un proyecto en coordinación con los Equipos de Tratamiento Familiar, para apoyar a los y las adolescentes de las familias con las que trabajan. En este proyecto, se ofrece un espacio de actividades y apoyo escolar, pero fundamentalmente de ocio y tiempo libre, que supone un apoyo en la percepción de otros modelos de referencia y una ampliación de horizontes por estar en contacto con otras formas de ver y entender el mundo que les rodea.

Dentro de esta área también se encuentran las acciones llevadas a cabo en las dos parroquias de la zona, fundamentalmente con menores, así como las colaboraciones con el Centro de Adultos, (CEPER) apoyando entre otros ejemplos el desarrollo de Tertulias Dialógicas o la creación de un Grupo de Teatro formado por mujeres con una media de edad de 78 años. También se han apoyado acciones con la población migrante, fundamentalmente subsahariana, en el conocimiento cultural, así como el apoyo muy concreto para algún alumnado con especiales necesidades de formación.

Área Comunitaria. En esta área los proyectos se desarrollan en las diversas asociaciones vecinales del barrio, fundamentalmente –aunque no sólo- a través del

grupo Dime (Dinamización de Mayores y Entidades), con la idea de crear vínculos entre ellas y potenciar la participación de las mujeres, mayoría en las asociaciones, en los órganos de dirección. A través de programas de envejecimiento activo, ayuda en la gestión de la asociación, talleres de acceso a las nuevas tecnologías, y un largo etcétera de trabajo continuado con estas entidades se ha provocado que se creen lazos de relación entre ellas, mejorando su autoestima y su capacidad de participación, gestión y acción. También se ha apoyado desde esta área el proyecto de la Radio Comunitaria “Radio Abierta”, una herramienta de cohesión y difusión vecinal desde la cual se ha profundizado en la creación de redes de apoyo ciudadano. Cabe mencionar el programa “Venimos del Sur”, un espacio que dirige la propia residencia a través del grupo dime, que ha logrado en apenas un año 44 emisiones que han servido para recibir el Premio al mejor programa de fomento de la interculturalidad por parte de la EMA-RTV. Nos encontramos especialmente aquí con unos quehaceres, una “presencia ligera” que sobre todo ha servido para la formación de una identidad positiva, individual y comunitaria, a través de acciones en las que hemos cambiado los roles predeterminados y las mujeres del barrio han asumido el papel de enseñantes, siendo ellas las que dirigen los talleres, donando sus saberes a los y las jóvenes universitarios: Un taller de croché para adornar y personalizar los espacios públicos o un taller de pestiños donde aprender a elaborar las recetas tradicionales pueden servirnos como ejemplo, al tiempo que se ponen en marcha estrategias de acercamiento y popularización de los canales de información, reduciendo la distancia tanto con las Administraciones como entre el propio tejido asociativo, aproximando y desgranando la información mediante redes informales, y donde la credibilidad, se basa y precisa de la cercanía, del reconocimiento mutuo como parte del barrio.

4. A modo de conclusiones

Resulta casi imposible resumir en este breve artículo lo que supone el Proyecto Social de la Residencia Universitaria Flora Tristán, ya que una de sus características es ser un prisma con una gran diversidad de caras, fundamentalmente por ser un lugar en el que, sobre todo, se gestiona “vida cotidiana”, y por lo tanto tiene tantas caras como personas han ido participando directa o indirectamente en el proyecto, con una importante carga de sentido, pero también de sentimiento. Experiencias vitales que conforman un cúmulo de aprendizajes individuales y colectivos que marcan una forma

de ver y entender una zona tan pluridimensional y compleja como es el Polígono Sur de Sevilla.

Lo planteado aquí es una parte, una mirada que no agota, pues como proceso dinámico el proyecto sigue en construcción, una de sus mayores virtudes. En construcción por estar situado en una zona especialmente sensible, en la que los cambios políticos, sociales y económicos tienen una especial repercusión, pero también en evolución por la propia regeneración anual de quienes viven en la Residencia, lo que hace que el proyecto tenga vida propia, evolucione, se desarrolle no en el sentido lineal al que podemos estar acostumbrados, sino como un proceso de retroalimentaciones mutuas, personales, sociales y profesionales que se viven desde la razón, pero también desde el sentimiento, dado el nivel de implicación que conlleva, pues el paso por la residencia también se convierte en un momento especial del desarrollo vital de muchas personas, un elemento constitutivo de la propia identidad, marcada por haber pertenecido a una comunidad como esta.

De todo lo planteado aquí podemos ver como la apuesta que la Universidad Pablo de Olavide a instancias de su primera Rectora Dña. Rosario Valpuesta, ha supuesto una experiencia fundamental a la hora de repensar la intervención comunitaria y el compromiso social de la universidad, partiendo de la experiencia y la práctica del Trabajo Social Comunitario, que abre nuevas vías para la investigación y la acción comunitaria, devolviendo al concepto de “organización de la comunidad” toda su significación, ya que en demasiadas ocasiones se ha degradado a lo meramente económico, entendiéndose que la organización y su desarrollo solo se dan, en realidad, cuando lo que se desarrolla es el mercado.

La experiencia de estos diez años de convivencia ha demostrado que es posible otra forma de pensar, gestionar y participar en la comunidad, mirando y explorando nuevas vías pero también mirando a una tradición que en demasiadas ocasiones se desconoce. Volver la vista a proyectos pioneros nos ayuda a revalorizar la conceptualización del Trabajo Social con la Comunidad, y al que si incorporamos aspectos como la acción en red, o las ventajas de las nuevas tecnologías de la comunicación, se convierten en una metodología vigente y aun por explorar.

La experiencia que hemos presentado ha sido valorada por diversas instituciones públicas agraciándola con diversos premios y reconocimientos: Premio Meridiana del

Instituto Andaluza de la Mujer, Premio Fernández Viagas, de la Asociación Justicia y Democracia, el reconocimiento como Buenas Prácticas por parte del Proyecto Atenea de la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a la Drogodependencia, entre otros, así como a través del apoyo económico por parte de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, la Secretaria General de Universidades, Investigación y Tecnología de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, el Área de Familia, Asuntos Sociales y Zonas de Especial Actuación del Ayuntamiento de Sevilla y La Fundación La Caixa que son quienes han permitido que curso tras curso y a través de la Becas de Colaboración el proyecto se haya consolidado como una realidad, potente, como una herramienta del barrio para su desarrollo y cohesión, pero también como un instrumento de formación y aprendizaje de competencias y valores de las y los estudiantes que han ido pasando y construyendo el proyecto.

5. Referencias bibliográficas.

Álvarez-Uría, F; Parra, P. (2014) *The Bitter Cry: materiales para una genealogía de la identidad profesional de las pioneras del Trabajo Social en Inglaterra y los Estados Unidos*. Cuadernos de Trabajo Social Vol. 27-(1): 93-102

Bauman, Z. (2009) *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Siglo XXI Editores. Madrid.

(2010) *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. Tusquets Editores. Barcelona.

Blanco López, J. Almirón, M.A., Blázquez, A., Fernandez, A., Maguilla, M. C. (2012) *Residencia Universitaria Flora Tristán: Una experiencia de gestión Institucional participada*. En Encina, J. Ávila, M. A. *Autogestión de la vida cotidiana*. Edita Colectivo de Ilusionistas Sociales. UNILCO- Espacio nómada. Páginas 452-473

Blanco López, J. Almirón, M.A. Blázquez, A.; Martínez, V. (2010) *De “ir a intervenir” a “ir a convivir. La experiencia de gestión y organización de un proyecto universitario con la comunidad desde el Trabajo Social: La Residencia Universitaria. Flora Tristán*. Comunicación en VIII Congreso de Escuelas, Departamentos y Facultades de Trabajo Social. *El derecho a la Ciudad*. Actas del Congreso. Gijón.

Blanco López, J. et al. (2009) (Editores) Paradojas y Geometrías en los procesos de Intervención Social. Aconcagua Libros. Sevilla

Blázquez, Martínez, V. (2012) La Residencia Universitaria Flora Tristán: un ejemplo de formación humana y de compromiso con la sociedad. Revista de Educación nº 358. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Fernández García, T., López Peláez, A (2008) Trabajo Social Comunitario: afrontando juntos los desafíos del siglo XXI. Alianza Editorial. Madrid.

García Roca, J. (1990) La acción voluntaria. Cuadernos de la Plataforma. Nº 28. Voluntariado y Servicios Sociales de base. Plataforma para la promoción del voluntariado en España. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid

(1994) Solidaridad y voluntariado. Presencia Social. Editorial Sal Terrae. Santander.

García Roca, J., Mondaza Canal, B. (2002) Jóvenes, Universidad y Compromiso Social. Una experiencia de inserción comunitaria. Narcea. Madrid.

Gómez, A. M. (2006) Una residencia Universitaria en un barrio marginado: La R. U. Flora Tristán en el Polígono Sur de Sevilla. En acciones e Investigaciones sociales nº 22. Universidad de Zaragoza. Escuela Universitaria de Estudios Sociales.

Jarai, G. (2009) Política, Intervención e Inclusión: lógica y dialógica. En Jarai, G. (Coord.) Actuar ante la exclusión. Análisis políticas y herramientas para la inclusión social. CARITAS. Fundación FOESA. Madrid.

Martínez, V., Blázquez, A., Blanco López, J. (2008) La Residencia Universitaria Flora Tristán como parte del motor de cambio de una zona con necesidades de transformación social. Comunicación al 2nd Internacional Conference on Community Psychology. Lisboa. Actas del Congreso (Sin publicar)

Miranda Aranda, M. (2004) De la caridad a la Ciencia. Pragmatismo, Interaccionismo Simbólico y Trabajo Social. Mira editores. Zaragoza.

Morin, E. (1995) Introducción al pensamiento complejo. Gedisa. Barcelona.

FRENTE A LA EXCLUSIÓN URBANA, ¿INNOVACIÓN SOCIAL?

Ismael Blanco Fillola y Rubén Martínez Moreno

Institut de Govern i Polítiques Públiques (Universitat Autònoma de Barcelona)

INTRODUCCIÓN

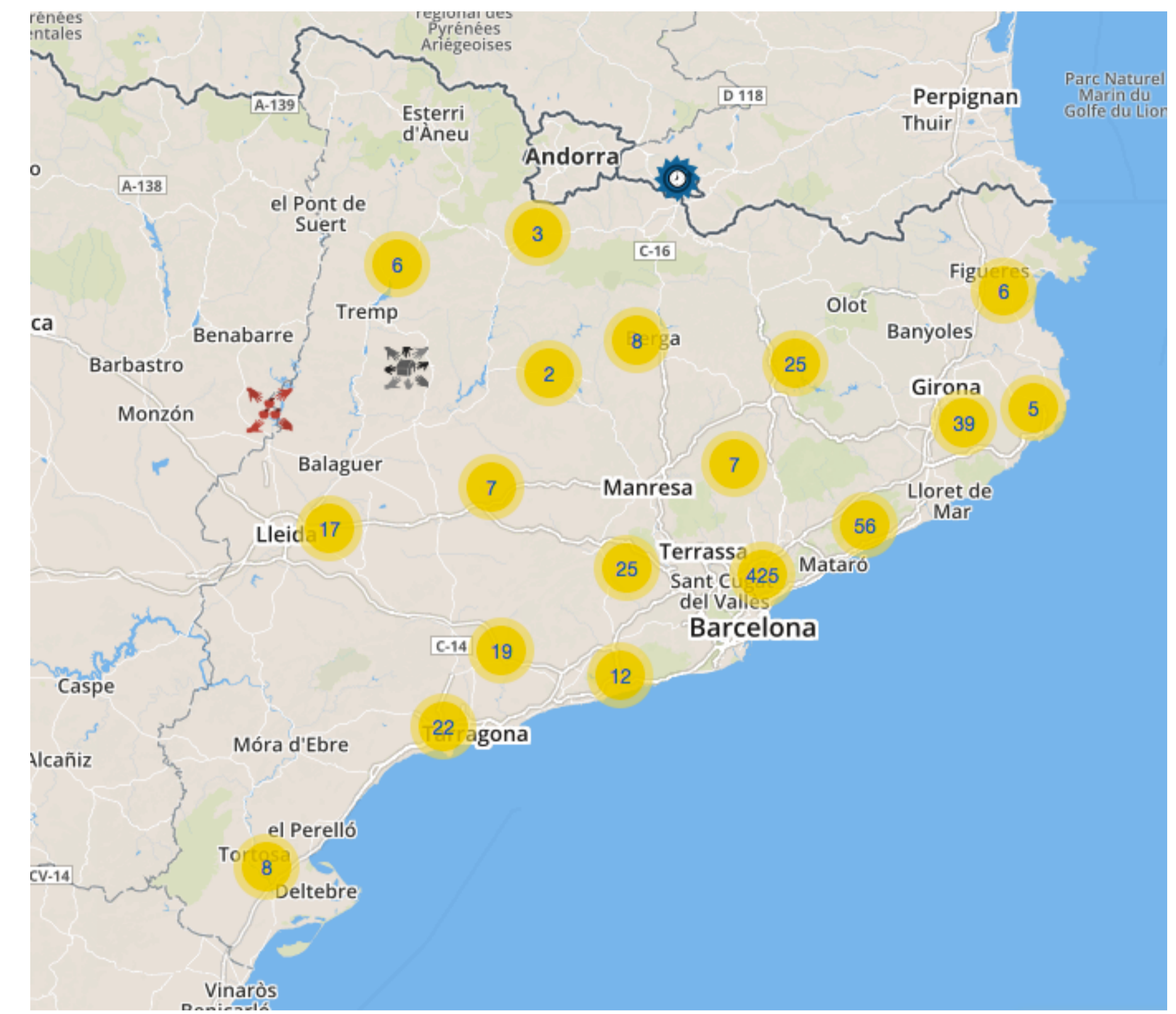
La innovación social ha emergido con fuerza en la agenda de las políticas urbanas y sociales en Europa. En su definición más básica, la innovación social hace referencia a nuevas ideas, productos, servicios y modelos que buscan satisfacer necesidades sociales no cubiertas por el mercado convencional ni por las políticas públicas dominantes. La innovación social no es solo "social" por el tipo de objetivos que pretende, sino también porque se construye sobre nuevas relaciones sociales colaborativas (BEPa, 2011). Bajo este paraguas conceptual, se aglutinan prácticas de signo muy diverso como cooperativas de consumo agroecológico, redes de intercambio de bienes y servicios, cooperativas de consumo energético o espacios urbanos auto-gestionados, entre muchas otras.

Tras el análisis empírico realizado a partir del mapa de la innovación social y la segregación urbana en Catalunya, este trabajo de investigación insiste en la importancia de las políticas públicas como elemento activador y fortalecedor de las prácticas de innovación social, especialmente en aquellas comunidades donde las carencias de capital social dificultan su surgimiento. Asimismo, el trabajo enfatiza en la complementariedad y el reforzamiento mutuo de las políticas públicas y la cooperación social, especialmente en contextos de elevada segregación social y territorial.

MAPA DE LA INNOVACIÓN SOCIAL EN CATALUNYA

Categorías Innovació social

- ✓ Solidaritat ciutadana
- ✓ Bancs de temps
- ✓ Moviments antidesnonaments
- ✓ Territori, mediambient i energia
- ✓ Horts urbans
- ✓ Energia alternativa
- ✓ Xarxes telemàtiques ciutadanes
- ✓ Economia i consum alternatiu
- ✓ Finances socials
- ✓ Grups de consum
- ✓ Espais autogestionats



<https://barrisicrisi.wordpress.com/category/mapa-innovacio-social/>

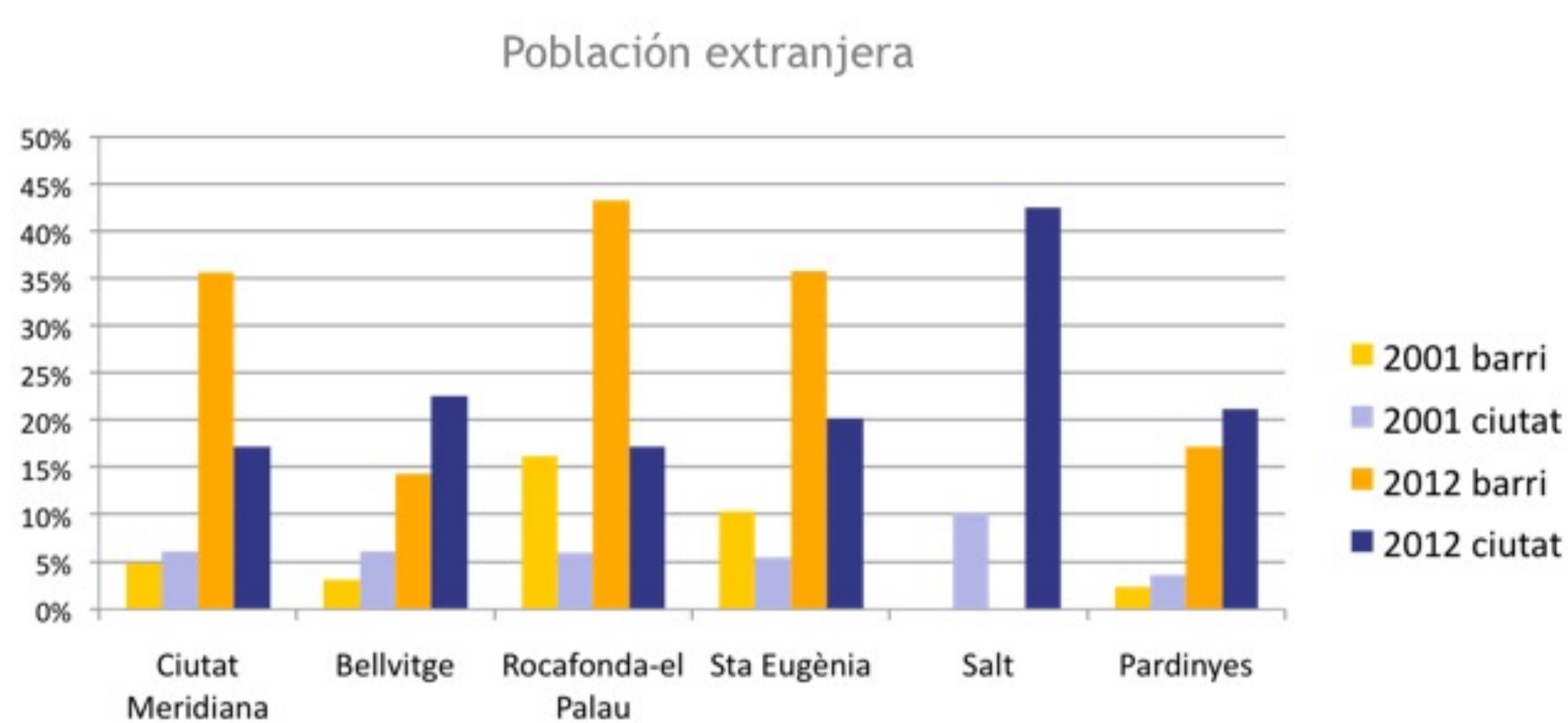
OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Entre las distintas acepciones de la innovación social, destacamos aquella que enfatiza el valor de este tipo de prácticas para el empoderamiento y la mejora de las condiciones de vida de las comunidades más desfavorecidas (Moulaert et al, 2010; BEPA, 2011; Öosterlynk, 2013). El trabajo que aquí presentamos contrasta este tipo de planteamientos teóricos, muy extendidos en la literatura sobre la innovación social con los resultados de la investigación Barrios y Crisis (barrisicrisi.wordpress.com) financiada en el marco del Programa Recercaixa (2013-2105). A través del mapeo de más de 700 prácticas socialmente innovadoras en Catalunya, y de la superposición de dicho mapa con la cartografía de la segregación urbana elaborada en el marco de esta investigación, observamos que dichas prácticas tienden a concentrarse en áreas de baja segregación, de estatus social medio y con una tradición participativa significativa, más que en las áreas urbanas con mayor índice de segregación. Sin embargo, dichos resultados son contrastados con 6 estudios de caso en barrios periféricos de distintas ciudades catalanas, estudios que nos permiten observar que, lejos de permanecer inactivas, las comunidades desfavorecidas están protagonizando distintos tipos de movilizaciones sociales contra el retroceso del sector público, así como diferentes iniciativas de solidaridad intervecinal. Dichas prácticas difieren de las identificadas en el mapa en un aspecto fundamental: no parten de ningún tipo de ideal autogestionario, sino que reclaman una mayor presencia del sector público en el territorio.

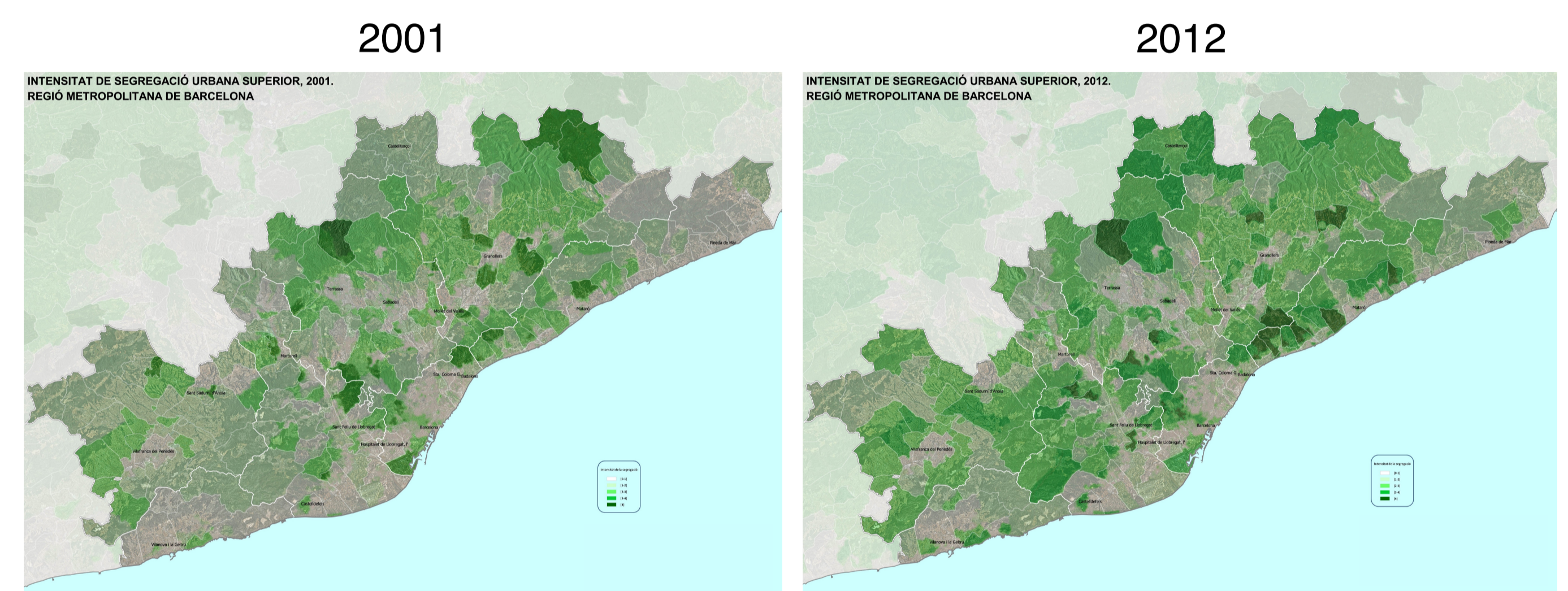
SEGREGACIÓN URBANA

El incremento de la segregación urbana responde en buena parte a transformaciones residenciales ocurridas en el contexto de la burbuja inmobiliaria: suburbanización de clases medias y reemplazamiento poblacional en barrios vulnerables

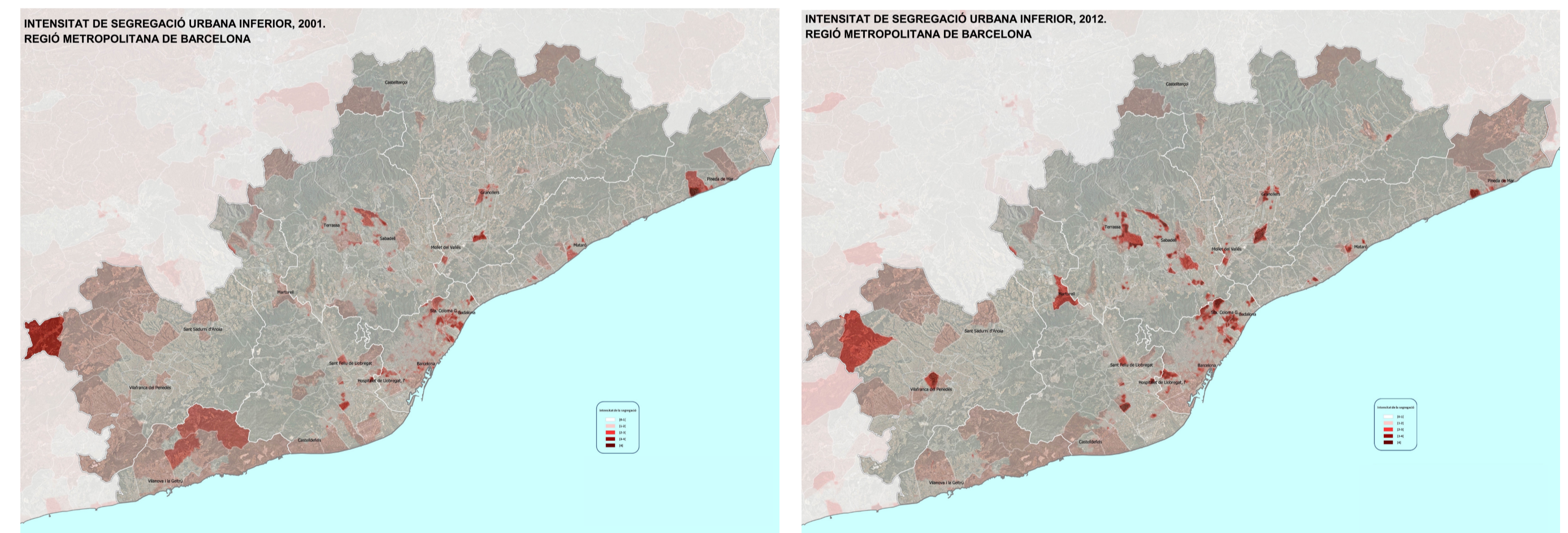
La segregación urbana como fenómeno metropolitano: mayores diferencias intermunicipales que intramunicipales



Superior



Inferior



Mayor segregación "por arriba" (población acomodada) que "por abajo" (grupos de menor renta)

	Inmigración		Desempleo		Valor catastral		Tamaño medio	
	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Alto
2001	1228	942	169	438	1183	894	1009	1333
2012	1970	1054	753	631	1102	839	1093	1293
Diferencia %	60%	12%	346%	44%	-7%	-6%	8%	-3%
Peso s/# total 2001	24%	18%	4%	8%	22%	16%	19%	25%
Peso s/# total 2012	39%	21%	14%	12%	20%	15%	20%	24%

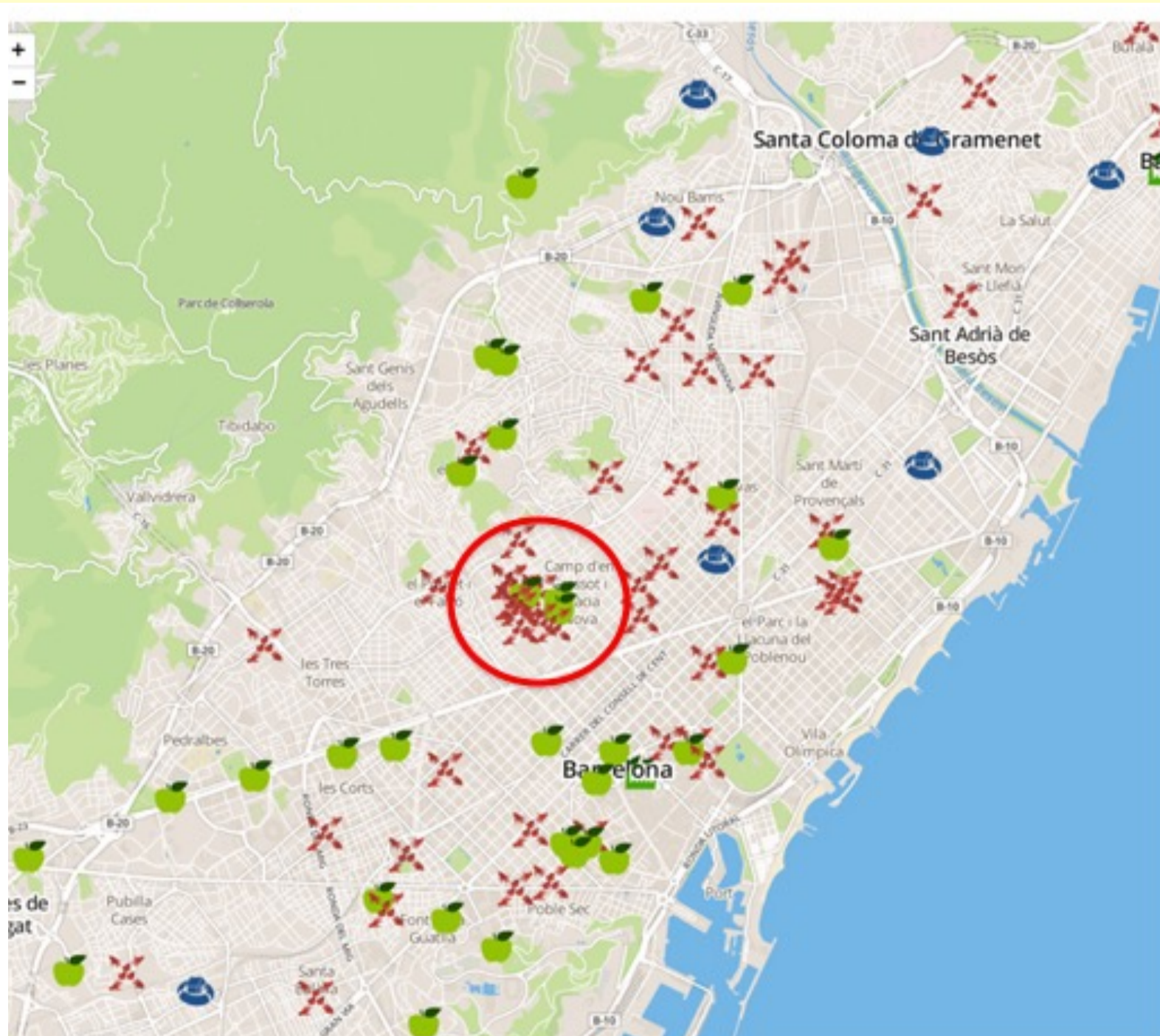
¿QUIÉN INNOVA SOCIALMENTE?

Distribución territorial de la innovación: una primera aproximación

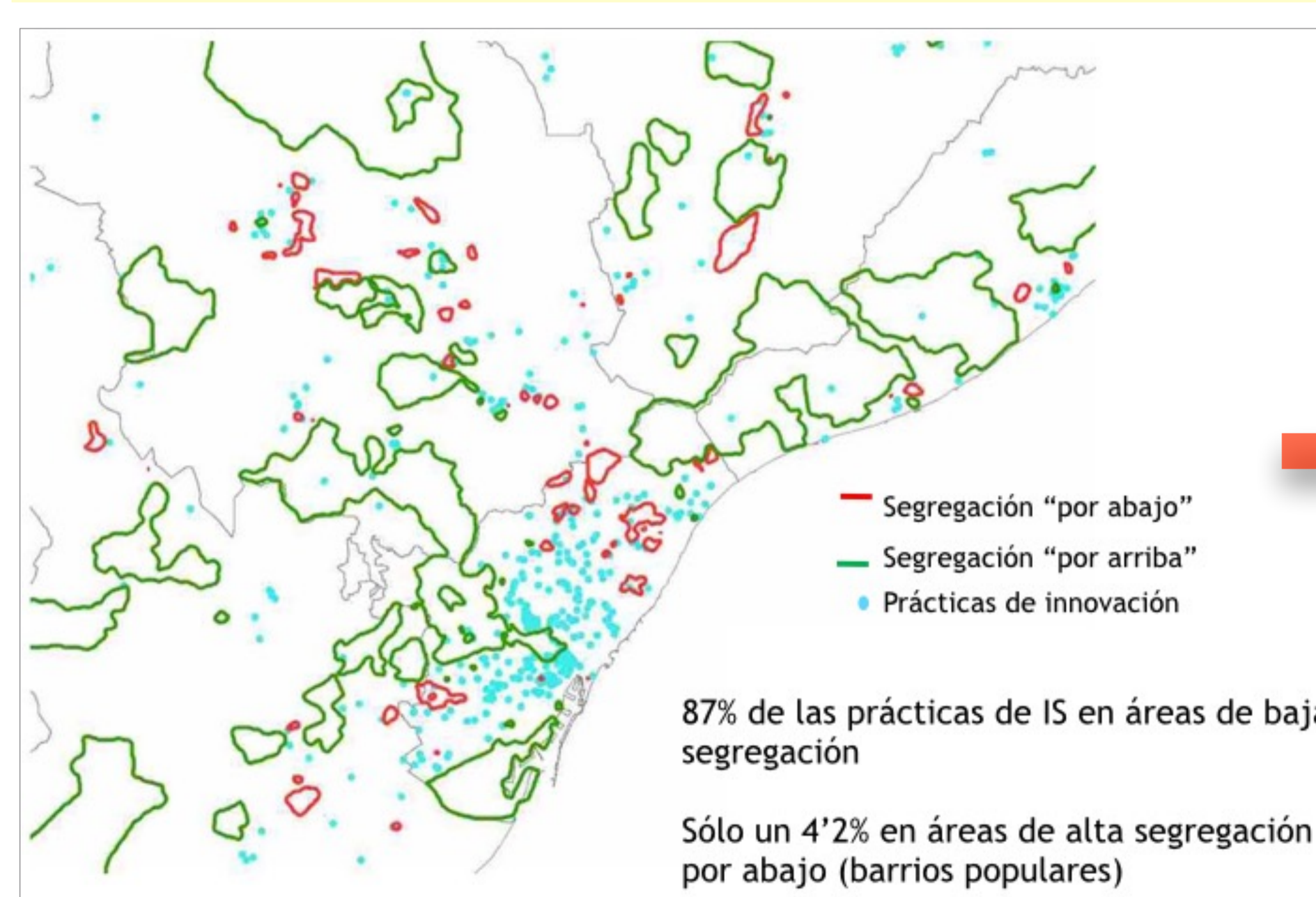
Huertos comunitarios

Cooperativas de consumo

Movimientos antidesahucios



Intensidad de la segregación vs Localización de la Innovación



Los procesos de innovación social, entendidos como prácticas para el empoderamiento y la mejora de las condiciones de vida de las comunidades más desfavorecidas, muestran cierta tendencia a no surgir en dichas comunidades, sino en las zonas de ingresos medios con una tradición de movilización social. La resiliencia de las comunidades en las zonas urbanas desfavorecidas depende en gran medida de la capacidad para trabajar conjuntamente entre los actores gubernamentales y los no gubernamentales con el objetivo de afrontar los retos de las comunidades.

CONCLUSIONES

- La capacidad de organización y de innovación social importa, pero no se pueden dar por supuestas las políticas de fortalecimiento de la acción comunitaria / innovación social.
- No solo se trata de más inversión y más gasto, sino de más colaboración y más participación que favorezcan el sentido de apropiación y la identidad de barrio.
- La innovación social y la acción comunitaria no pueden servir como pretexto para el retroceso del sector público. Se necesitan políticas que aborden las causas estructurales de la segregación urbana.
- Las políticas locales no bastan. La segregación urbana plantea un problema redistributivo que sólo se puede tratar efectivamente a nivel supralocal: es necesario un enfoque multinivel.

BIBLIOGRAFÍA

<https://barrisicrisi.wordpress.com/category/publicacions/>

PANEL 7 – INMIGRACIÓN [ver panel]

INMIGRACIÓN, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

*Alfonso Ortega Giménez – Observatorio de la Inmigración de la ciudad de Elche.
Antonio López Álvarez – Universidad CEU Cardenal Herrera (Elche).*



REPS

RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL

BCN2015

C O N G R E S O

PANEL 7 – INMIGRACIÓN

INMIGRACIÓN, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

Alfonso Ortega Giménez – Observatorio de la Inmigración de la ciudad de Elche.
alfonso.ortega@umh.es

Antonio López Álvarez – Universidad CEU Cardenal Herrera (Elche).
anloalva@uch.ceu.es

Justificación

La integración de los inmigrantes en nuestro país ha sufrido, en los últimos tiempos, un evidente retroceso como consecuencia de la crisis económica en la que nos encontramos inmersos. En este sentido, los poderes públicos establecen políticas económicas que tienen como receptores de las mismas a los nacionales del país en el que se implementan. Siendo los inmigrantes los que sufren las consecuencias de las citadas políticas al verse afectados por un lado, por los flujos migratorios a través del endurecimiento de las condiciones de entrada y permanencia en nuestro país, y, por otro lado, las medidas adoptadas por los países receptores de inmigrantes en materia educativa, sanitaria, laboral y social. Éstas políticas tienen como consecuencia una merma considerable de sus condiciones de vida, y por ende de su integración en el país de acogida, convirtiéndose en la práctica en “ciudadanos de segunda categoría”.

El presente panel tiene como objetivo analizar la situación actual de los inmigrantes en España, su afectación directa por la crisis económica, el análisis de las políticas de integración adoptadas por los poderes públicos, y las consecuencias de las mismas sobre la población inmigrante y el resto de la ciudadanía.

Como corolario de todo ello, proponemos un estudio pormenorizado de “nuevas” propuestas (de políticas) sobre integración que permitan ofrecer una visión positiva de la inmigración en nuestros días.

PANEL 7. INMIGRACIÓN

P: Ponencia / C: Comunicación / Post: Poster.

Sesión 1. Políticas migratorias y Estado del Bienestar. Fecha: jueves 5/02/2015 (16 a 18h)

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	What do spaniards think about labour migration policies and immigrants integration? Actitudes and policy preferences in times of crisis	Arianna Santero; Francesco Tarantino
P	Nuevas herramientas conceptuales para una intervención social antirracista	Daniel Buraschi; María José Aguilar Idáñez
P	Política de garantía de ingresos y población de origen extranjero en el País Vasco. Evidencias empíricas y deslegitimación discursiva	Gorka Moreno Márquez; Maite Fouassier Zamalloa; María José Martín Herrero
C	El acceso a la nacionalidad: un camino de obstáculos excluyente	Elena Sánchez-Montijano; Gemma Pinyol; Anna Bardolet
C	¿Hacia dónde avanza el modelo de integración de población inmigrante? Especificidades en el actual contexto español	Nerea Zugasti; Patricia Azcona

Sesión 2. Participación de la población inmigrante en la creación, puesta en marcha y evaluación de las políticas públicas. Fecha: Viernes 6/02/2015 (9 a 10:45h)

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	Las redes sociales en los procesos migratorios: aproximación a su incidencia en el plano identitario y emocional de la persona inmigrante.	Miquel Àngel Oliver Perelló; María Gómez Garrido
P	Hacia el diálogo intercultural e interreligioso: necesidades normativas para una gestión de la diversidad religiosa en el espacio público	Ruth Vilà Baños; Marta Burguet Arfelis; Anna M. Escofet Roig; M. José Rubio Hurtado
C	Panorama de la gestión tributaria local de los residentes extranjeros. Algunas propuestas desde y para la administración tributaria en los municipios de la provincia de Alicante	Irene Belmonte Martín
C	La integración social del alumnado inmigrante en la educación secundaria	Sheila González Motos

Sesión 3. Estudio socio-jurídico de las políticas públicas sobre los derechos y libertades de la población inmigrante y su integración social. “Nuevas” propuestas de integración social de la población inmigrante en la actualidad. Fecha: Viernes 6/02/2015 (12:15 a 14h)

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	Las políticas públicas de acogida a menores que migran solos: efectos paradójicos sobre el flujo migratorio	Chabier Gimeno Monterde
P	Políticas de integración de la población inmigrante en el marco internacional. Las actuaciones de Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo para la integración de los trabajadores migrantes	Natividad Mendoza Navas
P	Políticas públicas, migración y redefinición de sujetos en contextos de vulnerabilidad	Adela Franzé Mudanó; Daniel Parajuá
C	Pautas sobre la contratación de profesionales extranjeros por parte de empresas: apoyo a los emprendedores y su internacionalización	Miguel Jaime Cano Esquibel
C	Política local de integración de los extranjeros de terceros estados o ciudadanos comunitarios en la ciudad de Elche. La agencia Amics de Elche	Esther Alonso García

Pósters. Lugar: Distribuidor

POST	TÍTULO	AUTORIA
Post	La mediación como dinámica social positiva en las asociaciones de inmigrantes africanos	Nuria Llevot Calvet
Post	El observatorio de la inmigración de la ciudad de Elche	M ^a Virginia López Martínez
Post	Las familias de origen inmigrante en la escuela: barreras de relación y participación	Olga Bernad; Nuria Llevot

WHAT DO SPANIARDS THINK ABOUT LABOUR MIGRATION POLICIES AND IMMIGRANTS INTEGRATION? ATTITUDES AND POLICY PREFERENCES IN TIMES OF CRISIS¹.

Arianna Santero* y Francesco Tarantino*

Paper presented at REPS Conference in Barcelona (Spain)

4th - 6th february 2015

PANEL 7 – INMIGRACIÓN

INMIGRACIÓN, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

Abstract

After being considered an attractive immigration country at the beginning of twenty-first century, Spain rapidly became the country with one of the highest unemployment rates in the European Union. The current economic crisis brought the Government to a restrictive policy shift, considerably restricting access to Spanish territory to labour immigrants and seriously affecting integration policies. In this framework of an overall more selective immigration policy-making, opinions and attitudes towards immigration do not seem to have deeply changed and worsened, unlike what is usually expected in times of economic crisis. Through descriptive and multivariate analysis of the comparative dataset 2009-2013 Transatlantic Trends on Immigration (TTI) and Transatlantic Trends (TT), this paper aims to understand which type of immigration policy approach is preferred by Spanish citizens (compared to German, English, Italian and French citizens), how polarized are such preferences, which role is played by individual characteristics in shaping them and how the immigrants' integration has been perceived during the economic downturn. The results suggest that there is a gap between migration policy-making and policy preferences or perceptions on immigration expressed by Spanish citizens.

Keywords: *Policy Preferences; Labour Migration Policies; Attitudes towards immigration; Spain; Comparative survey.*

¹ **Acknowledgments.** The authors wish to thank the German Marshall Fund of United States for providing access to TT and TTI dataset and a special acknowledgment to the Compagnia di San Paolo who have supported this research.

Both authors have participated to study conception, design, data interpretation and critical revision of the manuscript and jointly drafted the parts 1, Francesco Tarantino has drafted the parts 2, 4.1 and 6, Arianna Santero has analyzed data and drafted the parts 3, 4.2 and 5. *Preliminary version. Please do not quote without authors' permission.*

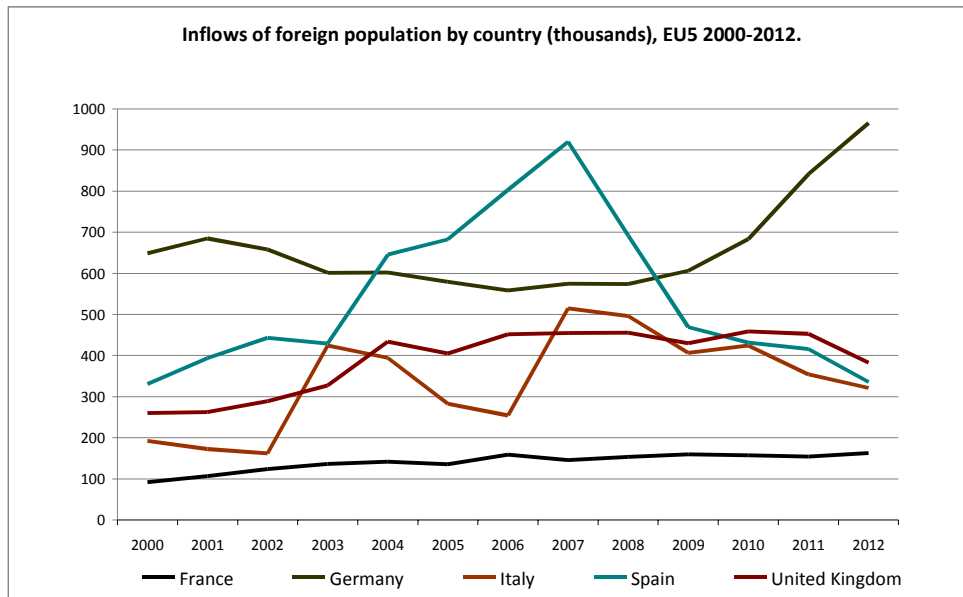
* Research fellow in Sociology, University of Turin, Dept. of Cultures, Politics and Society, arianna.santero@unito.it.

* Research fellow in Political Science, Fieri, francesco.tarantino@fier.i.it.

1. Introduction

The current economic crisis has certainly slowed down immigration flows towards Spain, although these remain sizeable and the trend are different in the five European countries considered (EU5) (Fig. I).

Fig. I – Immigration inflows in EU5.



Source: Elaboration from OECD.Stat ([data extracted on 05 Jan 2015 12:19 UTC - GMT](#))

Notes: France: ANAEM (Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations). Data consist of those entering as permanent workers plus those entering under family reunification. Persons entering as self-employed and persons entering under other permits relating to family reunification are also included. Germany: Central Population register, Federal Statistical Office. Includes asylum seekers living in private households. Excludes inflows of ethnic Germans. Italy: Ministry of the Interior. Issues of residence permits, including short-term ones (excluding renewals) which are still valid at the end of the year. In principle, this excludes seasonal workers. Spain: Local register (Padron municipal de habitantes), National Statistical Institute (INE). Criteria for registering foreigners: Residing in the municipality. Data refer to country of origin and not to country of birth. UK: International Passenger Survey, Office for National Statistics. Data by nationality are provided by Eurostat. Non-British citizens admitted to the United Kingdom. Data have been adjusted to include short term migrants (including asylum seekers) who actually stayed longer than one year. Data by nationality on inflows are not adjusted.

Meanwhile the labour demand, although overall weakened, still represents one of the main drivers of international migration. Nevertheless, recent national policy responses, in setting up different selection and admission criteria, have differed significantly and in the last years a more selective policy approach was observed among European countries, including Spain.

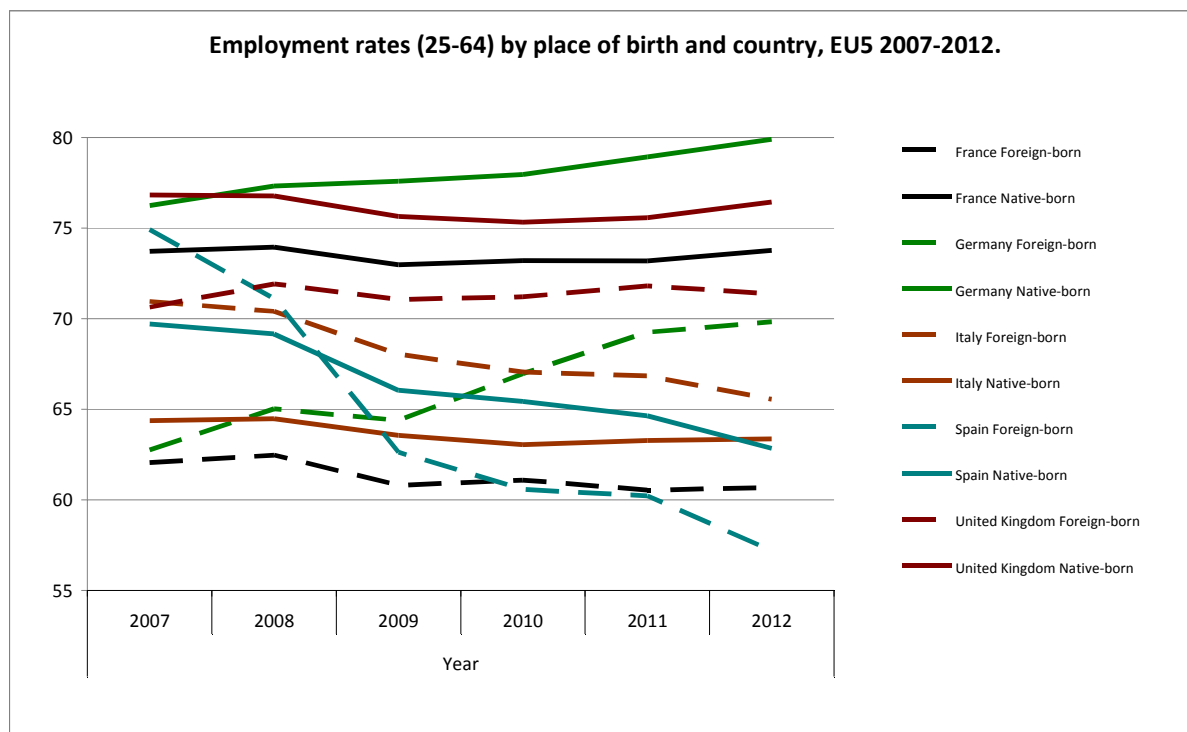
In a framework of an overall more selective policy-making in Europe, it is interesting to investigate whether and how opinions and attitudes towards immigration have changed. The

linkages between migration policies and public opinion have been widely studied in the last decades. However, whether the immigration policy preferences expressed by European citizens vary in a correspondent direction with the actual policy choices is still debated in the literature. Indeed, what is instead evident is the existing gap between policy-making and public opinion on immigration, usually interpreted as a gap between restrictive public opinions and open, or generous, immigration policies. European governments have often adopted more restrictive admission policies, at least on a discursive and rhetorical level, justifying this choice as a response to citizens' concerns about the impact of immigration in national labour markets.

Beside the average European trends, many differences can be observed at the national level and many studies showed the relevance of national or sub-national context in shaping general attitudes toward immigration (Citrin *et al.*, 1997; Markaki and Longhi 2012; Careja and Andreß 2013).

In this paper we want to explore the case of Spain, one of the European country most affected by economic crisis for example in terms of employment, both for natives and for foreigners (fig. II).

Fig. II – Immigrants and native workers, employment rates.



Source: Elaboration from OECD.Stat ([data extracted on 05 Jan 2015 12:19 UTC - GMT](#))

Spain turned into an attractive immigration country at the beginning of twenty-first century experimenting intensive flows and showing a special capacity to “absorb” foreign newcomers. The economic crisis, however, brought the Government to a restrictive policy turn, considerably restricting access to Spanish territory to labour migrants and seriously affecting integration policies as well.

In the first paragraph we will briefly analyze the evolution of Spanish migration regime, especially regarding labour migration policies and integration policies. In the second paragraph of this paper will be presented our hypothesis, data and methods. The third and fourth paragraph represent the main results: these sections aim at understanding, first, which types of labour migration policies are preferred by Spanish citizens and, second, how perceptions on immigrants integration have varied across years. We will try to understand to what extent labour migration policy-preferences, as well as integration perceptions, are related to economic and cultural individual resources, political orientation and general attitudes towards immigration.

Two theoretical issues will be considered and dealt with in this article: a) the relationship, and the alleged gap, between policy preferences and policy-making; b) the role of individual characteristics in shaping policy preferences and perceptions towards immigration.

2. Labour Migration Policies and Immigrants Integration Policies in Spain

The current economic crisis has had a deep and differentiated impact on migration policies and mobility trends across Europe, as well as on integration processes. It has certainly slowed down immigration flows towards Europe, although these remain sizeable. Besides, labour demand, although overall weakened, still represents one of the main drivers of international migration. Nevertheless, recent national policy responses, in setting up different selection and admission criteria, have differed significantly and in the last years a more selective policy approach was observed among European countries. These responses have included a wide range of measures and a variety of mixes of labour migration policies and their “functional equivalents” have been adopted in each European country, producing effects in the national labour markets². The impact of the crisis has been highly differentiated also on political debates and policy developments and, probably, also on public opinion trends. In this paragraph we will try to underline some of the economic crisis's effects on Spanish migration

² For a complete reflection on “labour migration policies mix” see outputs of LabMigGov Projects. Reports and Publications available on the project website: www.labmiggov.eu.

regime, in order to sum up the essential policy framework within which Spanish policy preferences and perceptions of immigration in the last years have developed.

In Spain immigration represented one of the most important social changes since the approval of democratic Constitution in 1978 (Arango and Finotelli, 2009). After being considered for many years a relevant emigration country in Europe, Spain has become mainly since the Eighties an immigration country. This transformation represented a relevant novelty in public debate of the last decades although was not supported, in its first phase, by an effective regulation of the flows. Within the space of a few years, at the beginning of this century, Spain came to have one of the highest immigration rates in the European Union.

Spain was considered shortly as an “easy immigration destination” where access and staying criteria were not so restrictive and many studies, similarly to other countries of recent mass immigration in Europe such as Italy, have evaluated Spanish Governments as incapable to manage immigration flows in its first phase (Calavita 1998; Baldwin-Edwards 1997). The use of Regularization became usual and being part of a regulation system shared by all political parties: between 1986 and 2006 six immigrants regularization were carried out both by Socialist and Popular Governments. Regularizations’ frequency has demonstrated their function of repairing the lack of an efficient immigration policies (Finotelli, 2014).

At the beginning of 2000 immigrants population in Spain was about 10% of the total population and its growth occurred in a period of economic prosperity, with relevant increase of GDP and employment rates. In those years immigration became central in the Spanish political agenda and also in public opinion. Spanish Governments tried to achieve a more effective regulation of legal entry from one side and to improve the immigrants’ integration policies on the other side, in order to reduce the marginalization processes occurred in the previous years. New Regulation Act 2393/2004, introduced in 2004 by the socialist Government, aimed at making the recruitment procedure for foreign workers easier. Entrepreneurial lobbying for implementing more open admission policies was determinant in this change and it was not countered by any anti-immigration movements (Pastore, 2014). Spain implemented early successful public interventions for immigrants’ integration, with a clear implementation – especially at sub-national level – of new integration policies through the approval of many Local Integration Plans.

On the other hand, at the beginning of the new century, Spanish public opinion showed more worried attitudes toward immigration and the surveys carried out by Center for Sociological Researches reflected a significant increase in the number of Spanish citizens supporting more restrictive immigration policies (Diez Nicolas, 2005; Arango and Finotelli, 2009).

The economic crisis, exploited in 2008, deeply changed this trend. In few years Spain became the European country with the highest unemployment rate (Fig. II), with a strong impact on immigration. Immigrants unemployment rate reached the peak of 35% in 2013, about 10 points higher than the unemployment rate of natives (Finotelli, 2014). Spanish government introduced restrictions to labour immigration as a consequence of the worsened economic situation. The annual entry quota based on the *contingente* was reduced, most of the occupations listed in the *Catalogue of Hard - to find Occupations* were cut and also restrictions on family reunion were introduced. In addition a programme on volunteer return for unemployed immigrants was implemented by the Government with the cooperation of International Organization of Migration³.

The change of political majority in 2011 contributed to a further correction of policy direction including a cut also in immigrants integration policies (Arango, 2013; Pastore, 2014, Finotelli, 2014). Spanish Government suspended the National Integration Fund for budgetary reasons and with the approval of Law no.16/2012 excluded irregular migrants from the National Health System. Relevant restrictions to the freedom of movement of Romanian and Bulgarian nationals were also introduced. Although integration policies suffered this relevant budgetary reduction at national level, Autonomous Communities and Municipalities, in many cases, managed to not reduce funds for integration measures at the local level, ensuring the prosecution of measures and programs aiming at improving the integration between immigrants and native population. In this context, have policy preferences and perceptions of immigrants' integration changed?

3. Hypothesis, data and methods

Our hypothesis is that preferences on immigration and perceptions of integration can be explained also considering the political orientation and the general attitudes towards immigration of individuals and not only by the economic and employment situation (Scheve & Slaughter, 2001; Haubert & Fussell, 2006; Facchini & Mayda, 2009, Kunovich, 2013), age or education level (OECD, 2010; Facchini & Mayda, 2009; Facchini & Mayda, 2012). Recent studies tried to explain the “spanish opinion paradox” trying to explain its surprising positive evolution despite of the hard economic crisis situation (Rinken, 2014).

We analyzed the 2009-2013 editions of the surveys “TT - Transatlantic Trends” and “TTI -

³ This admission channel were introduced with the 2004 reform. For a complete overview about change in migration policies after the economic crisis see Arango J. and Finotelli C., 2009.

Transatlantic Trends: Immigration”⁴. These surveys have involved approximately 1,000 respondents for each year and country and they contain information about immigration as a socio-political issue and perceptions about immigrants as well as information on socio-economic resources and characteristics of the respondents.

Our analysis have considered five European countries included in TT/TTI surveys: France, Germany, Italy, Spain and UK. This choice was made to include both Mediterranean and central-northern European contexts. All these countries are relevant immigration countries although some of them (Italy and Spain) are more recent destination countries for both labour inflows and irregular cross-Mediterranean “mixed” flows. This cross-national analysis also allows to keep separate the responses given by European citizens from countries facing different phases of immigration processes, with different immigration policies and legislation, i.e. framework and laws for the acquisition of citizenship and naturalization, characteristics of the labour market and recent effects of the economic crisis.

We concentrated on two specific policy preferences on labour migration policies: the preference for permanent as opposite to temporary migration (Q1) and the preference for skilled immigrants, even if they do not have a job (Q2).

Q1 “Some people think that LEGAL immigrants who come to (COUNTRY) to work should only be admitted temporarily and then be required to return vs. allowed to stay permanently. Which comes closer to your point of view?” (They should only be admitted temporarily and then be required to return to their country of origin, They should be given the opportunity to stay permanently, It depends on the circumstances, DK/NA; only possible one answer).

Q2 “In deciding which immigrants to admit to (COUNTRY), should the government give preference to immigrants who have a high level of education but no job offer, or should it give preference to immigrants who have a job offer in the (COUNTRY) but a lower level of education?”. (Give preference to immigrants with high level of education even if they don't have a job offer; Give preference to immigrants with a job offer, even if they don't have a high level of education, DK/NA; only possible one answer).

We operationalized the concept of “perception of immigrants integration” through the following four questions:

⁴ *Transatlantic Trends: Immigration* is a public opinion survey that addresses multiple aspects of the immigration and integration debate, including the effect of the economic crisis on attitudes toward immigration, immigrants’ labor market impacts and effects on wages, and how governments are managing immigration, among others. The survey is a project of the German Marshall Fund of the United States (GMF), the Compagnia di San Paolo (Italy), and the Barrow Cadbury Trust (U.K.), with additional support from the Fundación BBVA (Spain).

Q3: “Generally speaking, how well do you think that immigrants are integrating into NATIONALITY society?” (Very well, well, poorly, very poorly, DK/NA; only possible one answer).

Q4: “Generally speaking, how well do you think that the children of immigrants, who were born in [COUNTRY], are integrating into (NATIONALITY) society?” (Very well, well, poorly, very poorly, DK/NA; only possible one answer).

Q5: “Generally speaking, how well do you think that Muslim immigrants are integrating into NATIONALITY society?” (Very well, well, poorly, very poorly, DK/RA; only possible one answer). [split Q3 in 2011 only]

Q6: “And what about the children of Muslim immigrants who were born COUNTRY? How well do you think they are integrated into NATIONALITY society?” (Very well, well, poorly, very poorly, DK/RA; only possible one answer). [split Q4 in 2011 only]

We recoded the answers about considering immigrants as poorly or well integrated into a dichotomous variable. In order to explore how perceptions of immigrants’ integration vary, across the five European countries selected, according to individual characteristics, we calculated descriptive statistics. We considered the following individual characteristics: gender, age, level of education, occupational status, political orientation and attitudes towards immigrants. We operationalized individual positioning in the labour market using a variable on occupational status which takes on the values 1 (the highest position) through 3 (the lowest)⁵. We recoded the 7-levels scale about political orientation into three levels: “Left”, “Centre” or “Right” oriented and use the answers about considering immigrants as a problem more than an opportunity as a proxy of attitudes about immigration. Information about respondents’ level of education are contained in a scale ranging from 1 (primary education) to 3 (tertiary education). We treated the variable age as categorical (18-34, 35-54, 55 and over) because the continuous variable for age was not available for all years of the survey. To determine which individual characteristics’ influence on preferences for permanent immigration is statistically significant we have estimated a binomial logistic regression. Our outcome variable is binary: prefer permanent immigration or not. Our predictor variables, according to main literature findings, are: occupational status, cultural resources (level of

⁵ Occupational status variable is based on respondents’ self-declarations about their professional activity: 1) *Higher occupational status*: professional (lawyer, medical practitioner, accountant, architect...); manager of a company; other self-employed; general management, director or top management and middle management; 2) *Middle*: farmer, forester and fisherman self-employed; owner of shop, craftsman; civil servant; office clerk; other employee (salesman, nurse, etc.); 3) *Lower*: manual workers (supervisor/foreman, team manager, etc.); manual worker; unskilled manual worker and respondents without a professional activity (for analysis on perceptions of integration “full-time student”, “retired” and “seeking a job” have been excluded from the analysis; respondents looking after the home & others without professional activity included in “Lower”).

education is considered as a proxy), and political orientation (left-right self placement)⁶, controlled by age and gender. The data were weighted to improve the representativeness of the sample.

TTI and TT official Topline data 2009-2013 also were used to summarize the changes in the general attitudes towards immigrants.

4. Attitudes and policy-preferences: what kind of labour immigration would Spanish citizens prefer during the crisis?

4.1 The stability of attitudes towards immigration

TTI and TT international surveys, carried out between 2009 and 2013, show that despite the economic crisis, general attitudes towards immigration in Europe remained quite stable, although many relevant differences across countries can be observed. Data on general attitudes toward immigration even show that on average, between 2011 and 2013, favourable attitudes of EU5 citizens towards immigration improved (Tab. 1).

Tab. 1 – Immigration is a more problem or an opportunity? Percentage of respondents answering “more an opportunity”, per year and country.

	<i>Immigration is more of an opportunity % 2011 (a)</i>	<i>Immigration is more of an opportunity % 2013 (b)</i>	<i>Difference 2013-2011 in percentage points (b-a)</i>
EU5	35%	43%	+ 8%
Italy	28%	32%	+ 4%
Spain	31%	44%	+ 13%
UK	25%	29%	+ 4%
France	36%	39%	+ 3%
Germany	50%	62%	+ 12%

Source: TTI topline data 2013.

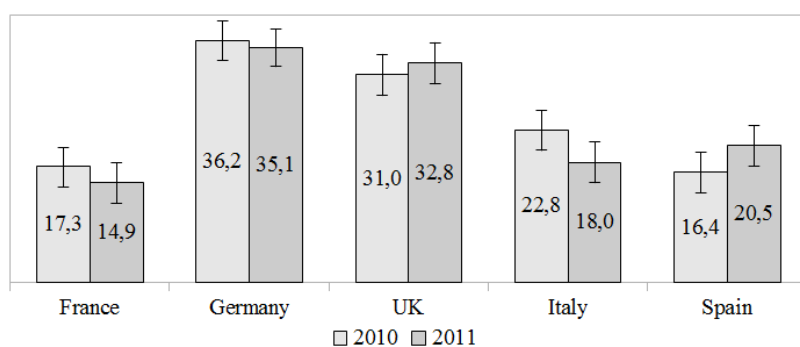
⁶ The models were also estimated by inserting the variable on general attitudes towards immigration as a predictor. However, because of the risk that this variable is endogenous to the dependent variable and the fact that the estimates do not change much compared to those presented, we removed it from the models.

In 2011, 31% of Spanish citizens considered immigration mainly as a problem. In 2013 the average percentage of optimists increased to 44% (Tab. 1). In other words, in the last three years, in spite of the economic downturn, the percentage of respondents (in EU5 and especially in Spain) declaring positive attitudes towards immigration has not dramatically decreased, but relevant insights can be derived from the observation of cross-country differences.

4.2 Preferences towards labour immigration

TTI surveys also collected information regarding preferences on employability characteristics of immigrants that a country should admit. EU5 citizens tend to be more favourable to admit high-skilled immigrants rather than low-skilled ones, in all countries considered (especially in Germany and in the UK⁷). As we can see in figure 1, results change when admission criteria combine skills with job offer. The percentage of those who prefer skilled immigrants without a job are lower than 40% across Europe. Respondents from France, Italy and Spain give more importance to having a job offer as admission requirement, compared to people from Germany and United Kingdom (Fig. 1).

Fig. 1 – Question on preferences on high educated immigrants without a job offer *versus* immigrants with a job offer. Percentage of respondents who answered “Give preference to immigrants with high level of education even if they don't have a job offer” per year and country, with 95% CIs.

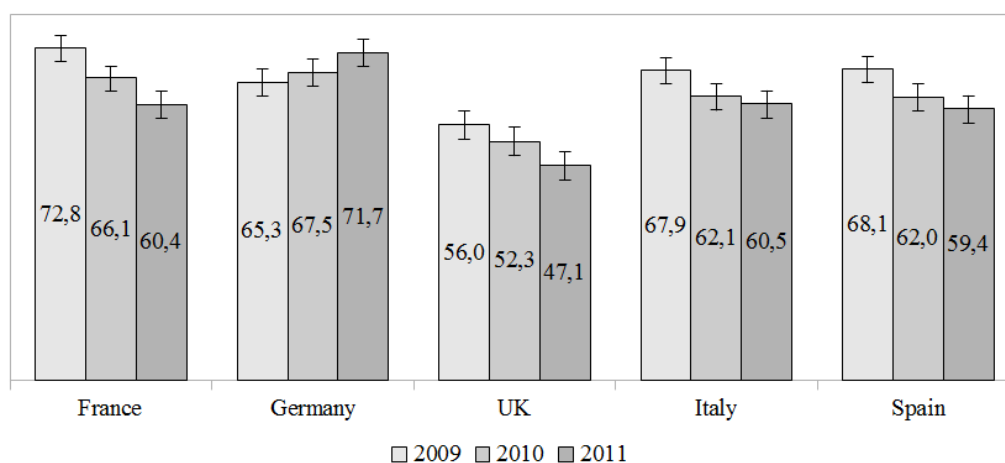


Note: $N_{10}= 4217$ missing $_{10}= 785$; $N_{11}= 4247$ missing $_{11}= 753$.
Source: elaboration from TTI data.

⁷ Questions “How much do you agree or disagree that the (COUNTRY) should allow more immigrants with a high/low level of education to come and live here? Percentage of respondents agree that the country should allow more immigrants respectively with a high versus low level of education to come and live there in 2011: Germany 68,8 vs 21,9; UK 55,7 vs 17,3; Spain 68,9 vs 33,7; Italy 64 vs 40,6; France 53,6 vs 34,8 (Source: TTI).

Most Europeans, across countries and years, think that legal immigrants should be given the opportunity to stay permanently (61%) while only a minority of them think that they should be admitted only on a temporary basis and then required to return to their country (see Fig. 1). This preference in EU5 has slightly decreased in the period considered. With the exception of the German case, less affected by the economic crisis over the period considered, where the percentage of respondents thinking that legal immigrants should be given the opportunity to stay permanently in their country has increased during the last four years. Also in the other four countries, however, this preference *remained prevalent* (Fig. 2). In other words, over the last years, Spaniards, as well as other European citizens, remained on average clearly oriented toward permanent immigration, despite a worsening of the economic situation.

Fig. 2 – Question about permanent *versus* temporary immigration. Percentage of respondents who answered "They should be given the opportunity to stay permanently" per year and country, with 95% CIs.

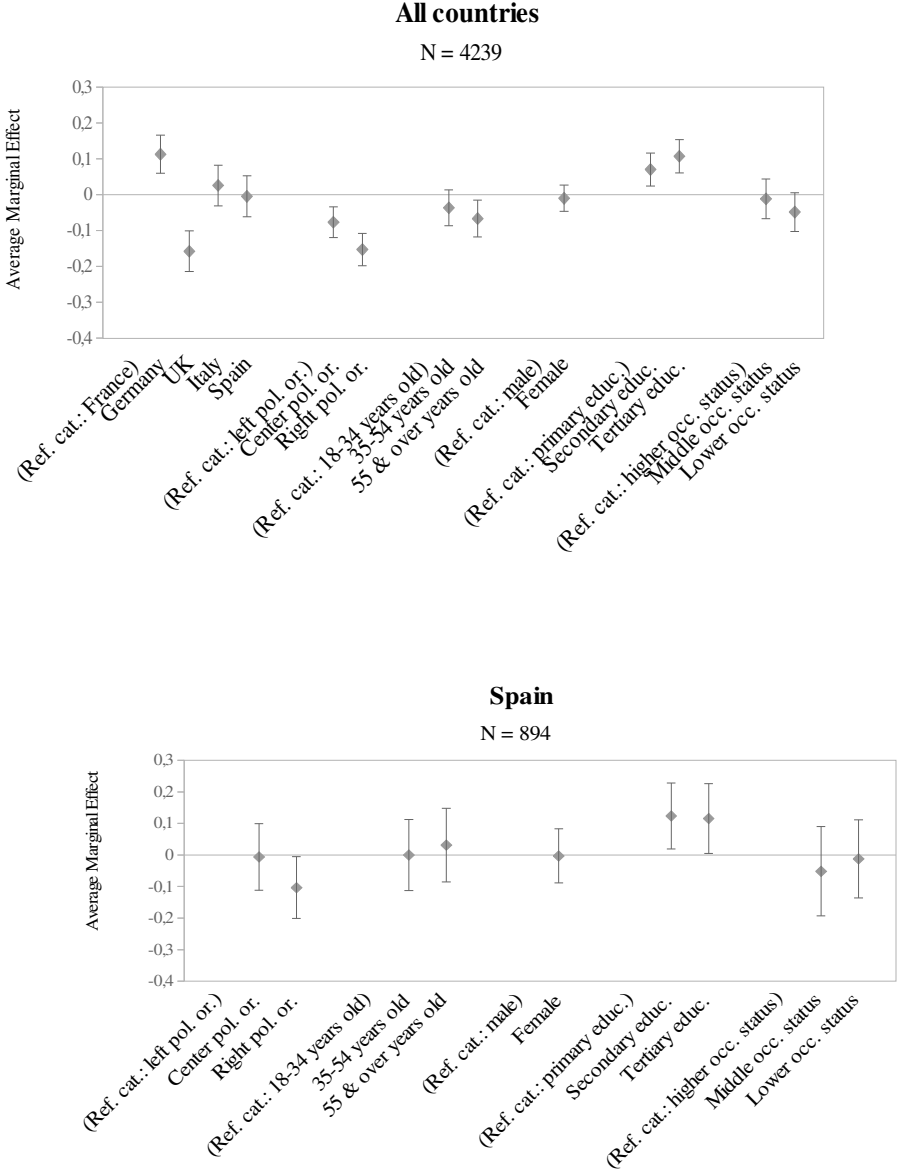


Note: $N_{09} = 4941$ missing $_{09} = 71$; $N_{10} = 4914$ missing $_{10} = 88$; $N_{11} = 4915$ missing $_{11} = 85$.

Source: Elaboration from TTI data.

To identify which individual characteristics have been influenced the preference for permanent immigration we estimated, though a binomial logistic regression model, the average marginal effects for the conditional probability of being favourable towards permanent immigration in 2011. The variable "country" has been included among the control variables. Then, separated models have been estimated for each country: Spain, France, Germany, UK and Italy (Fig. 3 and Fig. 9 in Annex, see also paragraph 3).

Fig. 3 – Average Marginal Effects with 95% CIs for the probability of preferring permanent vs temporary immigration in 2011 in EU5 and in Spain.



Note to Fig. 5: values around zero indicate no effect, above zero positive effect (increase in the probability of preferring permanent immigration rather than temporary), below zero negative effect (decrease in the probability of preferring permanent immigration). Age and education are correlated but no interaction effect has been found in the models. We have also tested separately for an overall interaction effect of political orientation with age and political orientation with occupational status, but they are not statistically significant. The same analyses were also conducted for 2009 and 2010: the estimates are not significantly different from the results presented, except for what is explicitly mentioned below. The reference categories for the variables considered are: being French citizens; left-wing respondents, young people (18-34 years of age); males, individuals with primary education; respondents with high occupational status.

According to the estimates, after controlling for all the other individual characteristics included in the model, right-wing political orientation decreases the probability of preferring permanent rather than temporary migration by almost 20 percentage points compared to left-wing orientation. Higher level of education is associated with a higher conditional probability of preferring permanent immigration. In contrast, *ceteris paribus*, the association between the occupational status and the outcome is not significant.

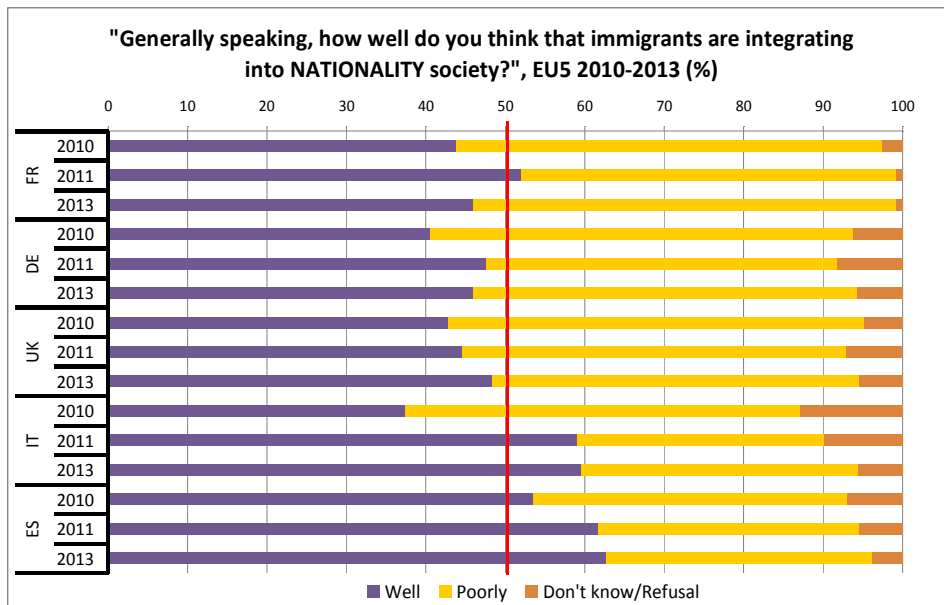
Interesting differences across countries can be observed (Fig. 6, in Annex). The negative association between right political orientation and the expected value of the dependent variable is statistically significant in all countries and in all years considered (with the only exception of Italy in 2011 and France in 2009). With respect to tertiary education, the probability of preferring permanent immigration increases for Spain, UK (but not in 2010), Germany, for France (not in 2011). For the Spanish case it is possible to identify a constant structure of policy preferences, shaped by political orientation and education. These results seem to support theories on mechanisms underlying the immigration policy preferences that incorporate non economic factors such as values and psychological dimension (Davidov and Meuleman, 2012; Haubert and Fussell, 2006; Knoll, 2013; Pardos-Prado, 2011).

After comparatively investigated the preferences of the Spanish respondents against the admission criteria for immigrants, we continue the analysis by exploring descriptively the perceptions of immigrants' integration, that is a key issue, although not so explored by literature.

5. Perceptions on integration: the optimism of the recent immigration countries?

Perceptions appear quite stable across years in all countries, without relevant changes between 2010 and 2013 (fig. 4). Differences in perceptions of integration between first and second generations of immigrants give some further insights on how the processes of immigrants' stabilization are perceived.

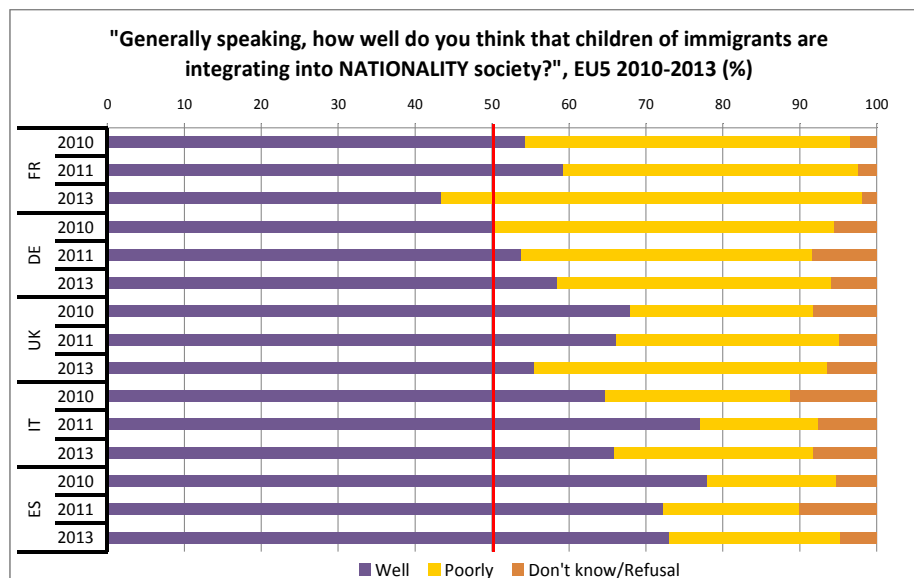
Fig. 4 - Perception of immigrants' integration per country and year.



Source: Elaboration from 2010-2013 TT&TTI data.

Note: Question not asked in 2012.

Fig. 5 - Perception of second generation's integration, per countries and year.



Source: Elaboration from 2010-2013 TT&TTI data.

Note: Question not asked in 2012.

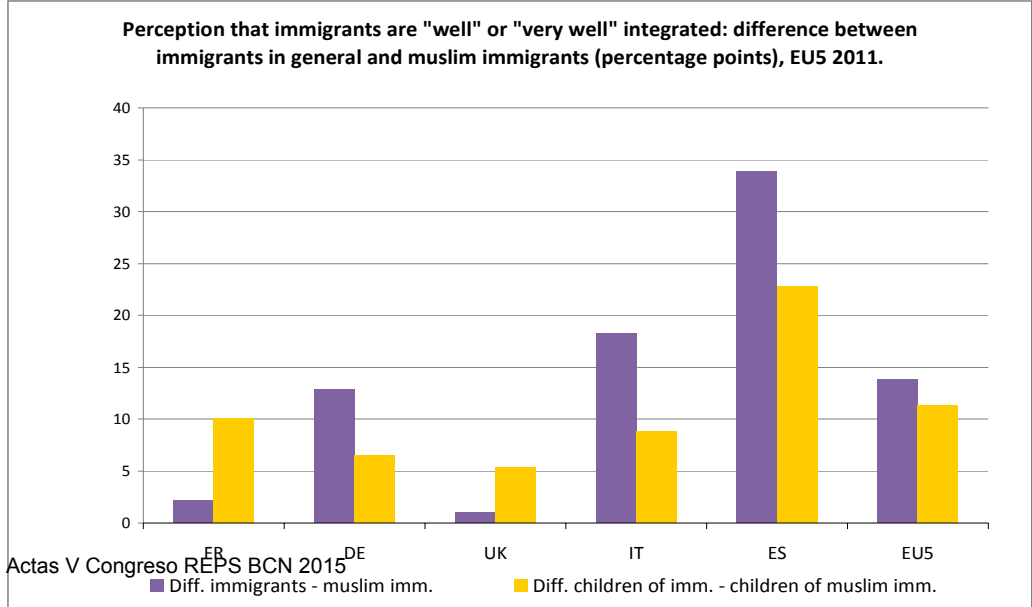
Figure n.5 (compared to fig. 4) visibly shows that second generation is supposed to be more integrated – and perhaps integrable - than the first one in all five EU countries considered. The distribution regarding cross national differences is similar to the first generation's one: in Spain (and Italy) there is a greater number of respondents, than in France or Germany,

thinking that children of immigrants are “well” or “very well” integrated. Somehow counter-intuitively, in the countries where immigration is a more recent phenomenon, perceptions of a good level of integration are higher. This may be related to the fact that in countries such as Spain and Italy, children of immigrants are mostly included in schooling processes and not yet perceived as a relevant group in the labour market and in the political arena. Some recent researches also show that in Italy, for example, media and new media tend to reinforce a positive representation of second generations as “more similar” to the native-Italian population, while a strongest “Us” and “Them” dichotomy would emerge from mass-media representations about the first generation of immigrants (Pogliano and Premazzi, 2014). While for example the contradictions of French assimilationist model came to prominence in public opinion for a long time, especially after the riots of the Parisian suburbs (Lagrange and Oberti, 2006).

Therefore seem to emerge two different patterns of perception of integration, a more confident, especially towards the second generation, detectable in countries with more recent immigration (Spain, but also Italy) and one more inclined to see the limitations of the ongoing processes of immigrants’ integration in the European countries with a longer history of reception of immigration flows.

Another important aspect that TTI and TT surveys show is that the perception of immigrants change if Muslim immigrants instead of immigrants in general are considered. In all European countries perceptions that Muslim immigrants are integrating well or very well in the host societies are less frequent than those related to immigrants in general. In other words EU5 respondents on average declared that Muslims immigrants are less integrated than immigrants in general (fig. 6).

Fig. 6 – Perception of integration of immigrants / Muslim immigrants per country.



Percentage of respondents answering that immigrants / Muslim immigrants are “well” or “very well” integrated per country, 2011.

	Immigrants	%	SE	Children of immigrants	%	SE
FR	Immigrants	52,53	2,25	Children of imm.	60,75	2,22
	Muslim imm.	50,40	2,26	Children of Muslim imm.	50,63	2,27
DE	Immigrants	51,97	2,34	Children of imm.	58,68	2,31
	Muslim imm.	39,08	2,23	Children of Muslim imm.	52,23	2,30
UK	Immigrants	47,99	2,34	Children of imm.	69,57	2,13
	Muslim imm.	46,96	2,30	Children of Muslim imm.	64,27	2,20
IT	Immigrants	65,40	2,14	Children of imm.	83,37	1,65
	Muslim imm.	47,12	2,54	Children of Muslim imm.	74,57	2,19
ES	Immigrants	65,29	2,19	Children of imm.	80,35	1,87
	Muslim imm.	31,41	2,16	Children of Muslim imm.	57,59	2,34
EU5	Immigrants	56,79	1,02	Children of imm.	70,68	0,94

Source: Elaboration from 2010-2013 TT&TTI data.

Note: last year data available: 2011.

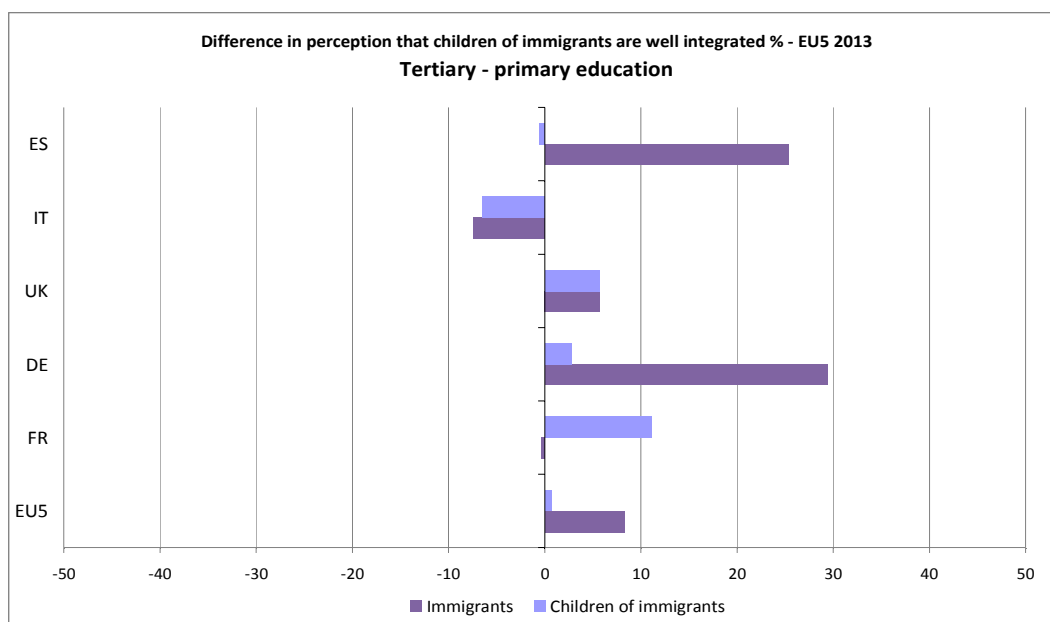
Some further differences can be observed comparing perceptions of first and second generation of Muslim immigrants among the five countries.

Results separated by countries show that Spanish respondents express the most pessimistic view on Muslims integration processes, both first and second generation, compared to other Europeans. Probably stereotypes and prejudices against this group of immigrants could influence this finding. In France and in the UK the difference in perception of Muslim integration compared with immigrants in general is statistically significant only for the second generation of immigrants (tab. 2 / fig. 6). In other words in these two countries perceptions towards first generation of Muslim immigrants are more optimistic compared with other European countries, but this is reversed when second generation Muslim are considered.

The individual characteristics covariant with the perceptions on the integration of immigrants expressed by Spanish citizens are: education, political orientation and attitudes toward immigration (do not give statistically significant results age, gender and occupational status).

The percentage of respondents thinking that immigrants are well integrated is slightly higher among people with higher education especially in Spain and Germany – and in France but only for second generation (see Fig. 7).

Fig. 7 – Perception of integration per education and country.



Percentage of respondents perceiving immigrants/children of immigrants "well" or "very well" integrated, respondents with tertiary vs primary education, EU5 2013.

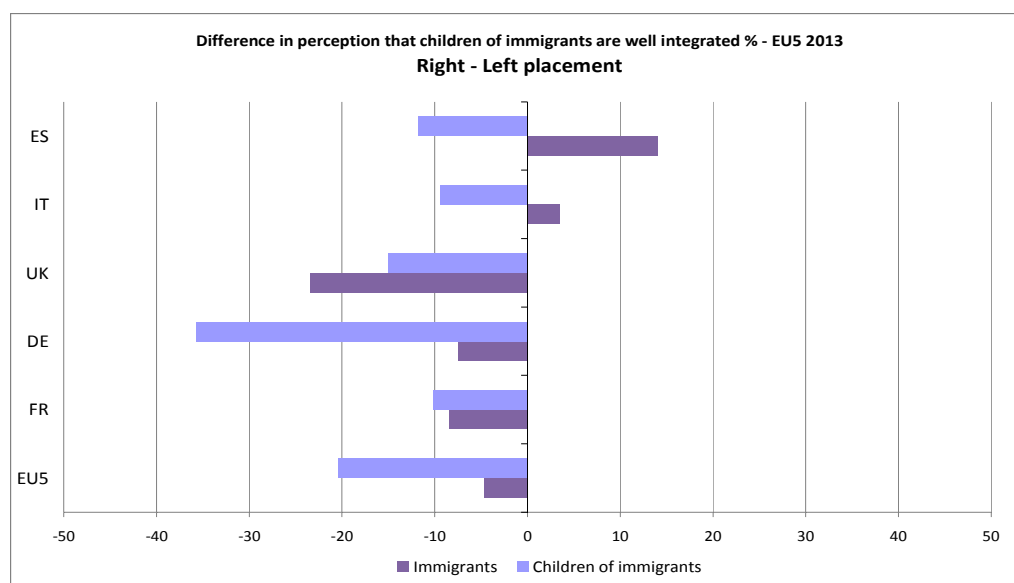
	Immigrants			Children of immigrants		
	Primary ed. (a)	Tertiary ed. (b)	Diff. (b-a)	Primary ed. (a)	Tertiary ed. (b)	Diff. (b-a)
EU5	49,93	58,23	8,3	62,1	62,76	0,66
FR	48,82	48,45	-0,37	42,09	53,2	11,11
DE	39,67	69,06	29,39	58,9	61,67	2,77
UK	47,53	53,28	5,75	54,75	60,41	5,66
IT	67,06	59,59	-7,47	72,6	66,08	-6,52
ES	51,87	77,23	25,36	81,34	80,81	-0,53

Source: Elaboration from 2010-2013 TT&TTI data.

The political orientation seems to play an interesting role in shaping perceptions of immigrants' integration. On average left-oriented European citizens tend to perceive immigrants as well integrated more often than the right-oriented ones. The percentage of European citizens interviewed considering children of immigrants well integrated is twenty percentage points lower among right-oriented respondents (see fig. 8). According to cross-national analysis, this difference is more evident in Germany for second generation

immigrants, while in the UK the political orientation plays a significant role especially in shaping first generation's integration perception (fig. n. 8). In Spain and Italy an opposite tendency can be observed about first generation's integration perception: in these two Mediterranean countries right-oriented respondents consider immigrants more integrated than left-oriented ones. This result needs to be further explored, also through a comparison with general attitudes towards immigrants in these countries. Probably a greater number of Spanish right-oriented citizens perceive “immigrants’ integration” as a possible threat (particularly in terms of competition for scarce jobs and welfare benefits) and they tend to perceive immigrants “well” integrated although this perception doesn't implicate a positive attitudes toward immigration.

Fig. 8 – Perception of integration and political orientation per country.



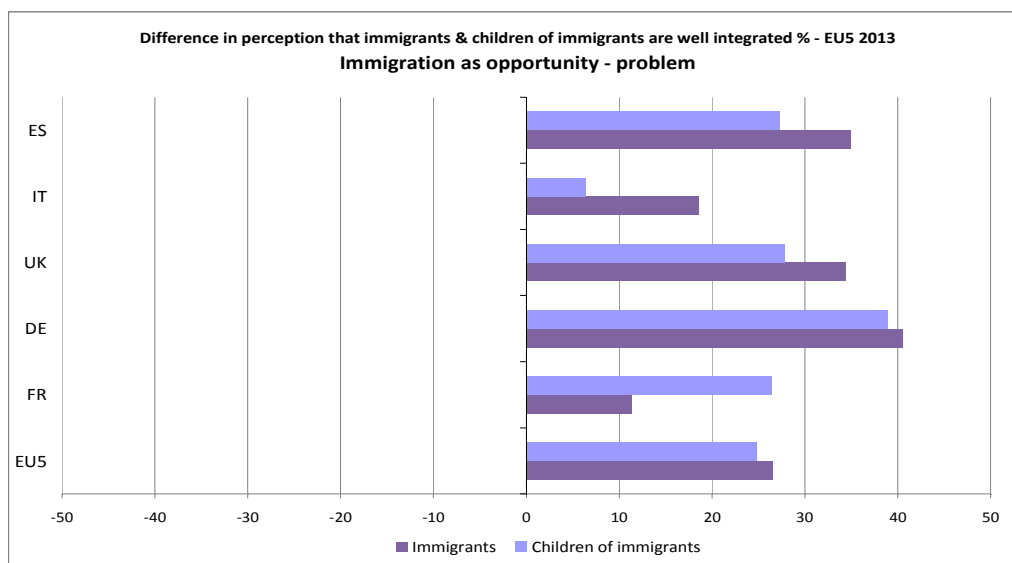
Percentage of respondents perceiving immigrants/children of immigrants "well" or "very well" integrated, right vs left politically oriented, EU5 2013.

	Immigrants			Children of immigrants		
	Left (a)	or. Right (b)	or. <i>Diff. (b-a)</i>	Left (a)	or. Right (b)	or. <i>Diff. (b-a)</i>
EU5	55,93	51,19	-4,74	69,38	48,97	-20,41
FR	44,14	35,69	-8,45	54,51	32,42	-10,21
DE	56,28	48,79	-7,49	73,84	38,12	-35,72
UK	56,31	32,89	-23,42	67,2	52,14	-15,06
IT	62,34	65,78	3,44	73,13	63,67	-9,46
ES	62,79	76,88	14,09	82,09	70,33	-11,76

Source: Elaboration from 2010-2013 TT&TTI data.

Citizens considering immigration as a problem rather than an opportunity tend to perceive immigrants not well integrated and, on the contrary, people with a positive attitude toward immigration perceive immigrants, both first or second generation, well or very well integrated more often than the other respondents (see fig. 9). This result is in line with our hypothesis that attitudes toward immigration is a key variable to understand different perceptions on immigrants' integration, both first and second generation. However, there is a percentage of respondents, especially high in Italy and in France, with negative attitudes towards immigration in general who declare that immigrants are well integrated. This apparent paradox could be explained with the fact that these respondents conceive in fact integration as a negative reality (for instance because it increases the capacity of immigrants to compete in the labour market). Therefore a perception of positive integration is perfectly consistent with these respondents' negative attitude towards immigration in general.

Fig. 9 – Perception of integration and attitudes toward immigration per country.



Percentage of respondents perceiving immigrants/children of immigrants "well" or "very well" integrated, respondents who think immigration "more as a problem" vs "more an opportunity", EU5 2013.

	Immigrants		Children of immigrants			
EU5	40,61	67,15	26,54	50,61	75,49	24,88
FR	40,16	51,52	11,36	30,96	57,41	26,45
DE	22,56	63,12	40,56	35,5	74,47	38,97
UK	38,83	73,26	34,43	51,1	78,93	27,83
IT	51,06	69,64	18,58	69,61	76	6,39
ES	46,78	81,78	35	62,32	89,67	27,35

Source: Elaboration from 2010-2013 TT&TTI data.

6. Conclusions

This paper intended to explore Spanish citizens' migration policy preferences and immigrants integration perceptions in times of crisis. Recent studies focused on the “Spanish opinion paradox” trying to explain its surprising positive evolution despite the hard economic crisis situation (Rinken, 2014). In fact TTI and TT surveys show that, despite the worsening economic situation, in Spain the percentage of respondents declaring positive attitudes towards immigration has increased in the last years. Furthermore, over the last years, Spaniards, as well as other European citizens included in the analysis, remained on average more oriented toward permanent immigration instead of temporary immigration.

Regarding specific admission policy preferences, Spanish respondents, as well as Italian and French, give more importance to having a job offer as admission requirement, compared to Germans and British respondents. Considering individual characteristics, our analysis shows that in the Spanish case it is possible to identify a constant structure of policy preferences, shaped by political orientation and education and not only by the economic and employment situation.

In the countries where immigration is a more recent phenomenon perceptions of a good level of integration are generally higher. This may be related to the fact that in countries such as Spain and Italy, children of immigrants are mostly included in schooling processes and not yet perceived as a relevant group in the labour market and in the political arena. On the other hand data show that Spanish respondents express the most pessimistic view on Muslims integration processes, both first and second generation, compared to other Europeans. Country-specific stereotypes and prejudices against this particular group of immigrants seem to influence this finding. The percentage of respondents thinking that immigrants are well integrated is slightly higher among people with higher education especially in Spain. In other words, positive perceptions of integration seem to be influenced by level of education, especially in Spain.

Political orientation's role need to be further explored. In Spain and Italy a counter-intuitive tendency was observed with regard to first generation's integration perception: in these two Mediterranean countries right-oriented respondents consider immigrants more integrated than left-oriented ones. Probably a greater number of Spanish right-oriented citizens perceive “immigrants’ integration” as a possible threat (particularly in terms of competition for scarce jobs and welfare benefits) and they tend to perceive immigrants “well” integrated although this perception doesn't implicate a positive attitudes toward immigration.

Finally the paper intended to consider a specific theoretical issue debated in literature: the relationship, and the alleged gap, between policy preferences and policy-making. The results suggest that in the Spanish case there is a gap between restrictive migration policy-making and generally open policy preferences or perceptions on immigration as expressed by Spanish citizens.

Such a gap between policy-making and opinions suggests that policy-makers have a distorted perception of public opinion and, probably, only the 'dark side' of opinions – characterized by fear and concern - is considered when measures and policies have to be adopted. Another explanation of the gap can be found looking at the other relevant drivers influencing policy-making. This is probably influenced more by other drivers like lobbies activities, interest groups, electoral or budget needs. In other words, restrictive policy-making is more influenced by contextual and economic factors, as well as by 'dark side of opinions'. Conversely, as showed in this article, attitudes and preferences toward specific labour migration policies, as well as immigrants integration perceptions are more influenced by cultural and ideological factors.

Bibliography

Aja, E., J. Arango & J. Oliver (various years: 2007-2012). [Anuario de la Inmigración en España](#). Barcelona: CIDOB, Diputació de Barcelona, Fundació Ortega-Marañón and Fundació ACSAR.

Arango, J. and Finotelli, C., (2009). Past and future challenges of a Southern European migration regime: the Spanish case, *Idea Working Paper*, n. 8.

Arango, J. (2013). Exceptional in Europe? Spain's Experience with Immigration and Integration. Washington D.C.: Migration Policy Institute, <http://www.migrationpolicy.org/research/exceptional-europe-spains-experience-immigration-and-integration>.

Arango, J. (2012). Early starters and latecomers. Comparing countries of immigration and immigration regimes in Europe. In Okòloski, M. (Ed.). *European Immigrations. Trends, Structures and Policy Implications*. Amsterdam. Amsterdam University Press/ IMISCOE Research Series, <http://www.oapen.org/download?type=document&docid=426531>, 45-66.

Baldwin-Edwards, M. (1997). The emerging EU immigration regime: some reflections on its implications for southern Europe, *Journal of Common Market Studies*, 33, 497-519.

Calavita, K. (1998). Immigration, Law and Marginalization in a Global Economy. Notes from Spain. *Law and Society Review*, vol. 32, 3.

Careja, R. and Andreß, H.-J. (2013). Needed but Not Liked – The Impact of Labor Market Policies on Natives’ Opinions about Immigrants. *International Migration Review*, 47(2), 374-413.

Citrin, J., Green, D. P., Muste, C., Wong, C. (1997). Public Opinion Toward Immigration Reform: The Role of Economic Motivations, *The Journal of Politics*, 59 (3), 858-881.

Diez Nicolas, J. (2005). Las dos caras de la inmigración. Madrid, OPI-MTAS.

Davidov, E. and Meuleman, B. (2012). Explaining Attitudes Towards Immigration Policies in European Countries: The Role of Human Values. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38 (5), 757-775.

Facchini, G. and Mayda, A.M. (2012). Individual Attitudes Towards Skilled Migration: An Empirical Analysis Across Countries. *The World Economy*, 183–196.

Facchini, G. and Mayda, A.M. (2009). Individual Attitudes towards Immigrants: Welfare States Determinants Across Countries, *Review of Economics and Statistics*, 91(2), 291-314.

Finotelli, C. (2014). Is the economic crisis seriously impairing integration? The case of Spain. Working paper presented at IMISCOE 11th Annual Conference, Madrid, 27-29 August 2014, forthcoming.

Haubert, J. and Fussell, E. (2006). Explaining Pro-Immigrant Sentiment in the U.S.: Social Class, Cosmopolitanism, and Perceptions of Immigrants, *International Migration Review*, 40 (3), 489–507.

Knoll, B.R. (2013). Implicit Nativist Attitudes, Social Desirability and Immigration Policy Preferences. *International Migration Review*, 47 (1), 132–165.

Kunovich, R. M. (2013). Labor Market Competition and Anti-Immigrant Sentiment: Occupations as Contexts, *International Migration Review*, 47(3), 643–685.

Lagrange, H. and Oberti, M. (EdS.) (2006). *La rivolta delle periferie. Precarietà urbana e protesta giovanile: il caso francese*. Mondadori. Milano.

Laubenthal, B. (2012). Labour Migration Governance in Contemporary Europe. The case of Germany, Fieri working paper, www.labmiggov.eu.

Markaki, Y. and Longhi, S. (2012), What Determines Attitudes to Immigration in European Countries? An Analysis at a Regional Level. Norface Migration. Discussion Paper No. 2012-32.

OECD (2010). International Migration Outlook. Paris.

Pardos-Prado, S. (2011). Framing Attitudes Towards Immigrants in Europe: When Competition Does Not Matter. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(7), 999-1015.

Pastore, F. (2014). The governance of Migrant Labour Supply in Europe, Before and During the Crisis. *Comparative Migration Studies*, (2)4.

Pogliano, A. and Premazzi, V. (2014). Lo spazio delle “seconde generazioni”: un'analisi critica dei rituali dei media, *Sociologia italiana*, 53, 73-96.

Rinken, S. (2014), *Public opinion toward immigration and immigrants in Spain: how to explain its surprisingly benign evolution in times of economic crisis?*. Paper presented at IMISCOE 2014 Annual Conference, Madrid.

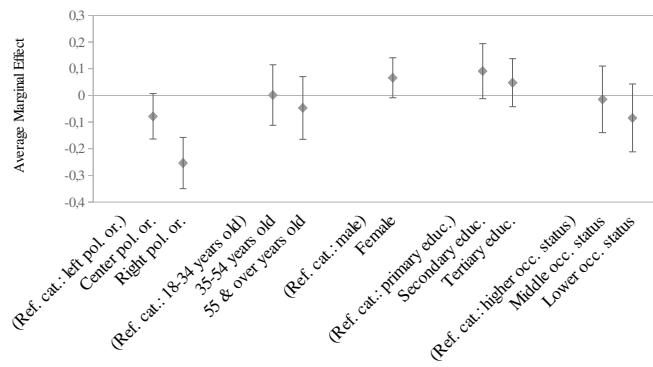
Scheve, F. K. and Slaughter, M. J. (2001). Labor Market Competition and Individual Preferences over Immigration Policy, *The Review of Economics and Statistics*, 83(1), 133-145.

ANNEX

Fig. 9 – Average Marginal Effects with 95% CIs of political orientation, age, gender, education and occupational status on the probability of preferring permanent immigration by country in 2011.

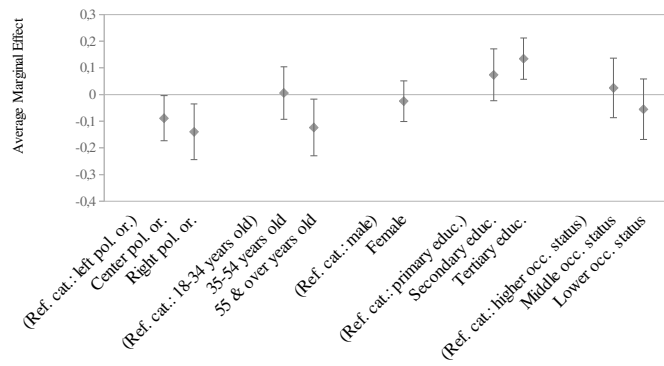
France

N = 853



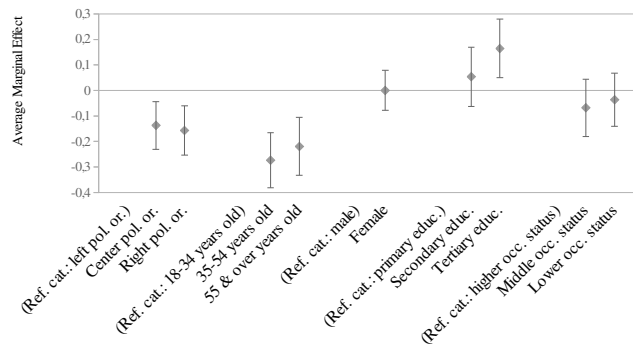
Germany

N = 926



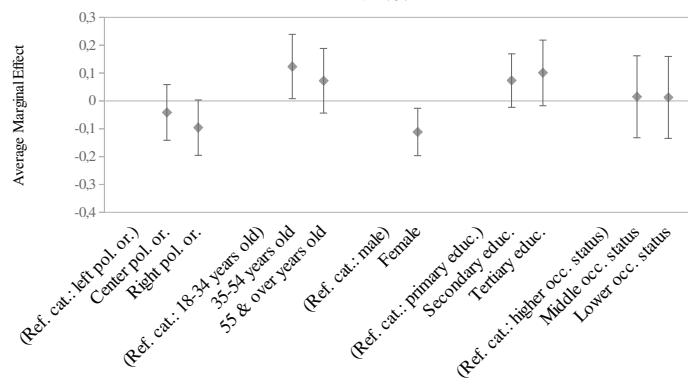
UK

N = 809



Italy

N = 757



NUEVAS HERRAMIENTAS CONCEPTUALES PARA UNA INTERVENCIÓN SOCIAL ANTIRRACISTA

Daniel Buraschi y María José Aguilar Idáñez

GIEMIC-Universidad de Castilla-La Mancha (España)

buraschidaniel@hotmail.com y mariajose.aguilar@uclm.es

Panel 7 – INMIGRACIÓN. Inmigración, desigualdad y políticas de integración

RESUMEN

Uno de los problemas por el cual las políticas de integración inmigrantes y las diferentes campañas de sensibilización antirracista no han tenido el impacto deseado, radica en los planteamientos obsoletos y a-históricos que sustentan conceptualmente (de forma consciente o inconsciente) dichas políticas.

Hay modelos de gestión de la diversidad que pueden obstaculizar o dificultar la convivencia inclusiva y el ejercicio de la ciudadanía, mientras que otros pueden pretender favorecerlas. Sin embargo, independientemente del modelo de gestión de la diversidad, lo cierto es que en todas las personas y poblaciones hay barreras racistas que suelen ser difíciles de detectar y de eliminar, porque están arraigadas en el inconsciente individual y colectivo, y porque superarlas exige una labor de sensibilización, concientización y movilización personal y colectiva.

Se ofrecen herramientas conceptuales nuevas y renovadas que pueden ser útiles para repensar el antirracismo y desarrollar estrategias eficaces para superar estas barreras a la convivencia. La acción antirracista en general, y la sensibilización antirracista en particular, se han mostrado ineficaces y con un impacto nulo a la hora de reducir o eliminar dichas barreras, lo que sin duda requiere de un nuevo bagaje y nuevos marcos de referencia que nos permitan conocer, comprender y enfrentar con éxito el racismo en sus nuevas y renovadas formas de externalización, mucho más sutiles y, por tanto, más peligrosas.

Palabras clave: Racismo, antirracismo, modelo implícito, intervención social, enfoque crítico-transformador.

Ante las nuevas y renovadas formas de racismo, el antirracismo en general y la intervención social antirracista en particular están en crisis. La falta de impacto y eficacia de las acciones se debe tanto a razones metodológicas como conceptuales que pueden ser comprendidas y explicadas por el modelo implícito que subyace en las mismas. El antirracismo necesita renovar su andamiaje teórico y conceptual, abandonando el anti-intelectualismo que lo ha venido caracterizando, para salir de la crisis en que está inmerso. En este artículo se presentan algunas herramientas conceptuales novedosas que pueden servir a este propósito, tanto para comprender el racismo contemporáneo frente al cual la acción antirracista clásica resulta ineficaz, como para analizar críticamente el modelo implícito que está en la base de la mayoría de estas formas de intervención.

1. LOS NUEVOS ROSTROS DEL RACISMO

A pesar de los importantes progresos que se han hecho en la lucha antirracista en las últimas décadas, el racismo no está en declive; al contrario, con la actual crisis económica y con el enorme potencial de difusión de ideas e interconexión a raíz del desarrollo de la “cultura digital 2.0”(Calvo, 2012) han vuelto a reaparecer algunas de las antiguas formas de racismo que parecían extinguidas, a las que hay que sumar nuevas expresiones del mismo¹ que son más sutiles, menos explícitas, aunque no por ello menos peligrosas. Estas nuevas formas de racismo buscan su legitimación y “respetabilidad” a través de la supresión del término raza y de la utilización de términos con una connotación menos negativa, tales como cultura, identidad y etnia (Barker, 1981). Estos términos se *racializan* y se utilizan en la práctica con la misma funcionalidad que antaño se empleaba el de raza. Esto no significa que estemos frente a un racismo sin razas, al contrario la raza sigue siendo una categoría social importante que, si bien no tiene una base biológica, tiene un enorme poder performativo: el fenotipo sigue siendo un marcador muy significativo y un ingrediente central de la definición de la alteridad, sobre todo en el racismo social, pero en el discurso de las élites se ha sustituido por etnia o identidad cultural.

Los discursos y las prácticas racistas se encuadran siempre en un determinado contexto histórico y no es posible comprenderlas sin considerar algunos elementos propios de nuestra época como el final del bipolarismo ideológico entre capitalismo y comunismo, el aumento de

¹ Estas nuevas expresiones y manifestaciones de racismo han sido identificadas en sucesivos informes nacionales y europeos de los Observatorios sobre racismo y discriminación (Cea D’Ancona, 2005; Cea D’Ancona y Valles, 2011; ECRI, 2011). Especialmente ilustrativo al respecto es el último *Informe anual 2013 sobre el racismo en el estado español* (SOS Racismo, 2013), en el que se muestran numerosas evidencias de racismo institucional, racismo social y prácticas discriminatorias visibles e invisibles.

las diferencias entre norte y sur, la globalización económica, el mercado de la comunicación, la nueva organización y división mundial del trabajo, los nuevos movimientos migratorios, la crisis de las identidades colectivas, la crisis del estado de bienestar y de la idea misma de Estado Nación (Wiewiorka, 2009), la reciente crisis económico-financiera y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Las expresiones del racismo, su forma de externalización, son muy sensibles a las normas del contexto social (Cea D'Ancona, 2005). La caída de la legitimidad del racismo explícito ha implicado el nacimiento de nuevas formas más sutiles de racismo a menudo inatacables jurídicamente.

Las nuevas formas de racismo se caracterizan por el antagonismo y resentimiento hacia minorías que se considera que “reciben demasiado” y se les discrimina positivamente. Se niega que haya una discriminación persistente basada en la creencia de que la discriminación en el trabajo, la escuela o la vivienda es cosa del pasado. Se aducen motivos no étnicos y no raciales para justificar la desigualdad (Kinder y Sears, 1981; McConahay, 1986). Se hace hincapié en la defensa de los valores tradicionales, en la exageración de las diferencias culturales, y en la negación de las emociones positivas hacia el grupo estigmatizado (Pettigrew y Meertens, 1995).

La historia del racismo nos enseña que se trata de un fenómeno que ha sabido adaptarse y transformarse según las circunstancias y los contextos históricos, sociales, culturales y políticos (Perceval, 2013): “no existe un racismo invariable, sino unos racismos que forman un espectro abierto de situaciones” (Balibar y Wallerstein, 1991: 67).

Un aspecto clave de las dinámicas racistas contemporáneas sobretodo relacionadas con la discriminación de la comunidad gitana (Fundación Secretariado Gitano, 2013), la islamofobia y el racismo antiinmigrantes, en particular en contra de las personas inmigrantes en situación administrativa irregular, es la existencia de un círculo vicioso entre racismo institucional (Aguilar y Buraschi, 2014), racismo social (Aguilar, 2014) y los medios de comunicación. El racismo institucional y el racismo social se enmarcan en lo que podríamos llamar el *paradigma securitario*² caracterizado por la construcción social del inmigrante como amenaza: representa un peligro porque a menudo está en el centro del imaginario sobre criminalidad; compite por el acceso a recursos que, sobre todo en épocas de crisis son limitados (educación, trabajo, vivienda, servicios sociales etc.); y es una amenaza simbólica

² Son numerosas las manifestaciones de racismo contemporáneo que se pueden inscribir en este *paradigma securitario*: La existencia de CIE, los controles policiales arbitrarios en las calles por fenotipo, las expulsiones ilegales del territorio nacional, o la islamofobia, son ejemplos de este *paradigma securitario*, que alimenta el auge de partidos de extrema derecha y propuestas políticas del mismo signo enclavadas en otros partidos, retroalimentando el mismo.

en el sentido que atenta contra los valores tradicionales. De la unión del racismo institucional con el racismo social nace lo que Rivera (2010) ha denominado un racismo “democrático”: un racismo que evita la acusación de “racismo” porque se basa en dos principios aceptados socialmente: la autodefensa y la preferencia nacional (Dal Lago, 1999).

Frente a estos nuevos y múltiples rostros del racismo contemporáneo, resultado de la articulación de diferentes elementos socioculturales, el antirracismo oficial, de ordinario promovido por las instituciones y desarrollado por numerosas ONG y algunos movimientos sociales, ha entrado en crisis. El antirracismo en general y la intervención social antirracista³ en particular necesitan llevar a cabo una profunda renovación de su identidad, de sus fundamentos, de sus métodos y de sus fines, si no quiere continuar impotente frente al resurgir de viejos fantasmas que parecen estar recorriendo Europa aún con más fuerza. Desde hace más de dos décadas en Europa se critica al antirracismo por estar atrasado una o dos generaciones respecto al racismo, “como si la lucha fuera todavía contra Hitler” (Gallissot, 1991). Esto vale sobre todo para el antirracismo promovido por las instituciones que tiene la tendencia a reducir el racismo a sus expresiones más explícitas y agresivas. No resulta extraño que el discurso antirracista de la clase política y de los medios de comunicación lo circunscriban a las externalizaciones de los partidos de extrema derecha, a los episodios de racismo en el fútbol o a la acción de grupos de *naziskin* considerados marginales. El antirracismo, si quiere renovarse, necesita identificar las nuevas formas de racismo, con frecuencia alejadas de sus expresiones más extremas. Se trata de reconocer “el área de familia” (Taguieff, 1997) que acomuna las nuevas formas de racismo, de pensar el racismo en plural, en sus formas explícitas y en sus formas más implícitas, en su dimensión social e institucional.

En definitiva, las causas de la ineficacia y falta de impacto de la acción social antirracista son tanto de naturaleza teórica como práctica: los proyectos se sustentan en conceptos obsoletos del racismo, propios del pasado, que no se corresponden con las nuevas formas de racismo contemporáneo que son las que hay que combatir; y tampoco se tiene conciencia del modelo implícito que subyace en estas intervenciones que, con frecuencia, es lo que impide el

³ Intervención social antirracista es toda acción social, sistemática, formalizada, organizada y planificada, que tenga por finalidad combatir o eliminar las diversas formas de dominación basadas en el constructo de raza. La intervención social antirracista puede llevarse a cabo en diferentes niveles de intervención, ya se trate de sujetos individuales o colectivos (grupos y comunidades). Con frecuencia, el tipo de actuaciones que suelen llevarse a cabo bajo esta denominación incluyen la atención y asesoramiento a las personas víctimas de discriminación, la defensa activa de los derechos de las minorías (*advocacy*), la formación, sensibilización y capacitación en materia antirracista, la acción comunitaria participativa e inclusiva, así como el diagnóstico, planificación y evaluación de las mismas, de acuerdo con enfoques teóricos y metodológicos de empoderamiento, construcción del consenso, resolución creativa de conflictos, concientización-movilización, etc.

éxito de las mismas y tiene consecuencias prácticas negativas, pues carecen de eficacia técnica operativa en el terreno de la propia intervención.

Las herramientas conceptuales que presentamos a continuación pueden permitir superar las limitaciones mencionadas para comprender el racismo contemporáneo, y para realizar un análisis crítico del modelo implícito que subyace en estas formas de intervención. Herramientas que pueden contribuir a renovar el bagaje teórico del antirracismo para que sea más eficaz frente a las nuevas formas de dominación y exclusión social.

2. HACIA UNA DEFINICIÓN OPERATIVA DE RACISMO

Proponemos una definición operativa de racismo que pueda reflejar las características y las especificidades de las nuevas formas de racismo. Se trata de superar tanto las definiciones restringidas de racismo que lo vinculan solamente a la ideología racista o a una explícita referencia a la raza o a otros aspectos biológicos, como las definiciones genéricas que abarcan cualquier forma de discriminación intergrupala, diluyendo y banalizando la especificidad del racismo.

Desde nuestro punto de vista los dos elementos fundamentales del racismo son la dominación y la racialización⁴. Dominación en tanto que el racismo es una manifestación concreta del poder y control de un grupo sobre otros. Con el concepto de *racialización* entendemos que las diferencias fenotípicas, sociales, culturales, religiosas etc. se piensan como si fueran naturales, esenciales, como si fueran marcadores de una supuesta raza. El racismo implica una diferenciación esencial y radical entre grupos humanos, el reduccionismo de la complejidad de las personas a pocas características vinculadas con un grupo (identidad cultural, fenotipo, pertenencia étnica, religión, idioma) y una relación determinista entre estas características y la forma de ser de una persona.

Nosotros proponemos, desde un enfoque compartido con Rivera (2010), la siguiente definición operacional: **el racismo es un sistema de desigualdad social, exclusión y dominación de un grupo sobre otro basado en la racialización de las diferencias intergrupales. Es un conjunto de ideas, discursos y prácticas sociales que atribuye a los miembros de determinadas categorías sociales diferencias esenciales, definitivas, casi**

⁴ Por ello no incluimos en el “campo” del racismo la xenofobia, ya que ésta no implica siempre los dos elementos que para nosotros son claves en el concepto de racismo: la racialización y la dominación (se puede y somos un poco xenófobos con los alemanes sin que nos sintamos ni superiores ni haya dominación). De hecho, se puede ser xenófobo sin que exista un sentimiento de superioridad y sin que haya dominación.

naturales, con la finalidad de legitimar prácticas de estigmatización, exclusión, segregación, discriminación o agresión.

Por su carácter multidimensional el racismo es un fenómeno complejo ya que sus dimensiones están fuertemente relacionadas e imbricadas entre sí, pero no necesariamente han de estar siempre presentes todas ellas en una determinada situación. Las cuatro dimensiones⁵ del racismo son: actitudinal (los prejuicios, las creencias, las orientaciones previas a la acción); práctica (discriminaciones, segregación, violencias, persecución, explotación, exclusión, eliminación etc.); ideológica (teorías, doctrinas, visiones del mundo); y estructural (la dominación racial y aplicación de normas, leyes y reglamentos, así como los mecanismos de asignación y acceso a recursos), dimensión ésta última que suele ser sistemáticamente olvidada.

A pesar de su estrecha interrelación, estas dimensiones no siempre están presentes de forma conjunta o simultánea ya que, por ejemplo, la discriminación no se basa siempre u obligatoriamente en una clara ideología racista. Por otra parte los prejuicios pueden no concretizarse en acciones porque las circunstancias o la presión social sancionen su expresión (es, decir, porque esté “mal visto” socialmente) o los prejuicios pueden ser automáticos, por la activación espontánea de asociaciones mentales que no son necesariamente aprobadas de manera personal, pero que se encuentran incrustados en nuestro horizonte cultural (Devine, 1989). Asimismo, se pueden dar casos de discriminación que no se basan en actitudes negativas hacia un determinado colectivo sino en el hecho de no haber tomado en consideración sus particularidades (como ocurre en algunas formas de discriminación indirecta) o los sentimientos negativos pueden ir acompañados de estereotipos de carácter positivo que sirven para mantener el sistema de dominación.

Entendemos que ha sido esta falta de comprensión de la complejidad multidimensional del fenómeno, una de las causas por las cuáles no se han diseñado intervenciones antirracistas realmente eficaces.

3. LA LÓGICA COMÚN DEL RACISMO

Otra de las razones conceptuales que han dificultado la comprensión del fenómeno en sus nuevas manifestaciones, es la hipótesis de discontinuidad entre viejas y nuevas formas de

⁵ Grandes investigadores del racismo contemporáneo, como Banton (1967), Taguieff (1997) y Wiewiorka (2009), concuerdan en identificar las tres primeras dimensiones; sin embargo, nosotros consideramos que la dimensión estructural, propuesta por Essed (1991), debe ser agregada a este análisis multidimensional del racismo, para comprenderlo y poder combatirlo eficazmente.

racismo que imposibilita pensar el racismo en términos de proceso histórico adaptativo y alimenta la idea de que el racismo es un fenómeno que pertenece a épocas pasadas y que las nuevas formas de intolerancia poco tienen que ver con el “viejo racismo”. Si bien el racismo es un *hecho social* total, un fenómeno heterogéneo, dinámico y multiforme, y aunque esté basado en realidades sociales muy diferentes, nuestra propuesta es que se puede encontrar una lógica común, una articulación de elementos que nos permite reconocer el racismo: la diferenciación radical entre endogrupo y exogrupo, el esencialismo y la estigmatización⁶.

3.1. La diferenciación

El primer “momento” de la lógica racista es la *diferenciación*, un proceso de producción de la alteridad y de la identidad que se realiza a través de la categorización social. Como subraya el filósofo Gabriel Bello (2006) el primer momento de la lógica racista es la definición o construcción del espacio del que se excluye: así, el desarrollo de la xenofobia europea se caracteriza por un importante esfuerzo de definición y construcción de fronteras, tanto físicas, cuanto normativas y simbólicas. La construcción de la *frontera simbólica* (Cunha, 2007) juega un papel fundamental en las nuevas expresiones de racismo, puesto que, como hemos visto, hoy en día el fenotipo no es el único marcador significativo de la diferenciación racista. El caso de la categoría social del inmigrante resulta paradigmático al respecto: el inmigrante se define socialmente a través de marcadores que no tienen que ver estrictamente con la nacionalidad o la experiencia migratoria: la raza, la etnia, la religión son todas variables que pueden transformar a una persona con nacionalidad española en “extranjero” y que, en todo caso, hacen la diferencia a la hora de definir una jerarquía de personas inmigrantes entre personas “más integrables” y personas “menos integrables”⁷.

Una vez que se asigna una persona a una determinada categoría social ésta se transforma en referente general y universal. El dispositivo de diferenciación racista es profundamente asimétrico: el grupo dominante tiene el poder de definir la propia identidad y la alteridad (Fabietti, 1996). Las categorías sociales como raza, etnia o cultura son el fruto de un proceso de construcción histórico e ideológico. Las diferencias que consideramos naturales y evidentes son construidas y *significadas socialmente*. La misma percepción de la evidencia

⁶ Las características formales del racismo, lo que nosotros llamamos su “lógica”, ha sido investigada por numerosos autores entre los cuales hay que destacar Memmi (1982), Guillaumin (1972), Taguieff (1997) Tavanian (2008).

⁷ El poder de la simple categorización ha sido ampliamente demostrado experimentalmente en el marco del paradigma del grupo mínimo (Tajfel y Turner, 1979): la asignación de personas a grupos en base a criterios arbitrarios es suficiente para producir favoritismo endogrupal, aumentar la homogeneidad endogrupal y la diferencia percibida entre grupos.

somática depende de la historia, de la sociedad y de la cultura. En este sentido no es suficiente desmontar la idea científica de raza, porque las categorías sociales, aunque sean construidas, tienen un poder performativo (Austin, 1971), recordemos el principio de Thomas “si las personas consideran una situación como real, reales serán sus consecuencias”. Es necesario desmontar los mecanismos sociales e ideológicos sobre los cuales se basan los procesos de diferenciación categorial radical.

3.2. El esencialismo

Las expresiones más comunes de racismo contemporáneo sustituyen la raza con la etnia, la cultura o la identidad. Estos conceptos se *racializan*, esto es, tienen las mismas características rígidas, naturales y esenciales del concepto de raza. El nuevo racismo hace hincapié en las diferencias culturales absolutizándolas, y de ese modo las culturas son bloques homogéneos y claramente diferenciados entre ellas. Las diferencias culturales son absolutas, inconmensurables, antagonistas. Las nuevas formas de racismo se basan en la misma lógica esencialista del racismo biológico. Las personas se separan según categorías culturales, identitarias y/o étnicas, naturalizadas y esencializadas. Esta esencialización de la diferencias es, desde nuestro punto de vista, el segundo elemento fundamental de la lógica del racismo. Las categorías sociales se naturalizan: la etnia, las creencias religiosas, la identidad cultural se transforman en esencias, constituyen el núcleo duro, estable y compartido por los miembros de un mismo grupo.

El esencialismo tiene importantes implicaciones en la forma de concebir determinadas categorías sociales (Yzerbyt y Schadron, 1996) entre las cuales hay que destacar el *reduccionismo* y el *determinismo*. El grupo es percibido como una entidad que tiene un estatus ontológico específico; las personas que pertenecen a una determinada categoría social no pueden pertenecer a otra, se reduce la complejidad de las personas a una única identidad; se afirma una relación entre pertenencia a una categoría social (raza, identidad, cultura, etnia) y la posesión de determinadas características. Esto significa que existe la creencia en una relación de causa – efecto entre la categoría (creada socialmente) y las características de un miembro de esta categoría. La esencia es inmutable porque se considera la parte más estable de un grupo y se transmite: no puede elegirse. Es el resultado de la herencia biológica, cultural o social que hemos recibido (Estrada, 2003). De este modo, el estigma del inmigrante es hereditario y pasa a los hijos, como en el caso de los hijos de personas inmigrantes y a quienes se denomina *inmigrantes de segunda generación* (aunque nunca hayan migrado), sobre todo en la literatura científica (que tampoco está exenta de racismo).

El esencialismo tiene un importante carácter inductivo: una vez que asignamos una persona a una determinada categoría social asumimos que tiene determinadas características y excluimos otras formas de conocimiento, sobre todo si no confirman la imagen que tenemos de ella. La persona no es considerada en su individualidad, complejidad y unicidad, sino como parte de una determinada categoría social. La identidad grupal es el elemento más importante para definir un sujeto. Por ejemplo una joven ingeniera de origen ecuatoriano antes de ser mujer, ingeniera o joven, es una inmigrante o extranjera y ésta es la categoría social más importante. Para utilizar una expresión de Frantz Fanon (2001) se niega a la persona el acceso a la subjetividad, se le niega el poder de autodefinición.

3.3. La estigmatización

En la lógica racista las características que se suelen naturalizar no son neutrales, sino peyorativas. La estigmatización se produce cuando se asigna a una persona, “algún atributo o característica que conforma una identidad social que es devaluada en un contexto social determinado” (Crocker, Major y Steele, 1998:505). La diferencia se transforma en estigma y se define una relación causal entre la pertenencia a una determinada categoría social y determinadas categorías morales. La desvalorización, la connotación negativa, la estigmatización, es la etapa final de un proceso de deshumanización que priva a una categoría social de las cualidades que le distinguen como ser humano.

Identificar las tres operaciones básicas (diferenciación, esencialización y estigmatización) de la lógica del racismo tiene una gran importancia para el antirracismo, porque nos permite identificar su lógica antes que llegue a externalizarse y concretizarse en sus formas más explícitas. En otras palabras nos permite atacar el racismo en su proceso de desarrollo y reconocer la posible deriva racista de discursos y prácticas aparentemente ajenas al racismo, como ciertos discursos identitarios, por ejemplo.

4. EL MODELO IMPLÍCITO EN LA INTERVENCIÓN SOCIAL ANTIRRACISTA Y SUS DISCURSOS

Estas nuevas reconceptualizaciones del racismo contemporáneo, siendo necesarias, no son suficientes para replantear de forma eficaz las acciones antirracistas. Hacemos esta afirmación porque no basta con tener una clara y adecuada conceptualización de un fenómeno para atajarlo con efectividad, es preciso, además, tomar conciencia de las bases inconscientes o implícitas que sustentan la acción, ya que no siempre son acordes con las bases explícitas de la misma. Todas las personas, incluyendo las que se declaran antirracistas y llevan a cabo

proyectos de intervención social antirracista, podemos tener prejuicios, estereotipos o un cierto etnocentrismo en nuestras formas de ser, pensar y actuar, sin tener conciencia de ello (Aguilar, 2011; Aguilar y Buraschi, 2012 y 2013) y nuestros valores igualitarios puede entrar en conflicto con sentimientos negativos hacia determinados grupos discriminados (Gaertner y Dovidio, 1986). Es preciso identificar y comprender esos marcos de referencia que orientan nuestra intervención, de forma inconsciente e irreflexiva, para estar en condiciones de realizar actuaciones que aseguren el éxito de la intervención.

Nuestra forma de diseñar acciones de intervención social antirracista, nuestras estrategias y metodología de trabajo se basan en modelos implícitos formados por unos marcos de referencia que reflejan una construcción simplificada y esquemática de la realidad, que aporta una explicación de la misma y que conforma un esquema general referencial que guía la práctica, de *forma irreflexiva*. Aunque nos resulte incómodo, tenemos que tomar conciencia de que a veces nuestra forma de trabajar con y para las personas discriminadas, contra el racismo y para la construcción de una sociedad más justa se basa, en algunos casos, en valores, presupuestos y estereotipos que pueden legitimar y reproducir nuevas formas de racismo más sutiles pero igualmente dañinas.

Los modelos implícitos que subyacen en la intervención antirracista dependen y se configuran a partir de la interrelación de varios elementos: cómo se define el racismo y cuáles son sus principales causas; cuáles son las estrategias que se consideran más legítimas para enfrentar el problema; como se define a las personas involucradas, en particular qué roles y estatus se les asignan. Seguidamente proponemos algunos de los elementos que, desde nuestro punto de vista, configuran el modelo implícito dominante de la intervención social antirracista en la actualidad.

4.1. El reduccionismo causal

La forma de encuadrar un problema determina la forma de resolverlo y en no pocos casos, la mayor dificultad para una eficaz intervención social estriba en un mal encuadre del problema (falso, distorsionado, erróneo, reduccionista o sesgado) que nos imposibilita e impide su correcta solución.

Como venimos advirtiendo en este texto, el discurso antirracista a menudo carece de adecuadas herramientas conceptuales para comprender el racismo, y sus acciones no se basan en un diagnóstico y un análisis riguroso de la realidad⁸. La consecuencia inmediata es la

⁸ Además de una sistemática falta de diagnóstico, las autoridades españolas no recopilan ni publican datos sobre actos de racismo y discriminación racial. La propia Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia

generación de estrategias de intervención inadecuadas, o parciales en el mejor de los casos. Seguidamente presentamos algunas formas de reduccionismo causal que suelen estar a la base de los proyectos de intervención social antirracista.

El racismo como **disposición**, es decir la idea que el racismo sea una característica estrictamente individual propia de personas fanáticas, una patología individual más que un fenómeno social. El racismo como **ignorancia y como miedo a lo desconocido** identifica en la falta de conocimiento e información la principal causa del mismo. En este caso se llevan a cabo dos reduccionismos diferentes: primero se reduce el racismo al prejuicio, segundo se reduce el prejuicio a la ignorancia. La raíz del problema es la falta de conocimiento. Una de las vías privilegiadas de acción es la investigación científica y la educación (entendida como difusión de la “verdad” científica). El problema aquí es doble: por un lado el racismo no es una teoría científica, sino que es un sistema de dominación y exclusión. El hecho que en pasado se haya servido de ideas pseudocientíficas para legitimarse no significa que hoy en día necesite de la ciencia para sobrevivir. El segundo problema es que algunas de las expresiones más mortíferas del racismo, como por ejemplo la “solución final” llevada a cabo por la Alemania Nazi, han congeniado perfectamente con la llamada racionalidad instrumental (Reyes Mate, 2003). Otra importante línea de acción que se encuadra en este marco interpretativo es el desarrollo de campañas y proyectos encaminados a “dar a conocer” supuestos aspectos desconocidos del otro (lamentablemente, casi siempre en sus versiones más folclorizantes y superficiales). El problema no es que determinados grupos sean desconocidos, sino que son mal-conocidos. Los proyectos antirracistas que reflejan este planteamiento tienen la tendencia a ignorar los sentimientos negativos y los conflictos. El contacto con personas que consideramos diferentes puede generar miedo, ansiedad, etc. pero la respuesta no es negar estos sentimientos sino comprenderlos y saberlos gestionar: “el antirracismo ha elegido situarse en lo abstracto frente a lo concreto, en lo racional frente a lo perceptual, en lo general frente a lo particular” (San Román, 1996: 62). Un último reduccionismo causal de las prácticas antirracistas es concebir el racismo como **choque cultural**. En este caso se reduce el racismo a un problema de choque entre diferentes valores culturales, esencializando así las diferencias. Paradójicamente el racismo culturalista y cierto antirracismo comparten una misma perspectiva culturalista de los problemas (Taguieff, 1988) que invisibiliza los factores personales, sociales y estructurales. Esta definición de las causas

(ECRI) lamenta expresamente en su último informe sobre España que no se recojan datos oficiales sobre casos de racismo, lo que hace invisible la xenofobia y el racismo en nuestro país. Véase: ECRI (2011). *Cuarto informe sobre España*. Strasbourg: Council of Europe (<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Spain/ESP-CBC-IV-2011-004-ESP.pdf>)

del racismo genera estrategias de intervención muy comunes en cierta educación intercultural centrada en la construcción de valores compartidos en una sociedad neutral, donde las relaciones son simétricas y el problema es la incompreensión, no la desigualdad (Calvo *et al.*, 1996).

Finalmente hay otro aspecto del reduccionismo que ha sido denunciado sobretodo desde el “feminismo negro” (Hooks, 1989; Jabardo, 2012): el hecho de considerar solamente una dimensión categorial, por ejemplo la raza o la etnia, invisibilizando las otras categorías sociales que articulan la experiencia del grupo estigmatizado y de sus miembros. Como ha subrayado Albert Memmi (2000), el racismo es antes que todo una “experiencia vivida”: la víctima de racismo se encuentra en el centro de un sistema de clasificación jerárquico en el cuál el fenotipo se mezcla con la clase, la etnia, el sexo, las creencias religiosas y otros aspectos culturales. Los sistemas de exclusión y de dominio clasista, racista y sexista se cruzan, se integran y generan formas de dominación y exclusión complejas.

4.2 Más allá del cambio de actitudes

La explicación o atribución causal del racismo como ignorancia, como disposición o como miedo a lo desconocido, han contribuido a limitar el racismo a su dimensión actitudinal (los prejuicios), olvidando con frecuencia las conductas y comportamientos sociales, los factores estructurales y la crítica cultural. Consecuentemente, el antirracismo se ha centrado exclusivamente en el grupo dominante, olvidando al grupo estigmatizado y a la mayoría de “indiferentes”.

Como advertimos en la definición operacional de racismo, éste tiene un carácter complejo y multidimensional que con frecuencia es ignorado en las intervenciones antirracistas convencionales. Éstas, además de ignorar la cuarta dimensión estructural del racismo, suelen concentrarse en las tres primeras dimensiones por separado (no de forma integral), planteando una intervención estrictamente jurídica frente a las conductas racistas, así como la difusión de doctrinas antirracistas y pedagógicas frente a los prejuicios. La consecuencia es que, actualmente, el antirracismo se centra sobre todo en tres estrategias: la legal (más propia del antirracismo institucional), la denuncia, y la pedagógica (más propia de los movimientos sociales y de las ONG).

Uno de los presupuestos del modelo dominante de intervención más común es asumir una relación causal entre actitudes y conductas de las personas. Sin embargo, como muestra ampliamente la investigación en psicología social (Navas y Cuadrado, 2013), no existe una relación lineal de causa–efecto entre actitudes y comportamiento. Hoy en día sabemos que no

todas nuestras acciones reflejan de manera precisa nuestras actitudes; que las acciones están condicionadas por muchos otros factores como la situación, el contexto social, la personalidad, las relaciones; y la presión social puede inhibir una conducta. Además, como nos muestran la teoría de la disonancia cognitiva y la teoría de la autopercepción, la conducta puede a su vez influir en nuestras actitudes, porque tratamos de justificar las consecuencias mentales de nuestras acciones para hacerlas consistentes con ellas, porque la acción reconfigura nuestra forma de ver el mundo.

La percepción que tenemos sobre las personas migrantes, por ejemplo, no es genérica y uniforme, sino específica del grupo concreto. Los prejuicios son flexibles, específicos dependen del contexto social, son sensibles a los cambios de estructura social. Grupos diferentes pueden generar sentimientos diferentes: miedo, amenaza, incomodidad, odio que tienen implicaciones diferentes (Smith, 1993). Como nos muestran los casos de asimilacionismo subalterno también el mismo grupo puede generar sentimientos diferentes según el contexto.

4.3. El antiintelectualismo

Otro de los rasgos que caracteriza al modelo implícito de buena parte de la intervención social antirracista es su antiintelectualismo (Bourdieu y Wacquant, 2005), característico del tercer sector, que podríamos definir como la tendencia a dar una prioridad absoluta a la experiencia práctica (a menudo irreflexiva), la aversión hacia el uso de herramientas conceptuales para el análisis de la realidad y el desconocimiento e indiferencia hacia la investigación científica. Sin duda parte de la responsabilidad es del mundo académico que, en ocasiones, no ha sabido dialogar con los agentes sociales. El déficit bibliográfico en materia de acción social antirracista en España y la debilidad metodológica de los proyectos representan dos importantes indicios de este fenómeno. Además, si se analizan las bases metodológicas de la mayoría de acciones de intervención social antirracista se detecta fácilmente que no se basan en los avances hechos por las ciencias sociales en materia de análisis de la realidad social, cambio de actitudes, persuasión, fomento del altruismo, estrategias de comunicación. Se utilizan técnicas de difusión, sensibilización o formación sin reflexionar sobre los mecanismos en los que se basan o los efectos que puedan tener.

Además existen importantes déficits en la planificación de acciones antirracistas: la mayoría de intervenciones para reducir los prejuicios como los programas educativos o las campañas de sensibilización no han sido evaluadas empíricamente con instrumentos rigurosos, no tienen objetivos claros e indicadores medibles. La investigación en laboratorio y

la investigación de campo son raramente coordinados, en particular, por un lado muchas de las teorías de reducción de los prejuicios más fundamentadas empíricamente han recibido una escasa atención por quién se ocupa de la intervención y por el otro la investigación científica se ha replegado en un elitismo académico que a menudo no ha sabido dialogar con quién se ocupa de intervención (Paluck y Green, 2009). El resultado es que la intervención social y la investigación científicas salvo pocas excepciones (De Torres y Pinyol, 2013; Urbiola *et al.*, 2014), se han desarrollado como líneas paralelas sin ningún punto de encuentro.

4.4. La estética intercultural

Frente a las derivas racistas del discurso dominante sobre la integración y la convivencia en contextos multiculturales se ha desarrollado un modo de gestión de la diversidad, particularmente presente en el discurso y en las prácticas educativas y sociales, que podríamos definir como “estética intercultural”⁹. Se trata de una modalidad que pone el acento en la interacción entre “culturas”, en la tolerancia y en el respeto y las oportunidades positivas que abre la diversidad cultural. Sin embargo la interacción es pensada de forma superficial e ingenua, reduciéndola a una celebración de una “estética intercultural”, sin tener en cuenta la naturaleza dinámica, fluida y flexible de las culturas y la complejidad de las relaciones de dominación existentes en los espacios multiculturales.

Más allá de las buenas intenciones, este tipo de gestión tiene dos características que pueden obstaculizar la convivencia intercultural inclusiva. La primera es la **folclorización de las diferencias**, se trata de un culturalismo edulcorado, una visión de las culturas “de escaparate”. Se corre el riesgo de reproducir una visión reducida y estática de las culturas y encerrar a las personas en categorías estereotipadas más cercanas a las guías turísticas que a su realidad personal. Este exotismo es fruto de la construcción de un imaginario que funciona como espejo de los deseos y miedos del observador, lo que Pompeo ha denominado “proyecciones de exigencias regeneradoras”: “es la imagen de las pedagogías del cuscús, o sea, de la valorización de los elementos más banales de las “culturas exóticas”, de las “comidas interculturales” estereotipo de una sociedad que ha refolclorizado a las personas migrantes artificialmente, muy alejadas de los problemas cotidianos” (Pompeo, 2009: 193).

Se transforma la **interculturalidad en una categoría abstracta irreflexiva y superficial** que olvida la profunda asimetría de poder y la desigualdad de derechos y de acceso a los

⁹ Un análisis detallado de las diferentes formas de gestión de la diversidad, que nosotros identificamos como “intervencionismo negativo”, “asimilación subalterna”, “racismo culturalista” y “estética intercultural”; puede consultarse en Aguilar, M^a José y Buraschi, Daniel (2012). El desafío de la convivencia intercultural. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana REMHU*, 38: 27-43. Disponible en: <http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/298>

recursos materiales y simbólicos que caracterizan las relaciones en contextos multiculturales. Lo que conlleva inevitablemente a la ilusión que la convivencia intercultural pueda ser el fruto, simplemente, de las buenas intenciones. Los festivales “interculturales”, las comidas “interétnicas”, las proclamas de tolerancia y la celebración de la diferencia, la representación espectacularizada de la diversidad (Pompeo, 2009) o una visión voluntarista y romántica del mestizaje que niega los problemas y los conflictos reales, sirven de poco si no se reconocen los derechos básicos, si no se lucha contra la asimetría de poder y si no se empieza con la igualdad de condiciones sociales.

La segunda característica es **responder a los “discursos implacables” con “discursos impecables”** (De la Corte y Blanco, 2006). Los discursos antiinmigrantes implacables definen la inmigración como problema, mientras el discurso impecable contraargumenta con estereotipos positivos, con la negación de los problemas, con una visión ingenua y superficial de los fenómenos sociales, limitándose a acusar a la contraparte de racista y deslegitimando sus argumentos como absurdos: “lo que es absurdo es intentar resolver el problema negando los hechos. Miedo a saber. Hay miedo a reconocer que la vida social se problematiza en relación con la presencia de los inmigrantes, aunque nunca ponen en ella tantos problemas como esa misma vida social les plantea a ellos. Tenemos que saber qué problemas se suscitan, no negar la posibilidad de que se susciten” (San Román, 1996: 39).

4.5. El salvacionismo paternalista y victimista

Un último aspecto importante que quisiéramos destacar de los modelos implícitos dominantes de la intervención social antirracista es que en muchas ocasiones el papel de los miembros del grupo estigmatizado en las intervenciones antirracistas es secundario, reproduciendo así un tipo de intervención paternalista y salvacionista. Este rasgo del modelo implícito hegemónico piensa a las personas inmigrantes como sujetos frágiles, carenciales, vulnerables y víctimas a las que hay que “salvar” de su situación. Su descripción como “víctimas” condiciona un tipo de respuesta orientada a despertar sentimientos de compasión, lo que puede ser otra forma de minorización y estigmatización.

5. COORDENADAS PARA EL DESARROLLO DE UN ANTIRRACISMO CRÍTICO Y TRANSFORMADOR

El antirracismo está en crisis desde hace dos décadas debido, entre otros factores, a la obsolescencia de su bagaje teórico. Necesita, por tanto, una profunda renovación conceptual y metodológica que incorporen y permitan adaptar mejor sus estrategias de reflexión y acción

tanto a las nuevas expresiones del racismo, como a la comprensión de su lógica común. Seguidamente se definen algunas coordenadas que pueden orientarnos en el desarrollo de un antirracismo crítico y transformador.

5.1. El antirracismo como crítica cultural

Antes de estar en la mente de las personas, los prejuicios y el imaginario racista están en la cultura y en nuestro sistema social, se aprenden durante el proceso de socialización junto con otras actitudes, creencias y valores. Los prejuicios y el racismo en sus múltiples formas se reproducen y se socializan a través de diferentes ámbitos de la vida cotidiana, tanto a través de las grandes instituciones responsables de nuestra socialización, como por ejemplo la familia, la escuela, los medios de comunicación, cuánto a través de los discursos a los cuales somos expuestos o participamos de forma consciente o inconsciente. “El racismo es un discurso cultural que nos rodea desde la infancia, en el aire que respiramos, en los consejos y formas de pensar de nuestros padres, en los ritos culturales. Estamos expuesto a él en el colegio, en la calle y en los periódicos e incluso en las obras de la gente a la que se supone que se debe admirar y que de hecho pueden ser admirables [...] El racismo es un lenguaje colectivo al servicio de las emociones de cada uno” (Memmi, 2000:12). La ideología racista no es solamente (y no tiene por qué serlo) una doctrina, es un sistema de creencias socialmente compartido por los miembros de una colectividad, un conjunto de representaciones sociales que define la identidad social de un grupo, es decir, sus creencias compartidas acerca de sus condiciones fundamentales y sus modos de existencia y reproducción (Van Dijk, 2003). Renovar la intervención antirracista desde un enfoque crítico y transformador significa deconstruir, llevar a cabo un “trabajo interno” de deconstrucción de la cultura dominante fundamentalmente racista y construir una contracultura auténticamente antirracista (Tavanian, 2008). ¿Qué significa construir una cultura antirracista? Resumiendo podríamos decir que se trata de una cultura de la rehumanización, una cultura que desmonta los mecanismos de dominación social empezando con los dispositivos que componen la lógica del racismo: la división radical entre nosotros y ellos, la esencialización y la estigmatización. Si el racismo es una concepción del mundo, un sustrato, una “sedimentación de nociones dentro de sistemas de creencias y actitudes del grupo dominante, que sirven sus intereses frente a otros grupos raciales y étnicos” (Essed, 2010:138) entonces el antirracismo tiene que ser, ante todo, un proceso de decolonización de nuestro imaginario y una redefinición de nuestra identidad. Una tarea primordial de los/as profesionales de la intervención antirracista es contribuir a la deconstrucción de la lógica racista que en muchos casos reproducen nuestros principales

agentes de socialización: instituciones educativas, familias, amigos, medios de comunicación y, sobre todo, reflexionar sobre los modelos implícitos que condicionan nuestra intervención y que son el reflejo de los elementos racistas integrados en nuestro horizonte cultural.

5.2. Comprender para transformar

La identificación, el diagnóstico y la visibilización de las nuevas formas de racismo, el análisis de la multidimensionalidad de sus causas, la comprensión de su función ideológica y social son pasos necesarios para la renovación del antirracismo. Esto implica analizar cómo interactúan tipos específicos históricamente construidos de dominación social como el género, la etnicidad, la clase, la raza, la identidad cultural para producir diferentes tipos de desigualdad social (Kóczé, 2011: 134). No se trata tanto de sumar desigualdades como en el concepto de “discriminación múltiple”, sino de analizar cómo categorías como clase, raza y sexo se interseccionan creando situaciones de desigualdad y dominación complejas. Además implica comprender la dinámica de los nuevos contextos comunicativos e informativos “2.0” donde se producen y reproducen ideas racistas y donde se crean nuevos procesos de socialización y dinámicas grupales que escapan a los esquemas antirracistas tradicionales. Finalmente se trata de comprender los procesos psicosociales e ideológicos y los elementos que intervienen en la construcción de un grupo estigmatizado como amenaza: los factores contextuales como la interdependencia, el estatus, la ansiedad intergrupar, la amenaza por los recursos limitados (empleo, servicios sociales, educación, vivienda, sanidad), la amenaza simbólica (normas, valores identitarios, tradiciones), la historia previa, las diferencias intergrupales percibidas, los factores ideológicos, la saliencia y la distintividad del grupo, los factores situacionales como la inestabilidad social o el desafío que representa el grupo estigmatizado al estatus quo (Stephan y Stephan, 2000; Esses, Jackson, Dovidio y Hodson, 2005).

5.3. Multifocalidad y reconocimiento

El antirracismo no puede **centrar su atención** solamente en las personas prejuiciosas, los colectivos que discriminan, sino también **en los grupos estigmatizados y las personas indiferentes**, inactivas, conformistas, que no discriminan directamente y que sin embargo, normalizan y legitiman el racismo con su silencio. Por un lado se trata de concebir la sensibilización como un proceso de empoderamiento y emancipación de los miembros del grupo estigmatizado, haciendo hincapié en su agencia, en sus recursos, en su resiliencia. Analizando las estrategias que llevan a cabo los miembros de los grupos estigmatizados para

resistir al racismo y al impacto que tiene el estigma en su vida cotidiana. Las personas estigmatizadas no son víctimas pasivas de los prejuicios y de la discriminación, sino que llevan a cabo diferentes tipos de estrategias para enfrentarse eficazmente a los prejuicios (Brown, 1998) que hay que reconocer y valorizar para que la intervención sea más eficaz.

Por el otro se trata de centrarse también en el espectador indiferente, conscientes que la indiferencia es un ingrediente fundamental de las dinámicas racistas pero es también un reflejo de la naturaleza misma de las relaciones sociales en la sociedad moderna. La lucha contra la cultura racista pasa, inevitablemente, por la emancipación de los grupos estigmatizados y la ruptura de la norma de la indiferencia.

5.4. Renovación metodológica

Finalmente el desarrollo de un antirracismo crítico y transformador pasa por una profunda renovación metodológica que implica incorporar en la intervención social las evidencias científicas generadas por disciplinas como la sociología, la antropología, la pedagogía social, la psicología social y comunitaria en las últimas décadas. La intervención tiene que basarse en una planificación sistemática donde el diagnóstico, el diseño, la ejecución y la evaluación sean rigurosos y, sobre todo, participativos. La participación no es una opción más de la intervención social antirracista, sino su esencia metodológica (Aguilar, 2013; Buraschi y Aguilar, 2014).

6. CONCLUSIONES

La reflexividad, la horizontalidad, la corresponsabilidad, el reconocimiento de las identidades y de las competencias de todas las personas involucradas son los elementos claves para que el antirracismo pueda aspirar a una transformación cultural que incluye la transformación de las identidades, de las relaciones interpersonales e intergrupales y de la estructura social.

Este nuevo mapa conceptual de las renovadas y sutiles expresiones del racismo moderno, así como su nueva definición operacional, la descripción de su lógica común y la identificación de lo que caracteriza a su modelo implícito de intervención puede ofrecernos una “carta de navegación” que nos ayude a alcanzar el destino deseado por el antirracismo, que no es otro que eliminar toda forma de discriminación, trato desigual, dominación y exclusión de unas personas por otras. Sabemos que las aguas son cada vez más turbulentas y tormentosas, pero con las cartas de navegación correctas, los instrumentos técnicos

apropiados¹⁰ y el horizonte estratégico bien definido, nuestras posibilidades de llegar a buen puerto sin duda serán mayores.

Modo de citación de este texto:

Buraschi, Daniel y Aguilar-Idáñez, María-José (2015). “Nuevas herramientas conceptuales para una intervención social antirracista”, en *V Congreso anual REPS Desigualdad y democracia: políticas públicas y participación social*. Barcelona, 5 y 6 de febrero de 2015. Disponible en: <http://repsbarcelona2015.es/panel-7-inmigracion/>

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, M^a J. (2011). “El racismo institucional en las políticas e intervenciones sociales dirigidas a inmigrantes y algunas propuestas prácticas para evitarlo”. *Documentación Social*, 162, 139-166.
- Aguilar Idáñez, M^a J. (2013). *Trabajo social. Concepto y metodología*. Madrid: Paraninfo y Consejo General del trabajo social
- Aguilar, M^a J. (2014). “Racismo”, “Racismo institucional” y “Racismo social”. En *Diccionario LID de migración y extranjería*. Madrid: Grupo LID.
- Aguilar, M^a J. y Buraschi, D. (2012). “El desafío de la convivencia intercultural”. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana REMHU*, 38, 27-43. Disponible en: <http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/298>
- Aguilar, M^a J. y Buraschi, D. (2013). “Participación, modelos implícitos e intervención de los profesionales de lo social”. Pp. 1422-1434. En *Actas oficiales del IV Congreso de la Red Española de Política Social (REPS) Las políticas sociales entre la crisis y la post-crisis*, editado por la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá. Consultado 1 de Noviembre 2013. Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/hpzto77agdc0cq5/actas.pdf>
- Aguilar, M^a J. y Buraschi, D. (2014). “Discriminación por motivos étnicos o raciales”. Pp. 723-732. En *Diccionario internacional de derecho del trabajo y seguridad social*, coordinado por A. Baylos, C. Florencia o R. García Schwarz. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Austin, J. L. (1971). *Cómo hacer cosas con palabras*. Buenos Aires: Paidós.
- Balibar, E. y Wallerstein, I. (1991). *Raza, nación y clase*. Madrid: Iepala.

¹⁰ Este texto presenta muy sintéticamente nuestra reflexión y contribución teórica al antirracismo que debe renovarse en profundidad. También hemos desarrollado un modelo operativo de intervención antirracista, crítico y transformador, que es el correlato práctico de estas propuestas teóricas. Por la limitada extensión de un artículo, no se abordan aquí estos aspectos prácticos y aplicados. Lo que no quiere decir que no existan, y seguro que serán objeto de tratamiento en otros textos.

- Bandura, A. (1999). "Moral disengagement in the perpetration of inhumanities". *Personality and social psychology review*, 3(3), 193-209.
- Banton, M. (1967). *Race Relations*. London: Tavistock-Basic Books.
- Barker, M. (1981). *The New Racism: Conservatives and the Ideology of the Tribe*. Londres: Junction Books.
- Bello G. (2006). *El valor de los otros. Más allá de la violencia intercultural*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Brown, R. (1998). *Prejuicio. Su psicología social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Buraschi, D. y Aguilar, M^a J. (2014). "El método de la construcción del consenso. Una herramienta participativa de toma de decisiones para la gestión creativa de conflictos". *Revista de servicios sociales y política social*, 105, 87-103.
- Calvo Buezas, T. (2012). "La masacre racista en Noruega y la difusión del odio racial en internet. *Almenara: revista extremeña de ciencias sociales*, 4. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4063426>
- Calvo, R., Castiello, Ch., García Gutiérrez, J., Nicieza, J., Perez Mota, R., Reguera, A. (1996). *Materiales para una educación antirracista*. Madrid: Talasa.
- Cea D'Ancona, M.A. y M. Valles (2011). *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2011*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Cea D'Ancona, M.A. (2005). "La exteriorización de la xenofobia". *REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 112, 197-230.
- Crocker, J., Major, B. y Steele, C. (1998). "Social stigma". En S. Fiske, D. Gilbert, G. Lindzey (Eds.), *Handbook of Social Psychology*, vol. 2, 504-53. Boston, MA: McGraw-Hill.
- Cunha, L. (2007). "Fronteras simbólicas". Pp. 155-157. En *Diccionario de relaciones interculturales, diversidad y globalización*, coordinado por A. Barañano, J.L. García M. Cátedra y M.J. Devillard. Madrid: Ed. Complutense.
- Dal Lago, A. (1999). *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*. Milano: Feltrinelli.
- De la Corte, L. y Blanco, A. (2006). "Conflictos intergrupales y prejuicios étnicos en las sociedades receptoras de inmigrantes". Pp. 305-347 en *Inmigración. Un desafío para España*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- De Rudder, V., Poiret, Ch. y Vourc'h, F. 2000. *L'inégalité raciste. L'universalité républicaine à l'épreuve*. Paris: PUF.
- Devine, P. G. (1989). Prejudice and stereotypes: Their automatic and controlled components. *Journal of Personality and Social Psychology*, 56, 5-18.

- ECRI (2011). *Cuarto informe sobre España*. Strasbourg: Council of Europe. Consulta 8 de Mayo 2014. Disponible en: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Spain/ESP-CBC-IV-2011-004-ESP.pdf>
- Essed, P. (1991). *Understanding Everyday Racism. An interdisciplinary Theory*. Londres: Sage.
- Esses, V.M., Jackson, L.M., Dovidio, J.F., & Hodson, G. (2005). "Instrumental relations among groups: Group competition, conflict, and prejudice". En J.F. Dovidio, P. Glick, & L. Rudman (Eds.), *Reflecting on the Nature of Prejudice* (pp. 227-243). Oxford, UK: Blackwell.
- Estrada C. (2003). *L'impact de l'essentialisme psychologique sur les processus intra et intergroupes*. Tesis de doctorado. Université Catholique de Louvain, Bélgica.
- Fabietti, U. (1996). *L'identità etnica. Storia e critica di un concetto equivoco*. Roma: Nuova Italia Scientifica.
- Fanon, F. (2001). *Los condenados de la Tierra*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Fundación Secretariado Gitano (2013). *Informe Discriminación y comunidad gitana*. Madrid: FSG. Disponible en: <http://gitanos.org/upload/41/94/Discriminacion2013.pdf>
- Perceval, J.M. (2013). *El racismo y la xenofobia: excluir al diferente* Madrid: Cátedra.
- Gaertner, S. L. y Dovidio, J. F. (1986). "The aversive form of racism". En *Prejudice, discrimination, and racism* (pp. 61-89), editado por J.F. Dovidio y S.L. Gaertner. Orlando, FL: Academic Press.
- Gallissot, R. (1991). *Razzismo e antirazzismo. La sfida dell'immigrazione*. Bari: Dedalo.
- Guillaumin, C. (1972). *L'Idéologie raciste, genèse et langage actuel*. Paris: Mouton.
- Hooks, B. (1989). *Talking Back: Thinking Feminist, Thinking Black*. Boston: South End Press.
- Jabardo M.(ed.) (2012). *Feminismos negros. Una antología*. Traficantes de sueños: Madrid.
- Kinder, D. R. y Sears, D. O. (1981). "Prejudice and politics: Symbolic racism versus racial threats to the good life". *Journal of Personality and Social Psychology*, 40, 414-431.
- Kóczé, A. (2011). "La stérilisation forcée des femmes roms dans l'Europe d'aujourd'hui. Genre, modernité et "colonialité" du pouvoir". *Cahiers du Genre*, 50, 133-152.
- Mate, R. (2003). *Memoria de Auschwitz*. Madrid: Trotta.
- McConahay, J. (1986). Modern racism, ambivalence, and the modern racism scale. En Dovidio, J. Gaertner, S. (Ed.). *Prejudice, discrimination and racism*. Orlando: Academic Press.
- Memmi, A. (1982). *Le Racisme*. París: Gallimard.
- Memmi, A. (2000). *Racism*. Minneapolis, Min.: University of Minnesota Press.
- Navas, M. y Cuadrado, I. (2013). *El estudio del Prejuicio en Psicología Social*. Madrid: Sanz y Torres.

- Paluck, E.L. y Green, D.P. (2009). "Prejudice reduction: What works? A critical look at evidence from the field and the laboratory". *Annual Review of Psychology*, 60. 339–367.
- Pettigrew, T.F. y Mertens, R.W. (1995). "Subtle and blatant prejudice in Western Europe". *European Journal of Social Psychology*, 25, 57-75.
- Pompeo, F. (2009). *Autentici meticcii singolarità e alterità nella globalizzazione*. Roma: Meltemi.
- Rivera, A. (2010). *La Bella, la Bestia e l'Umano. Sessismo e razzismo senza escludere lo specismo*. Roma: Ediesse.
- San Román, T. (1996). *Los muros de la separación. Ensayo sobre alterofobia y filantropía*. Barcelona: Tecnos.
- Smith, E. (1993). "Social identity and social emotions: Toward new conceptualizations of prejudice". Pp. 297-315. En D. M. Mackie & D. L. Hamilton (Eds.). *Affect, cognition and stereotyping*. S. Diego: Academic Press.
- SOS Racismo (2013). *Informe anual 2013 sobre el racismo en el estado español*. San Sebastián: Gakoa.
- Stephan, W. G., & Stephan, C. W. (2000). An integrated threat theory of prejudice. En S. Oskamp (Ed.), *Reducing Prejudice and Discrimination* (pp. 23-45). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associated.
- Lawrence Erlbaum Associates.Taguieff, P.A. (1988). *La Force du préjugé. Essai sur le racisme et ses doubles*. Paris: La Decouverte.
- Taguieff, P.A. (1997). *Le racisme*. París: Flammarion.
- Tajfel, H. y Turner, J. C. (1979). "An Integrative Theory of Intergroup Conflict". Pp. 33-47 en *The Social Psychology of Intergroup Relations*, editado por W. G. Austin y S. Worchel. Monterey, CA: Brooks-Cole.
- Tavanian P. (2008). *La Mécanique raciste*. París: Dilecta.
- Van Dijk, T. (2003). *Racismo y discurso de las élites*. Barcelona: Gedisa.
- Wieviorka, M. (2009). *El racismo. Una introducción*. Barcelona: Gedisa.
- Yzerbyt, V. y Schadron, G. (1996). *Connaître et juger autri: Une introduction à la cognition sociale*. Grenoble: Presses Universitaires.

POLÍTICA DE GARANTÍA DE INGRESOS Y POBLACIÓN DE ORIGEN
EXTRANJERO EN EL PAÍS VASCO. EVIDENCIAS EMPÍRICAS Y
DESLEGITIMACIÓN DISCURSIVA

Gorka Moreno Márquez – gorka.moreno@ehu.es
Maite Fouassier Zamalloa - maifouassier@gmail.com
María José Martín Herrero - mjmh_2001@yahoo.es

IKUSPEGI – Observatorio Vasco de Inmigración

Panel 7. Inmigración

ABSTRACT

A través de esta comunicación queremos indagar en estos aspectos y analizar la relación existente entre la evidencia empírica al respecto y la construcción discursiva que se ha dado, tanto a nivel social como político. Para ello, analizaremos los datos referidos a la población perceptora de la RGI, ofrecidos por Lanbide, servicio vasco de empleo – gestor de la RGI- por un lado; y los que ofrece el Observatorio Vasco de Inmigración en su Barómetro sobre actitudes y percepciones hacia la inmigración, en la que se incluyen varias preguntas relacionadas con este tema.

Partiendo del análisis de los datos estadístico se realizará una reflexión en torno al discurso sobre el (ab)uso de las prestaciones sociales por parte de la población inmigrante y sus implicaciones en la deslegitimación de las políticas sociales en general y de las de lucha contra la exclusión social en particular.

PALABRAS CLAVE

Políticas sociales, inmigración, actitudes, opinión pública, agenda política.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos meses el debate en torno a las prestaciones económicas en el País Vasco ha trascendido el ámbito académico y técnico y se ha situado en el centro del debate político y social. En concreto, habría que subrayar que el ámbito que está suscitando sobremanera mayor controversia es la política de garantía de ingresos, y dentro de éste una medida como la Renta de Garantía de Ingresos –RGI en adelante-.

El eje de este debate se ha centrado en el uso de esta prestación económica periódica por parte del colectivo de origen extranjero, apareciendo en el mismo aspectos como el uso excesivo por parte de este colectivo, un mayor fraude dentro de las personas de origen extranjero, el efecto desincentivador de cara al acceso laboral o aspectos relacionados con la aportación a la sociedad de estas personas o incluso la preferencia nacional.

De hecho, está siendo uno de los temas de debate político más relevantes en la actualidad y el seguimiento mediático que se está haciendo hace que el eco de dicha controversia aumente, de tal modo que, aunque pueda parecer paradójico gran parte de la opinión pública del País Vasco conoce y opina en torno a la RGI.

Como puede pensarse, gran parte del debate se ha estructurado en base a ciertos estereotipos y rumores que frecuentemente no son refrendados a través de los datos estadísticos disponibles. Por ello, a través de esta ponencia queremos profundizar en este debate, aportando y analizando los diferentes datos disponibles en este campo.

En concreto, y tras contextualizar y detallar las características de la Renta de Garantía de Ingresos, así como su evolución y la situación actual de la misma, realizaremos un análisis de los principales datos estadísticos que podemos encontrar en este ámbito. En primer lugar examinaremos los datos referidos a las actitudes y percepciones de la población vasca hacia el uso de esta prestación por parte del colectivo inmigrante, para ello nos valdremos del Barómetro que anualmente realiza Ikuspegi – Observatorio Vasco de Inmigración. En segundo lugar también analizaremos los datos referidos a la RGI que ofrece Lanbide –Agencia de Empleo Vasca-, que es la institución dependiente del Gobierno Vasco que gestiona y tramita la RGI Junto a la exposición de estos datos se hará también una interpretación de los mismos, incidiendo en aspectos que frecuentemente son obviados en el debate social.

Por último, en el apartado de conclusiones plantearemos una serie de reflexiones en torno a este debates que tienen por objetivo contextualizarlo y a su vez intentar profundizar e indagar en los factores que han desencadenado este debate, así como en sus posibles consecuencias a corto y medio plazo.

2. ANTECEDENTES: LA RENTA DE GARANTÍA DE INGRESOS

La Renta de Garantía de Ingresos de la Comunidad Autónoma del País Vasco inició su andadura en el año 1989 con la denominación de Ingreso Mínimo de Familiar (García Romero, 1999) y al amparo del modelo francés de rentas mínima creado en 1988, situándose así dentro de los países europeos que en estas últimas décadas han instaurado algún modelo de este tipo (Castel, 1997), para la reconfiguración de sus Estados del Bienestar (Ayala, 2000).

A nivel estatal fue el primer modelo de rentas mínimas que se instauró y posteriormente se fueron desarrollando el resto de modelos autonómicos (Cabases y Montserrat, 1991). Los diferentes modelos muestran una gran heterogeneidad y diversidad (Roberts, 2001; Gaviria y González, 2002), que hacen que difícilmente se pueda hablar de un modelo española de rentas mínimas.

Además si tenemos en consideración las características de cada uno de ellos veremos que son muy pocos los modelos que realmente pueden considerarse como programas de rentas mínimas o de garantía de ingresos, ya sea por la escasa cuantía económica, por su limitada cobertura a personas potencialmente perceptoras o los requisitos establecidos (Rodríguez Cabrero, 2009). De hecho, se estima que dichos programas tan sólo cubren al 17% del total de la población española que se encuentran en situación de pobreza severa (Laparra y Aguilar, 2009: 32).

El modelo vasco, que ha tenido varias denominaciones a lo largo del tiempo –Ingreso Mínimo de Inserción (1989-2000); Renta Básica (2000-2008)- se conoce en la actualidad como Renta de Garantía de Ingresos y existe en la actualidad un amplio consenso en torno al hecho de ser el único modelo equivalente a los sistemas de protección de este tipo que pueden encontrarse en otros países europeos (Moreno, Matsaganis, Ferrera y Capucha, 2003; Laparra, 2004b). El gasto anual por habitante en programas de rentas mínimas en Alemania es de 183 euros, de 174 en Francia, de 153

en el Reino Unido, de 163 en el País Vasco y tan sólo de 11,4 euros en el conjunto de España –sin el País Vasco-. De igual forma, la cobertura de estas prestaciones son de 4,2 personas por cada cien en Alemania, 3,3 en Francia, 2,8 en el Reino Unido, 3,1 en el País Vasco y 0,3 en España (SIIS, 2014).

Todos estos datos no hacen más que ilustrar las diferencias existentes entre el modelo vasco y el del resto de Comunidades Autónomas. Así, según estimaciones del propio Gobierno de España la cobertura del modelo vasco es seis veces mayor que la que se da en otras CC.AA (MTAS, 2005). En esta misma línea es interesante destacar que se estima que del total del gasto en rentas mínimas a nivel estatal el 40% corresponde a la Comunidad Autónoma Vasca, con un peso de menos del 5% sobre el total de la población española y además una de las tasas de pobreza más bajas de todo el territorio.

Desde la aprobación de la Ley de Inclusión y Garantía de Ingresos y su posterior reforma en el año 2011 para poder percibir la RGI se han de cumplir los siguientes supuestos: Haber constituido una unidad convivencial al menos un año antes de solicitar la prestación; estar empadronado y residir realmente en la CAPV durante al menos tres años antes de cursar la solicitud; no tener ingresos superiores a la cuantía establecida para cada caso y tener más de 23 años –a no ser que se cumpla alguna de las excepciones: descendientes a cargo de la persona solicitante, sufrir violencia de género, etc.-.

Con respecto a la cuantía cabe subrayar que a día de hoy una unidad convivencial formada por una única persona percibe el 81% del Salario Mínimo Interprofesional si está en edad laboral -616,17 euros- y el 100% si tiene más de 65 -700,15 euros-. Una unidad compuesta por dos personas 791,17 y 875,19 euros respectivamente y una de tres o más personas 875,19 y 945,20 euros. A esta cantidad hay que sumar el Complemento de Vivienda si la persona titular tiene que pagar un alquiler o un préstamo. Dicho complemento se sitúa de media entre 200 y 225 euros.

La RGI es una prestación que complementa otro tipo de ingresos, por ello es importante destacar que las cuantías citadas en el párrafo anterior son para personas sin ningún tipo de ingresos, en caso de tener otros ingresos la RGI complementa la cuantía percibida inicialmente hasta las cifras citadas. En el caso de las personas pensionistas, por ejemplo, aún pudiendo ser receptoras de RGI la cuantía que perciben a través de la misma suele ser limitado.

Además también existe un complemento para familias monoparentales y también incentivos al empleo que tienen como función evitar la desincentivación del acceso al mercado laboral y que hacen que durante tres años una parte de los ingresos derivados del empleo queden exentos para el cómputo de la RGI.

Con respecto a la evolución de los datos es destacable que tanto el gasto como el número de personas perceptoras han mostrado un incremento exponencial a lo largo del tiempo. En el año 2000, por ejemplo había 13.000 personas perceptoras de la en aquel momento conocida como Renta Básica (SIIS, 2002: 16). A finales del 2009 eran 48.449 y en la actualidad la cifra se sitúa en torno a las 65.000 personas titulares, aunque el número de personas beneficiarias que viven de esta prestación es sensiblemente mayor. El gasto ha seguido una tendencia similar, de tal forma que en el año 1989 el gasto era de 4,2 millones de euros, de 197,3 para el 2008 y de en torno a 360 millones de euros para la RGI y unos 435 si sumamos el coste del Complemento de Vivienda.

3. DATOS Y METODOLOGÍA

Los resultados de esta ponencia se centrarán en el análisis cuantitativo de los datos estadísticos de diferentes datos relacionados con la Renta de Garantía de Ingresos y el uso de la misma por parte de colectivo de origen extranjero. Los datos utilizados son tanto de fuentes primarias como secundarias.

En primer lugar hemos utilizado datos primarios obtenidos por Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración en su Barómetro sobre actitudes y percepciones hacia la inmigración que realiza anualmente. Exactamente presentamos los datos referidos a la RGI y la población inmigrante para el año 2013.

En segundo lugar, utilizamos los datos ofrecidos por la Agencia Vasca de Empleo – Lanbide- que es la institución que gestiona la RGI con respecto al número de personas perceptoras de RGI y su procedencia. Los datos utilizados son los referidos a octubre de 2014, que son los más recientes en el momento de redacción de este trabajo y se refieren a personas de origen extranjero. Por último también se analizarán datos referidos a la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales en el País Vasco –EPDS- en su edición de 2014 para así poder examinar los datos relacionados con la pobreza y el origen de la persona, en este caso los datos disponibles se refieren a población con nacionalidad

extranjera, de tal modo que no podemos desagregar el de aquellas personas de origen extranjero pero que han obtenido la nacionalidad española.

En uno de los apartados de resultados se ponen en relación los datos de personas perceptoras con los de la población residente en la CAPV –Padrón a 1 de enero de 2014-, para hacer una estimación en torno a la tasa de percepción según el origen. En este sentido, cabe destacar que los datos ofrecidos por Lanbide hacen referencia a personas titulares y no beneficiarias por lo que somos conscientes de que esta tasa es menor que la real y muestra ciertas debilidades. En todo caso estimamos que es interesante para profundizar y aprehender mejor el grado de percepción de RGI, siendo conscientes en todo momento de las limitaciones de esta operación estadística.

4. RESULTADOS

4.1. Percepción sobre el uso de la RGI por parte de la población inmigrantes

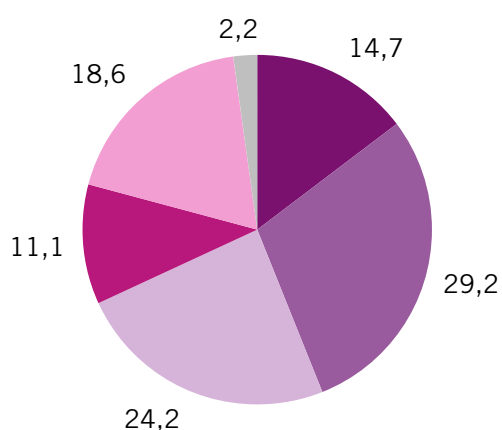
Desde el año 2011 el Barómetro sobre actitudes y percepción hacia la población inmigrante que realiza Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración recoge la opinión sobre el uso de la RGI por parte de la población inmigrante. En concreto se pregunta en torno a qué requisitos debieran de cumplir para poder acceder a dicha prestación y se plantea a través de dos ítems si se benefician excesivamente de la RGI o si ésta desincentiva su búsqueda de trabajo y acceso al mercado laboral.

Con respecto a la primera de las cuestiones, un 14,7% estima que la RGI sólo debería darse a población autóctona. Este porcentaje aunque no es mayoritario ha ido creciendo a lo largo de estos últimos tres años. La respuesta que establece una prioridad de la población autóctona frente a la extranjera para el acceso a ésta obtiene un 29,2% del total de las respuestas, lo que sea la que más peso tiene entre todas las opciones posibles.

Un 24,2% de la población vasca estima que la población extranjera en situación irregular no debería tener derecho a percibirla. En la actualidad en torno a 3.717 personas titulares de RGI están en situación administrativa irregular, lo que supone un 5,7% del total de personas perceptoras y un 35,9% del total de la población extranjera titular de RGI.

Las dos respuestas que plantean un acceso similar entre la población autóctona y extranjera suponen el 29,7% del total, un 11,1% estima que el requisito del empadronamiento tendría que flexibilizarse y pasar a ser de 1 año como era hasta el año 2012 y un 18,6% estima que el empadronamiento como requisito debería de desaparecer.

Gráfico 1. Opinión sobre los criterios de acceso a la RGI para la población inmigrante. 2013.



- Las personas inmigrantes no deberían tener acceso, ninguna, a percibir la renta de garantía de ingresos: debería ser sólo para autóctonos
- Todas las personas inmigrantes deberían tener acceso a la renta de garantía de ingresos, pero después de percibirla todos los autóctonos que la necesiten
- La renta de garantía de ingresos debería ser un servicio al que sólo tuvieran acceso los inmigrantes en situación administrativa regular
- Las personas inmigrantes deberían acceder a la renta básica en las mismas condiciones que la población autóctona
- Las personas inmigrantes deberían acceder a la renta de garantía de ingresos en las mismas condiciones anteriores, es decir, cumpliendo 1 año de empadronamiento
- Todas las personas, autóctonas e inmigrantes, deberían poder acceder a la RGI si lo necesitan, independientemente del tiempo de empadronamiento
- Ns/Nc

Fuente: Ikuspegi – Observatorio Vasco de Inmigración.

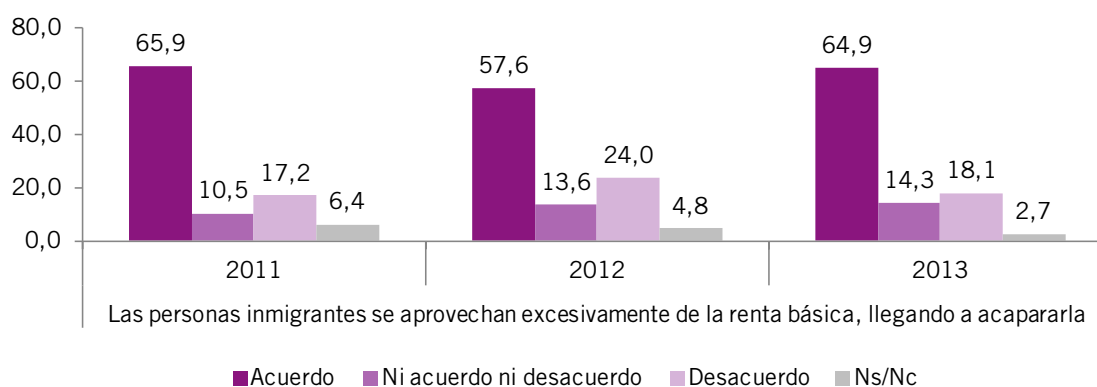
Todas las respuestas que demandan un endurecimiento de los criterios de acceso a la RGI para la población extranjera suponen el 68,1% del total de la población vasca,

frente al ya citado 29,7% que plantea el mantenimiento de los requisitos o incluso una cierta flexibilización de éstos.

En otro orden de cosas, también se pregunta en el Barómetro acerca de ciertos estereotipos asociados al uso de las prestaciones sociales, pero en este caso centrado en el colectivo inmigrante. Se demanda la opinión en torno a dos de ellos, el uso abusivo de la RGI por parte del colectivo inmigrante y la posible desincentivación que produce en la búsqueda de empleo.

Con respecto a la primera de las cuestiones, aunque en el año 2012 se perciben un descenso de la opinión favorable al estereotipo que asocia un uso excesivo de la RGI por parte de la población inmigrante, los datos se mantienen bastante estables en el tiempo y casi dos tercios de la población vasca están de acuerdo con esta opinión. En concreto, en el año 2013 un 64,9% estima que hacen un uso excesivo de la misma, frente al 18 que no está de acuerdo con esta afirmación.

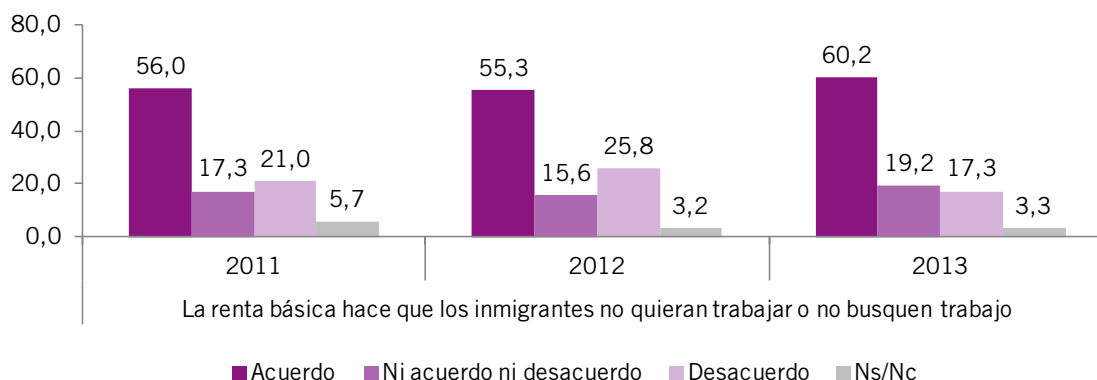
Gráfico 2. Evolución del grado de acuerdo con la percepción de un uso abusivo de la RGI por parte del colectivo inmigrante. 2011-2013.



Fuente: Ikuspegi – Observatorio Vasco de Inmigración.

Con respecto al efecto desincentivador de la RGI con respecto al colectivo inmigrante se mantiene la pauta ya apuntada y una gran parte de la población vasca estima que esta realidad ocurre, un 60,2% está de acuerdo con esta afirmación, un porcentaje algo superior al de los años anteriores. De igual forma, es resaltable que el porcentaje de personas que está en desacuerdo con esta afirmación desciende sensiblemente del 2012 al 2013, pasando del 25,8% al 17,3%.

Gráfico 3. Evolución del grado de acuerdo con la percepción de que la RGI desincentiva la búsqueda de empleo en el colectivo inmigrante. 2011-2013.



Fuente: Ikuspegi – Observatorio Vasco de Inmigración.

Como podemos observar, a grandes trazos en torno a dos tercios de la población vasca autóctona cree que los requisitos de la RGI tendrían que endurecerse para el colectivo inmigrante y que además hacen un uso excesivo de la misma y se convierte en un obstáculo para la búsqueda de empleo de estas personas.

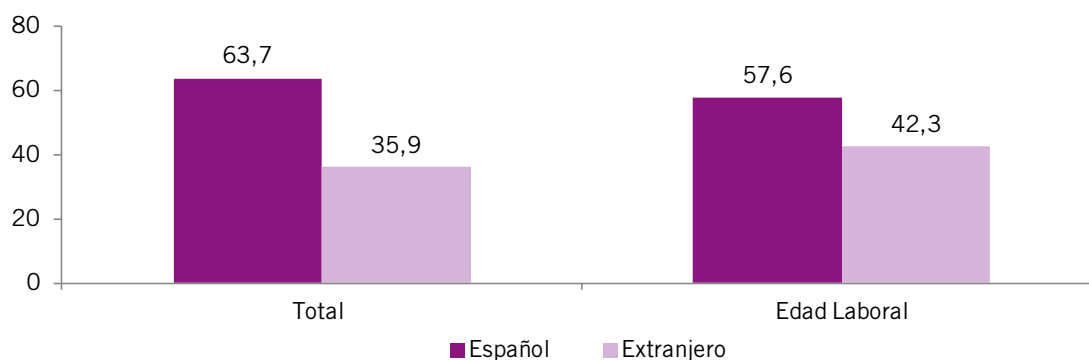
4.2. Datos referidos al perfil de las personas titulares de RGI

Según los datos disponibles a octubre de 2014 había en la CAPV 65.479 personas titulares de RGI. De ellas, 43.713 han nacido en el Estado -63,7% del total- y 23.515 -35,9%- en el extranjero. Como puede observarse, en torno a dos tercios son de origen español y un tercio extranjero. En todo caso no podemos dejar a un lado que hay un importante número de personas jubiladas que perciben la RGI como consecuencia de las debilidades que muestran tanto el sistema contributivo de pensiones como el no contributivo y como puede pensarse la inmensa mayoría de estas personas son de origen español.

Si las excluimos y tan sólo tenemos en cuenta el número de personas titulares de RGI hasta los 65 años podemos observar que los datos varían con respecto a los presentados en el párrafo anterior. En concreto, hay 12.485 personas de más de 65 años –suponen el 19,1% del total. De éstos, 12.153 poseen la nacionalidad española y 331 son extranjeros –no disponemos del lugar de nacimiento-. Así, tendríamos a 31.560 personas de origen

español y 23.184 extranjeras, que suponen respectivamente el 57,6% y el 42,3% del total en edad laboral.

Gráfico 4. Población titular de RGI según origen (total y edad laboral). Octubre 2014.



Fuente: Lanbide.

Si analizamos únicamente los datos referidos a la población de origen extranjero puede observarse que casi un 40% de las personas titulares de RGI de origen extranjero proceden de Latinoamérica, seguidas del Magreb -27%-, África Subsahariana -17,1%- y otras procedencias con un menor peso como la Unión Europea -9,1%- o Asia -4,8%-. Los tres principales orígenes suman un 83,1% del total y si agrupamos las dos procedencias africanas podemos ver que suponen el 44,1%, por encima incluso del origen latinoamericano.

Tabla 1. Población de origen extranjero titular de RGI por origen y sexo. Octubre 2014.

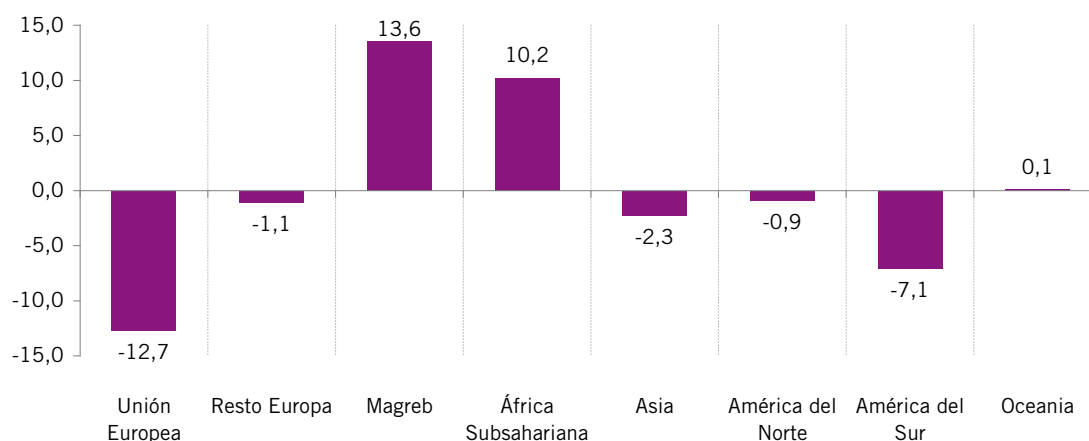
	Total	% Total	Hombre	Mujer	% Mujer
Apátrida	20	0,1	8	12	60,0
Unión Europea	2.150	9,1	786	1.364	63,4
Resto Europa	607	2,6	215	392	64,6
Magreb	6.339	27	4.592	1.747	27,6
África Subsahariana	4.026	17,1	2.779	1.247	31,0
Asia	1.131	4,8	981	150	13,3
América del Norte	10	0	<5	8	80,0
América del Sur	9.168	39	2.299	6.869	74,9
Oceania	64	0,3	27	37	57,8
Total	23.515	100,0	11.687	11.826	50,3

Fuente: Lanbide.

Por sexo, tomando la población extranjera en su conjunto se da un equilibrio casi perfecto -50,3% mujeres-, un dato que muestra una sensible diferencia con respecto a la población española, en la que la mujer supone el 61,8%. Este dato se explica sobre todo por el gran peso de población africana dentro de las personas titulares de RGI y el peso mayoritario de los hombres dentro de este origen, tal y como puede verse en la tabla precedente.

Las diferencias que se aprecian según el origen son también muy llamativas, ya que mientras que la población latinoamericana es eminentemente femenina -74,9%-, este porcentaje desciende mucho para las originarias de África: Magreb -27,6%- y África Subsahariana -31%-.

Gráfico 5. Relación de la población de origen extranjero según su peso en la RGI y el Padrón en el País Vasco. 2014.



Fuente: Lanbide e INE.

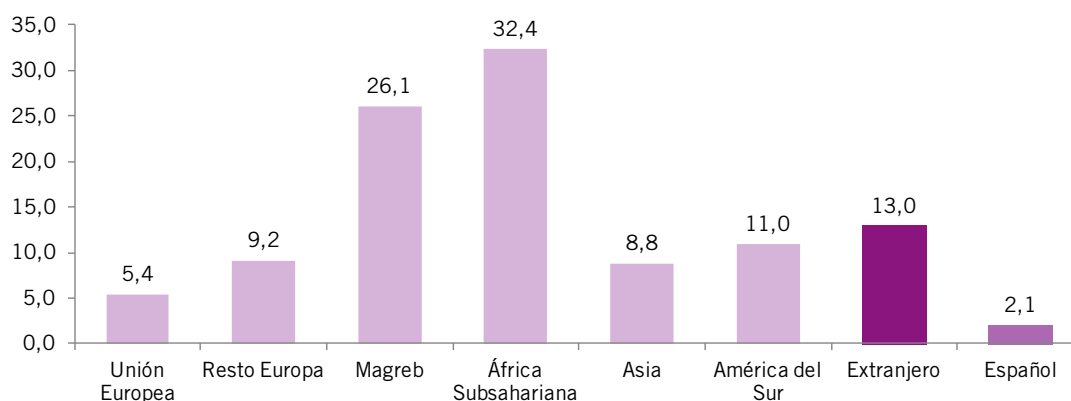
En todo caso estos datos hay que ponerlos en relación con el peso de estos orígenes dentro de la población extranjera en general, para así poder analizarlos con mayor profundidad. En este caso podemos observar como aparecen importantes diferencias según el peso de cada colectivo dentro de la población titular de RGI.

Destaca sobremanera una sobrerrepresentación en la RGI de la población de origen africano, 13,6 puntos porcentuales para el Magreb y 10,2 para el África Subsahariana. En el lado opuesto se sitúan las personas procedentes de Latinoamérica -7,1 puntos porcentuales menos en la RGI que en el Padrón- y la Unión Europea -12,7 puntos-. Estos datos apuntan claramente a una mayor percepción entre la población de origen

africano, que concuerda con los datos disponibles al respecto y que indican que esta procedencia es la que sufre una mayor precariedad y vulnerabilidad social (Moreno y Fullaondo, 2013).

Esta dinámica también puede detectarse si realizamos una estimación de la tasa de percepción de la RGI según procedencia¹. Así, dicha tasa se sitúa en un 13% para el conjunto de la población de origen extranjero, frente al 2,1% de la población nacida en España. Este dato incide de nuevo en una realidad en la que dentro de la sociedad vasca el espacio social de la pobreza estaría copado por la población de origen extranjero y en el que la población de origen español por debajo del umbral de la pobreza es muy limitado.

Gráfico 6. Tasa de percepción de RGI según procedencia. 2014



Fuente: Lanbide e INE.

Analizando dicha tasa según el origen de la población extranjera, también pueden vislumbrarse importantes diferencias. A través de esta estimación se confirma el mayor uso de la RGI por la población de origen africano, con tasas en ambos casos de más del 25% -26,1% para la población magrebí y 32,4% para la subsahariana-. El resto de orígenes se sitúan por debajo de la media y con porcentajes que oscilan entre el 11% de la población latinoamericana y el 5,4% de la Unión Europea.

¹ Como ya hemos apuntado esta tasa muestra algunas debilidades estadísticas, ya que los datos del Padrón se refieren a 1 de enero de 2014 y los de la RGI a octubre de este mismo año. Del mismo modo se pone en relación el conjunto de la población residente en la CAPV con respecto a las personas titulares, pero no con respecto a las beneficiarias, por lo que dicha tasa refleja un porcentaje menor al que realmente tiene dicha tasa de percepción.

5. CONCLUSIÓN Y ALGUNAS REFLEXIONES PARA EL DEBATE

Los datos que hemos presentado en esta ponencia indican por un lado que la percepción negativa del uso de la RGI por parte del colectivo inmigrante está bastante arraigada y extendida en un importante sector de la población vasca.

Las cifras referidas a la percepción de la RGI por parte de la población inmigrante, de forma descontextualizada, no vienen más que a reforzar esas actitudes reacias o negativas hacia el uso de esta prestación o sobre la necesidad de un endurecimiento de los requisitos de acceso. Sin embargo, no podemos obviar en este sentido que el espacio social de la pobreza en el País Vasco en la actualidad está copado por la población de origen extranjero y lógicamente este hecho hace que su peso en la RGI sea considerablemente mayor que en el conjunto de la sociedad.

Así, si tomamos como referencia los recientes datos que ofrece la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales en el País Vasco, en el año 2014 la tasa de pobreza del colectivo inmigrante de origen extranjero se sitúa en el 36%, mientras que es de un 4% para la población autóctona. De igual forma, suponen el 36,4% de la población en situación de pobreza en la CAPV frente al 63,6% de personas de origen español, unos porcentajes prácticamente idénticos al peso de estos dos colectivos en la RGI -35,9% para la población extranjera y 63,7% para la española-.

Dicho de otro modo, la población extranjera y la española tienen dentro de la RGI un fiel reflejo del peso de la pobreza en ambos colectivos y por lo tanto las cifras y las diferencias que se dan entre unos y otros no son para nada sorprendentes, más aún si tenemos en cuenta que la RGI es una medida que se dirige precisamente a atender a aquellas personas que se sitúan por debajo del umbral de la pobreza o en una situación de vulnerabilidad social. Del mismo modo, no es nada sorprendente que aquellos colectivos de origen extranjeros que sufren la pobreza con mayor intensidad –Magreb y África Subsahariana sobremanera- sean precisamente los que perciben en mayor medida la RGI.

Sin embargo, el caldo de cultivo que suponen las percepciones que hemos citado en este trabajo y una mayor animadversión hacia colectivos como el magrebí y el africano en general, unidos a un análisis de los datos totalmente descontextualizador y tendencioso,

han hecho que en estos momentos en la CAPV se haya dado una especie de *tormenta perfecta* en torno al debate sobre la RGI.

De hecho, el epicentro de esta controversia se sitúa en Vitoria, una ciudad en la que el peso de la población inmigrante dentro de la RGI es mayor que en el conjunto de la CAPV y también superior el peso de población de origen africano, sobre todo magrebí. En este contexto el Alcalde de esta ciudad ha planteado en varias declaraciones y ruedas de prensa la necesidad de reformar el sistema de garantía de ingreso y ha asociado algunas de las disfunciones de la RGI con el colectivo inmigrante.

En el análisis de las actitudes hacia la inmigración se subraya frecuentemente la relevancia del discurso político y su influencia en la opinión pública de cara a no crear espacios de impunidad en los que la población se pueda ver legitimada para pasar de la actitud al comportamiento (Fouassier, Oleaga et al., 2014). De hecho, en estos momentos podemos subrayar que los espacios de impunidad frente a la inmigración han aumentado en el País Vasco y que ciertos discursos están alterando en cierto grado la convivencia ciudadana. Hasta ahora no ha ocurrido ningún hecho destacable pero se percibe una cierta crispación social en torno a este debate.

Al respecto, también es destacable el rol que está jugando la inmensa mayoría de la clase política y de los partidos políticos vascos, que han decidido no dejarse influir por discursos más reacios hacia la RGI y están llevando a cabo tanto un discurso como una práctica de legitimación y apoyo sin fisuras a la RGI y a lo que supone en el País Vasco, limitando así también los posibles espacios de impunidad y posibilitando una especie de *cordón sanitario* o *cinturón de acero* frente a discursos contrarios tanto con la RGI como con el colectivo inmigrante.

De hecho, habrá que ver si la apuesta discursiva que se está haciendo en aras de relacionar fraude, uso abusivo de RGI y colectivo inmigrante dará los réditos electorales que están previendo algunos dirigentes políticos en el País Vasco o si incluso nos podemos encontrar frente a un rechazo masivo de esta estrategia en las próximas elecciones.

En este sentido, tal y como hemos apuntado a lo largo de esta ponencia no puede dejarse a un lado que el conjunto del sistema de garantía de ingresos vasco y la RGI como medida nuclear son el estandarte del modelo social vasco y una de las principales

herramientas que hace que las tasas de pobreza sean sensiblemente más bajas que en otros territorios –más allá de otros factores estructurales que también influyen- y es un modelo que se equipara a los sistemas de protección social más avanzados a nivel europeo. El riesgo de deslegitimar el modelo a través del colectivo inmigrante es el de deslegitimar también el modelo en su conjunto, con lo que ello conlleva en términos de cohesión social.

BIBLIOGRAFÍA

AYALA, L. (2000). *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados de Bienestar*. Madrid: Consejo Económico y Social.

CABASES, J.M. y MONTSERRAT, J. (1991). “Análisis económico de la implantación de la renta mínima garantizada” en VV.AA: *IV. Jornadas de Economía de los Servicios Sociales*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.

CASTEL, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

FOUASSIER, M., OLEAGA, J. A., FERNÁNDEZ, I. y E. LARRINAGA (2014). “Combatiendo los discursos xenófobos. La estrategia Zurrumurrurik Ez!/ Antirumores Getxo”, Congreso Internacional ¿Qué dicen las ciencias sociales sobre la crisis?. Bilbao, 14-15 de julio de 2014.

GARCÍA ROMERO; M^a B. (1999). *Rentas Mínimas Garantizadas en la Unión Europea*. Madrid: Consejo Económico y Social.

GAVIRIA, L. y GONZÁLEZ, F. (2002). “Propuestas integradas de políticas activas de bienestar y empleo: sumario”. en www.eurofound.eu.int/publications/files/EF0260ES.pdf

LAPARRA, M. (2004). “Las Rentas Mínimas en España”, Encuentro Renta Básica y Procesos de Inserción. 1-2 Diciembre, Vitoria-Gasteiz.

LAPARRA, M. (2004b). “La travesía del desierto de las rentas mínimas en España” en *Documentación Social*. nº 135, Octubre-diciembre, pp. 57-76.

LAPARRA, M. y AYALA, L. (2009). *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: Fundación Foessa.

MORENO, G. y FULLAONDO, A. (2013). “La evolución del proceso de integración del colectivo inmigrante en la Comunidad Autónoma del País Vasco” en BLANCO, C.; MORENO, G. y COLLADO, J. (coords.). *VII. Congreso Migraciones Internacionales en España*. Bilbao: Universidad del País Vasco.

MORENO, L.; MATSAGANIS, M.; FERRERA, M.; CAPUCHA, L. (2003). “Existe una malla de seguridad en la Europa del sur”. Documento de Trabajo, 03-1, CSIC, en www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0317.pdf

MTAS (2005). “III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España. 2005-2006”. en www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/inclusion-social/plannacional/IIIPNAin.pdf

ROBERTS, E. (2001). “Coordination of activation programmes for minimum income recipients. European experiences: a synthesis”. Paper presented in the Workshop “Social Exclusion, minimum income support and workfare in Europe”, en www.eurofound.eu.int/pubdocs/2000/74/en/1/ef0074en.pdf

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2009). “Valoración de los programas de rentas mínimas en España”. Comisión Europea, en www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-first./spain-1-2009-es

SIIS (2002). “Dos de cada 100 familias vascas cobran la RB” en *Hilero Eguneratuz*. nº 19, febrero, p. 16.

SIIS (2014). *Datos comparativos de programas de rentas mínimas en Europa* (Sin publicar).

Título: EL ACCESO A LA NACIONALIDAD: UN CAMINO DE OBSTÁCULOS EXCLUYENTE

Autores: Elena Sánchez-Montijano, CIDOB y GRITIM-UPF, esanchez@cidob.org

Gemma Pinyol, CIDOB y GRITIM-UPF

Anna Bardolet, CIDOB

Panel: 7 – INMIGRACIÓN, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

Abstract: La nacionalidad da a los inmigrantes igualdad de derechos y deberes y asegura su reconocimiento como iguales por parte de la sociedad. La naturalización es desde el punto de vista teórico y práctico un paso fundamental para la integración, especialmente en el contexto de la UE, y, para muchos, el paso final en el proceso de acomodación. Sin embargo, en España el proceso de naturalización se desarrolla sobre una base de alta discrecionalidad en manos de las autoridades competentes y una clara diferenciación jurídica por origen. Partiendo de la hipótesis de que el sistema tiene como resultado la aparición de diferenciaciones, el artículo busca analizar qué tipo de diferenciaciones se están produciendo y cuáles son sus efectos.

Los resultados de la investigación parecen apuntar hacia dos direcciones. En primer lugar, el procedimiento que da acceso a la nacionalidad está teniendo como efecto una diferenciación de los inmigrantes tanto entre colectivos por nacionalidad, como dentro de los propios colectivos. Es decir, diferencias inter-grupo e intra-grupo. En este sentido aparecen diferencias entre colectivos (inter-grupo) según la nacionalidad de origen, el idioma o la cultura. De igual forma, el proceso además provoca que otras variables como la edad, el género o la educación expliquen las diferencias intra-grupo. En segundo lugar, el efecto que el propio proceso de nacionalidad está teniendo sobre los inmigrantes es complejo en tanto que está sirviendo en si como mecanismo de rechazo hacia el sentimiento de pertenencia hacia España.

Palabras clave: Nacionalidad, Inmigración, Diferenciación, Integración, España

1. Introducción¹

La nacionalidad da a los inmigrantes igualdad de derechos y deberes y asegura su reconocimiento como iguales por parte de la sociedad. La naturalización es desde el punto de vista teórico y práctico un paso fundamental para la integración, especialmente en el contexto de la Unión Europea, y, para muchos, el paso final en el proceso de acomodación. En la UE (27) de 2003 a 2012 se naturalizaron un promedio de 741.550 personas al año, aumentando el número de nuevos ciudadanos europeos de forma progresiva durante los últimos diez años, aunque con visibles variaciones entre las tendencias de los estados miembros. Por ejemplo ha habido disminuciones muy fuertes en algunos países como Austria o Eslovaquia, y aumentos considerables en otros como España o Italia. En particular España ha pasado a ser uno de los principales países de naturalizaciones de Europa, conjuntamente con Alemania, Francia y Reino Unido.²

Sin embargo, a pesar de este aumento, el procedimiento español de nacionalidad por residencia sigue siendo considerado uno de los más restrictivos y complicados de UE tanto por el requisito de 10 años de residencia como el alto grado de discrecionalidad en manos de las autoridades competentes (Dag Tjaden y Sánchez-Montijano, 2013). Pero como apuntan Finotelli y la Barbera (2013) los diferentes regímenes legales de excepción y normas preferenciales que afectan a un gran número de los inmigrantes en España (por ejemplo los latinoamericanos solo necesitan 2 años de residencia) hacen que sea un sistema más complejo de lo que parece.

Partiendo de la base que el proceso de naturalización en España tiene un alto grado de discrecionalidad, este artículo trata de analizar cómo este hecho incurre en la aparición de diferenciaciones tanto entre grupo de inmigrantes como entre los propios colectivos. En definitiva se pregunta, en primer lugar por estas diferenciaciones, cuáles son y qué mecanismos llevan a ellas. En segundo lugar trata de responder al efecto que tiene dichas diferenciaciones sobre el proceso de integración de los inmigrantes.

Para llevar a cabo la investigación se ha analizado tanto el marco legal como los mecanismos administrativos y burocráticos que pueden ser causantes de dichas prácticas, a partir de una investigación cualitativa. En concreto se han realizado entrevistas en profundidad en aquellas

¹ Este artículo se enmarca dentro del proyecto “Differentiation in the Naturalisation of Immigrants in Spain (DNIs)” que está cofinanciado por Open Society Foundations.

² Datos de Eurostat 2014 “Acquisition of citizenship by sex, age group and former citizenship [migr_acq]”. Última actualización: 16-12-2014.

Comunidades Autónomas con el mayor número de extranjeros (Madrid, Cataluña y Andalucía) con los principales actores involucrados en el proceso (expertos, abogados y representantes de inmigrantes). Además se ha realizado un exhaustivo análisis documental tanto del marco jurídico (leyes, reglamento, decretos) como de la documentación expedida por parte de las autoridades políticas y judiciales (resoluciones, instrucciones, etc.).

El artículo está dividido en cuatro partes. La primera se centra en el proceso de naturalización en la UE y desarrolla la discusión acerca del impacto de la naturalización en el proceso de integración. El siguiente apartado expone el razonamiento por el cual se ha elegido a España como caso de estudio y la metodología que se ha seguido en la investigación de campo. En el tercer apartado se presentan los resultados centrados en las diferencias que el proceso de acceso a la naturalización está provocando tanto entre grupos de inmigrantes como dentro de los propios grupos. Para ello se ha diferenciado entre el marco normativo y la práctica del proceso. El texto finaliza con unas conclusiones generales.

2. El impacto de la naturalización en el proceso de integración³

En un contexto como el europeo, en el que el concepto de nacionalidad está íntimamente ligado a la existencia del Estado nación, la obtención de la nacionalidad era el último paso del proceso de integración, aquel momento en el que un extranjero dejaba de ser tal y se convertía en ciudadano de pleno de derecho, en igualdad de derechos y deberes con los nacionales de origen. Esta concepción de la nacionalidad nace vinculada a un nacionalismo implícito que da por supuesta la coincidencia entre fronteras políticas y culturales, entre ciudadanía y nacionalidad, y que no entra a discutir, por omisión, que rasgos conforman al pueblo ‘nacional’ sobre el que se legitima la existencia del Estado (Máiz, 2005).

En este contexto, la atención a los nacionales naturalizados tiende a reducirse, especialmente en aquellos países en los que las estadísticas no incorporan esta información al hablar de los distintos grupos que conforman la población nacional de un estado. Pero, cada vez hay mayor debate sobre si la naturalización es, efectivamente, el peldaño final del proceso de integración, de plena incorporación en la sociedad, o uno más en este contexto. Es decir, ¿puede afirmarse

³ En este apartado se entiende la nacionalidad como la posesión de un pasaporte nacional, así como de los derechos y deberes exclusivamente vinculados a dicha posesión. Por su parte la naturalización vendrá a referirse al proceso de adquisición de este pasaporte nacional y a los derechos que se derivan de dicha posesión.

que los inmigrantes naturalizados están mejor que los inmigrantes que no han obtenido la nacionalidad? Y en relación con los nacionales autóctonos, ¿se encuentran en las mismas condiciones los ‘nuevos nacionales’?

Según el estudio europeo “El acceso a la ciudadanía y sus efectos sobre la integración de inmigrantes” (Dag Tjaden y Sánchez-Montijano, 2013), y teniendo en cuenta indicadores relacionados con el mercado laboral, la exclusión social y las condiciones de vida, se puede afirmar que en la mayoría de los países, los inmigrantes que han obtenido la nacionalidad suelen estar más integrados que los inmigrantes no naturalizados, aun teniendo en cuenta las diferencias en la edad a su llegada al país, residencia, educación, lugar de origen, ubicación del país de destino y causas por las que emigraron. Ahora bien, las comparaciones entre la situación laboral, social y económica entre los ‘nuevos’ nacionales y nacionales de origen, no resultan tan positivas en aquellos países en los que se han hecho estudios comparativos (OECD, 2011).

En este sentido, parece evidente que las políticas de nacionalidad no son la panacea en relación con el reto de la integración. Sería ilusorio pensar en la nacionalidad como la única vía de integración de los inmigrantes extranjeros, aunque evidentemente conforma uno de los ejes clave de la solución jurídica de los derechos de los extranjeros (Rodríguez-Drincourt Álvarez, 1999). De hecho, mientras la naturalización puede considerarse una potente herramienta de integración en algunos contextos, lo cierto es que en otros, tiene que tratarse con mayor cautela, pues la mayoría de los nacionales del país de destino pueden percibir la naturalización como una ‘devaluación’ de la ciudadanía (OECD, 2011).

Explicar en qué condiciones y con qué contenido puede hablarse de un modelo de ciudadanía que permita la inclusión de los inmigrantes exige, entre otras cosas, un debate a fondo sobre los modelos de ciudadanía. De hecho, en esta línea se plantean cuestiones distintas, entre las que destaca la necesidad de reflexionar sobre las insuficiencias del denominado modelo monista de ciudadanía (Balibar, 1990) y la necesidad de plantear el debate sobre la ciudadanía y la exclusión (Taylor, 1997). Para Taylor, la dimensión política de la ciudadanía (que podría perfectamente subsumirse en la naturalización) es importante, pero no suficiente si no se ejerce en el marco de una determinada comunidad que tiene su particular identidad y permite a integrantes reconocerse como iguales. Así, parece necesario ahondar en un debate que va más allá de la simple obtención de la nacionalidad, para abrir una reflexión que redefina el proceso de integración y del vínculo de ciudadanía.

Dado que el concepto de ciudadanía tradicional ligada al Estado-nación parece insuficiente, se han abierto debates intensos sobre cómo entender la ciudadanía en las democracias liberales, especialmente en un contexto de globalización en el que la inmigración juega un papel importante (de Lucas, 2006). Propuestas conceptuales como la ‘ciudadanía cosmopolita’ de Dahl, la ‘ciudadanía diferenciada’ de Young, la ‘ciudadanía multicultural’ de Kymlicka o la ‘ciudadanía posnacional’ de Soysal, pero también la ‘transnacional’ de Bauböck o Portes, intentan responder a esta cuestión, más allá del marco jurídico que se explicita con la nacionalidad (de Lucas, 2006).

Estas propuestas suponen hablar de naturalización, efectivamente, pero también de políticas públicas de inclusión, de derechos de las minorías o de acción positiva. Y de hecho, ponen en evidencia la necesidad de reflexionar sobre un marco normativo e instrumental que estudie los efectos de la movilidad internacional (a nivel económico, social, político y cultural) en acepciones clásicas como el Estado-nación o la ciudadanía.

Parece necesario, por lo tanto, que en el debate sobre nacionalidad debe incorporarse la dimensión de ciudadanía. Si la primera figura jurídica reconoce la posición que una persona alcanza, por adscripción o por consentimiento, respaldada por el Estado para actuar en la esfera pública con plenitud de derechos, la segunda implica hablar del reconocimiento de comunidad política que significa el ejercicio real de esta pertenencia y del proceso de inclusión en el demos. No hacerlo puede suponer mantener abiertos conflictos recurrentes en los que quedan excluidos individuos que, a pesar de ser nacionales, no se reconocen (o no son reconocidos) como pertenecientes a esta comunidad nacional.

Este artículo se centra en conocer uno de los obstáculos que impiden una relación más directa entre la nacionalidad y ciudadanía (integración), el propio proceso de naturalización y los efectos diferenciadores entre inmigrantes.

3. Caso de estudio y metodología de análisis

Varios son los motivos que explican el por qué de la relevancia de España como caso de estudio para el análisis del proceso de naturalización. En primer lugar, y en clave comparada con el entorno europeo, parece importante mencionar como solo el 16% de los inmigrantes residentes en España han obtenido la nacionalidad frente a la media del 34% entre los países de la UE de los 15. De igual forma el 85% de los inmigrantes naturalizados tardaron más de

10 años en obtenerla, a pesar de que la gran mayoría podían haberla adquirido a los 2 años de residencia (Dag Tjaden y Sánchez-Montijano, 2013, 4).

En segundo lugar, algunos estudios académicos mencionan el caso de España como particular en lo que al objeto de estudio de este artículo se refiere, el acceso a la nacionalidad. Dag Tjaden y Sánchez-Montijano (2013, 15) muestran cómo el procedimiento de ciudadanía es uno de los más negativos para el inmigrante en comparación con la mayoría de los países de la UE de los 15. En este sentido estos autores muestran la discrecionalidad vinculada al acceso como el principal problema de los inmigrantes para poder naturalizarse.

En tercer lugar, no son pocos los inmigrantes que durante el periodo de crisis han acelerado el proceso de naturalización con objeto de poder emigrar, ya sea para regresar a sus países de origen o para probar suerte en otros países del entorno europeo. Por un lado en estos momentos, según datos de INE para 2013, España muestra un saldo migratorio con el extranjero negativo de 251.531. Por otro lado de los 2.058.048 de personas con nacionalidad española que viven en el extranjero, el 65.4% de las personas registradas en el exterior en 2014 han nacido en el extranjero (Sánchez-Montijano y Alonso, 2014, 12). En este marco en el periodo justo anterior a la crisis (2006-2009) se nacionalizaron en este país una media de 74.479, mientras que en los siguientes cuatro años (2010-2013) la media de naturalización es de más del doble, con un total de 153.793. Especialmente significativo es el último año disponible, 2013, en el que las naturalizaciones concedidas han alcanzado una cifra total de 261.295⁴.

En tercer lugar, para llevar a cabo esta investigación y poder dar respuesta a las preguntas que guían este artículo se ha partido de una metodología de tipo cualitativo. En buena medida esta elección se ha debido a la falta de datos que puedan aclarar el fenómeno bajo análisis y así mismo a que se trata de un contexto concreto de análisis que aún está sin explorar (Snape y Spencer, 2003, 5). En este marco se han utilizado como técnicas de investigación el análisis documental y la entrevista en profundidad. Se ha realizado un exhaustivo análisis documental, tanto del marco jurídico (leyes, reglamento, decretos) como de la documentación expedida por parte de las autoridades políticas y judiciales (resoluciones, instrucciones, etc.), con objeto de conocer de forma objetiva el proceso marcado por parte de la propia administración pública.

⁴ “Concesiones de nacionalidad española por residencia”, Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Último dato publicado: 06-08-2014.

Por su parte, el tipo de entrevista utilizada ha sido de tipo semiestructurada, la cual ha permitido valorar y evaluar el acceso a la nacionalidad bajo diferentes perspectivas de acuerdo a la percepción del sujeto. De igual forma ha aportado datos suficientes para capturar ciertas dinámicas temporales (Kvale, 2008). Para la elección de la muestra de las entrevistas, 18 en total, se ha optado por el análisis de acuerdo a dos categorías de entrevistados. El primer grupo corresponde a expertos y abogados en materia de extranjería. El segundo grupo está formado por algunas de las principales asociaciones/ONGs de inmigrantes con representación en: Foro para la Integración Social de los Inmigrantes de la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Mesa de Ciudadanía e Inmigración de Cataluña y Foro Andaluz de Inmigración. Las organizaciones se han elegido tomando como base de partida dos criterios: primero, que sean una muestra representativa de las principales asociaciones de inmigrantes en las tres Comunidades Autónomas donde se encuentran asentados el mayor número de inmigrantes a los que les ha sido concedida la nacionalidad; y, segundo, que tengan una relación directa con los gestores públicos en los diferentes niveles de gobierno al participar en los diferentes Foros, y por lo tanto cuentan con un mayor poder de presión institucional y de conocimiento del propio proceso.

4. Las diferencias entre inmigrantes en el proceso de naturalización

Si bien la obtención de la nacionalidad debería entenderse como el paso final para la integración, lo cierto es que el propio proceso de acceso mantiene un sistema de diferencias entre los inmigrantes que sirve de revulsivo para la propia integración de los inmigrantes. En este sentido la nacionalidad mantiene el *statu quo* que ya la política tanto de inmigración (fronteras) como la política de integración viene desarrollando en España. Es decir, se trata de un proceso que dificulta a ciertos inmigrantes el poder pasar a formar parte del conjunto de la población española.

Según varios estudios el proceso de naturalización en España es considerado uno de los más restrictivos y complicados de la Unión Europea por su requisito de 10 años de residencia y porque se trata de un procedimiento largo y discrecional (Dag Tjaden y Sánchez-Montijano, 2013). Pero, como bien apunta Finotelli y la Barbera este régimen de naturalización tiene normas preferenciales para grupos de inmigrantes que hacen, en primer lugar, que sea un sistema mucho más flexible de lo que apunta la norma de 10 años y, en segundo lugar que el sistema español se caracterice por seguir una “selectividad étnica” (2013, 252). No obstante,

no solamente es el marco jurídico el que crea un sistema preferencial, o mejor dicho, un sistema no-preferencial o más complicado para ciertos inmigrantes, sino que todo el procedimiento en distintos niveles genera diferenciaciones.

En este apartado se exponen las trabas y los problemas a los que se enfrentan los inmigrantes para nacionalizarse y que están provocando tanto diferencias entre colectivos de inmigrantes (“entre grupos”) como dentro de los propios grupos (“intra-grupo”). Estas trabas proceden tanto de la propia legislación como, y especialmente, de un sistema falto de concreción y que deja en manos de la administración suficiente espacio para la maniobra y la discrecionalidad. Se hará un repaso del marco jurídico, y del procedimiento focalizándose en primer lugar en la parte jurídica, y en segundo lugar en la práctica del proceso. Esta categorización para presentar los resultados obtenidos ha sido previamente defendida por Pinyol-Jiménez y Sánchez-Montijano (2014) como herramienta válida para entender el proceso de acceso a la nacionalidad en España.

4.1 La legislación en España: una cuestión de diferenciación entre colectivos

Como se ha apuntado previamente, el marco jurídico de naturalización por residencia establece normas de excepción que generan diferencias entre grupos de inmigrantes. El Código Civil (CC) (Art. 22.1) establece que la residencia habrá de ser de diez años. Pero el mismo artículo procede a enumerar aquellos casos en que este requisito es más corto, y por tanto, crea en la realidad una situación mucho más favorable para los extranjeros de unos países determinados. Los nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes, solo necesitan dos años para poder pedir la nacionalidad por residencia, los refugiados necesitan cinco años, y solamente es necesario un año para aquellas personas que hayan nacido en territorio español, que sean esposo, hijos o nietos de un español/a de origen.

Las desigualdades que surgen a causa de estas diferenciaciones en los años de residencia se han hecho especialmente relevantes en los últimos años en el contexto de crisis económica, dado que algunos inmigrantes que contaban con residencias estables en el tiempo han caído en la irregularidad sobrevenida debido a la pérdida del empleo. Si bien éste posible paso a la irregularidad se ha dado tanto en los colectivos de inmigrantes de los dos años como en los de diez, las probabilidades del segundo grupo se hacen más evidentes. A pesar de que esta situación excepcional pueda estar basada en cuestiones históricas o políticas, tanto los colectivos de inmigrantes de países con vínculos especiales (excolonias) como de aquellos

que tienen que esperar 10 años coinciden en que es una diferencia “inadmisible” (entrevista 4, p.1) y “discriminatoria” (entrevista 6, p. 2).

Es más, el hecho de que la residencia tenga que ser “legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición” (CC. Art. 22. 3), alarga más el procedimiento en muchos casos. Particularmente cuando se combina con los diferentes permisos de residencia y las lentitudes burocráticas que dificultan aún más el posible cumplimiento de estos requisitos. Como se puede ver en el caso personal de un entrevistado:

“yo tuve un permiso de residencia por circunstancias excepcionales que pude renovar dos años más, y cuando solicité un certificado de residencia que era un requisito entonces, resulta que no tenía los cómputos necesarios, alargando aún más el tiempo de espera necesario a pesar de ser un residente legal en España” (entrevista 9 p.1).

Por otra parte, los retrasos administrativos para renovar las tarjetas de residencia podían tardar un año y podían por tanto crear la aparición de discontinuidades en la residencia. Si bien esto podía ser justificado fácilmente, con la entrada en vigor del Plan Intensivo de tramitación de expedientes de Nacionalidad (PIN)⁵ implica una denegación inicial *per se* y la necesidad de “explicarlo en una segunda oportunidad” (entrevista 11, p. 6).

El siguiente artículo del Código Civil (23.b) también especifica que al naturalizarse el inmigrante deberá renunciar a su nacionalidad anterior, excepto para las personas de los países previamente mencionados. Esto constituye un desincentivo, particularmente teniendo en cuenta los beneficios de la doble nacionalidad para los inmigrantes transnacionales⁶. En este sentido, este desincentivo es particularmente relevante cuando se tiene en consideración que las entrevistas alertan que tanto las complicaciones, las situaciones diferenciadoras y las demoras del proceso de rechazo hacia el sentimiento de pertenencia hacia España. Por tanto el poder mantener la nacionalidad anterior supone una ventaja muy importante, tanto por su utilidad práctica como emocional y psicológica. Asimismo, el impacto psicológico de todo este procedimiento no puede ser menospreciado, llegando a producir estrés, angustia,

⁵ Plan del Ministerio de Justicia para agilizar la tramitación de expedientes acumulados y la informatización del proceso y la evaluación de los expedientes mediante una encomienda de gestión al Colegio de Registradores de la propiedad y mercantiles. Tuvo la duración de año y medio (mediados de 2012 a finales de 2013) y logro la digitalización y tramitación de más de 500.000 expedientes, aunque también aumento el número de denegaciones.

⁶ Para un análisis de los costes y beneficios de la doble nacionalidad en el caso Español ver Mateos y Durand 2012.

sentimiento de culpa, sentimiento de rechazo hacia el proceso o hacia España, y hasta pudiendo generar fractura social (entrevista 9, p. 2).

4.2 La práctica del proceso: diferenciación inter e intra grupos

Muchos inmigrantes ven el procedimiento de naturalización en España complicado, con falta de transparencia y claridad; lo definen como “laberíntico” (entrevista 9, p. 2) o como “una carrera de obstáculos” (entrevista 2, p. 21). Es más, lo ven como un proceso discriminatorio y diferenciador que está institucionalizado en la propia administración pública, y que sirve como mecanismo “de selección y de control” (entrevista 5, p. 12). Si bien esta percepción procede en buena medida de las diferencias explícitas que se dan en la normativa, buena parte de ella está relacionada con las diferencias, tanto entre los diferentes colectivos de inmigrantes como dentro de los mismos grupos, que se generan con la práctica y aplicación del procedimiento.

4.2.1 Diferencias entre grupos

Desde la dimensión práctica algunos de los documentos que hacen falta aportar de forma obligatoria para presentar el expediente para la nacionalidad también generan situaciones diferenciadoras por origen. El más mencionado en las entrevistas como problemático es el certificado de antecedentes penales del país de origen. En buena medida esto se debe a que cada país cuenta con su propia forma de actuación, y la posibilidad o facilidad de expedir este documento no es el mismo para todos los países. Un ejemplo lo ponía un representante de inmigrantes (entrevista 1) que mencionaba cómo dependiendo del Cónsul las peticiones de datos provenientes del país de origen son más o menos efectivas. Otro representante de una asociación de inmigrantes también señalaba que:

“para tener este certificado (...) tengo que ir personalmente a mi país y esto puede ser el motivo que haga que desista de solicitar la nacionalidad, o que no pueda solicitarla porque no cumplo con los requisitos” (entrevista 9, p.3).

Si bien no es un requisito excluyente, la normativa española no prevé la agilización del proceso en aquellos casos en los que obtener la información requerida desde el país de origen (ya sea penales o partida de nacimiento) sea de gran dificultad.

En cuanto al resto de la normativa de naturalización, aunque la misma no diferencia explícitamente entre colectivos de inmigrantes, su formulación deja lugar a que en la práctica haya tal grado de discrecionalidad que puede llevar a la arbitrariedad poniendo a los

extranjeros en una situación de inseguridad jurídica y creando diferenciaciones tanto inter como intra grupos. Un ejemplo de este proceso es la capacidad que tienen los jueces o funcionarios del Registro Civil para establecer si un extranjero es apto o no para acceder a la nacionalidad mediante la emisión de un informe. Esto es particularmente significativo en lo que refiere a la necesidad de justificar la “buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española” (CC. Art. 22.4). Estos dos requisitos como conceptos jurídicos indeterminados, si bien pueden ser útiles en muchos otros procedimientos, en la naturalización dejan paso a una gran ambigüedad normativa al no establecer unos criterios claros y específicos sobre que significan ni como se justifican. Lo que puede llevar, incluso en muchas ocasiones a la arbitrariedad en su aplicación.

En relación al concepto de buena conducta cívica mientras generalmente ésta se acreditaba con un certificado de penales en España y del país de origen, la instrucción de 26 de julio de 2007⁷, clarifica que ésta “no se puede identificar, simplemente, con la carencia de antecedentes penales, policiales o administrativos”. La buena conducta cívica por tanto exige “un poco más, un plus” que la no comisión de delitos (entrevista 5, p. 5). Si bien la jurisprudencia⁸ muestra que el hecho de tener antecedentes penales tampoco debe ser entendido como un impedimento automático para la concesión de la nacionalidad, el PIN hace que se vuelva especialmente relevante. En este sentido, tanto los expertos, abogados y asociaciones coinciden en que muchas de las denegaciones que se están produciendo en la actualidad son a causa de no justificar la integración o la buena conducta. De igual forma, señalan también que se ha identificado un incremento en las denegaciones a inmigrantes con antecedentes policiales, aún si estos han sido una simple identificación rutinaria. En definitiva esto convierte a los antecedentes en requisitos *sine qua non* para la naturalización a pesar de que la normativa indica que se tiene que valorar todas las circunstancias.

La diferencia entre grupos cobra relevancia, por ejemplo en los casos de apertura de expedientes policiales que se producen con las identificaciones por perfil étnico por parte de la policía llevadas a cabo en la calle. Como muestra el informe de García Añón et al. (2013), en España la mayoría de este tipo de identificaciones se producen a personas de origen subsahariano y magrebíes. Estas simples identificaciones rutinarias, cuando ocasionan la

⁷ Instrucción de 26 de julio de 2007, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre tramitación de las solicitudes de adquisición de la nacionalidad española por residencia.

⁸ Ver: Sentencia TS de 5-11-2001 Rec. casación núm. 5912/1997

subsiguiente apertura de expediente, llevan consigo que se produzca una denegación de la nacionalidad.

Para el requisito de la integración, la normativa específica que tiene que haber una entrevista personal con el encargado del Registro Civil para “comprobar el grado de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles” (Reglamento de la Ley del Registro Civil Art. 221), sin embargo esta no concreta ni el contenido ni el formato de esta entrevista. Por su parte la Dirección General de los Registros y del Notariado ha intentado delimitar al máximo el concepto de integración, con las instrucciones del 26 de julio de 2007 especificando que tiene que ser “algo más que el simple transcurso del tiempo”, y la de 2 de octubre de 2012⁹ donde indica que

“el adecuado grado de integración en la sociedad española no se reduce a un conocimiento aceptable del idioma, sino que es preciso un conocimiento de las instituciones, costumbres y adaptación al modo y estilo de vida españoles.”

A pesar de ello, en la práctica en algunos Registros Civiles los funcionarios judiciales no realizan ningún tipo de prueba que permita al inmigrante demostrar su integración, Madrid capital es un ejemplo. Frente a esta situación encontramos otros casos en los que se realiza un examen por escrito de integración, Barcelona o Málaga son ejemplos de ello.

En este sentido es importante mencionar como en algunos Registros donde se hace este cuestionario o examen, este no se realiza a todos los inmigrantes de forma sistemática sino que parece haber un grado de intencionalidad en su aplicación. Como afirmaba uno de los entrevistados: “a aquellos que dominan perfectamente el castellano no se les realiza el cuestionario” (entrevista 1, p. 2), sino que son aquellos que tienen más dificultades en el dominio del idioma quienes son sometidos a examen. Por tanto, este caso en el que la integración está claramente ligada al dominio del idioma crea un sistema asimétrico en cuanto a requisitos, favoreciendo al colectivo hispano-parlante.

El peso y el margen de maniobra ligado a los informes de los encargados del Registro Civil conllevan a prácticas asimétricas e irregulares. Se ve por tanto que el nivel de discrecionalidad durante el procedimiento lleva a la arbitrariedad y la falta de garantías jurídicas y sitúa a los inmigrantes en planos desiguales según su origen, idioma, o cultura. Genera no solamente un

⁹ Instrucción de 2 de octubre de 2012, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre determinados aspectos del plan intensivo de tramitación de los expedientes de adquisición de la nacionalidad española por residencia.

sistema de preferencia para unos colectivos, sino que trae consigo un sistema de dificultades extra para otros. Por ejemplo tanto los expertos como las asociaciones de inmigrantes coinciden en que los magrebí y los pakistaní son quienes se encuentran con mayores trabas a la hora de nacionalizarse y quienes tienen mayor número de denegaciones, mientras que los oriundos de América Latina lo tienen más fácil, exceptuando quizás los brasileños a quienes “siempre les encuentran caducados los penales” (entrevista 10, p. 11) por el propio sistema de obtención de los mismos en su país de origen.

4.2.2 Diferencias intra-grupos

A lo ya mencionado anteriormente, el procedimiento de naturalización también crea situaciones que pueden facilitar o dificultar aún más el acceso a la nacionalidad española tanto para colectivos o individuos, generando diferencias dentro de los propios colectivos de inmigrantes. Es preciso notar, primero de todo, que es difícil afirmar que existe un solo proceso de naturalización dentro del estado Español, como ya se ha advertido en diversas ocasiones, debido a que existe una clara falta de uniformidad del procedimiento. En cada Registro Civil los inmigrantes se pueden encontrar prácticas diferentes que van desde los documentos a entregar, las pruebas a realizar (en particular para medir la integración), hasta el procedimiento de la tramitación en sí (tiempo de espera).

Como señala el último informe del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2014, p. 14) “es difícil encontrar dos Registros Civiles que requieran los mismos documentos para supuestos idénticos” dándose incluso el caso que haya Registros que pidan documentación “no prevista en las Instrucciones de la DGRN”. Es más, los expertos en nacionalidad apuntan que durante los últimos años ha habido algunos Registros Civiles donde se han concentrado las denegaciones, y en los que los funcionarios de éstos emitían informes negativos de forma mucho más habitual que en otros. Esto genera diferenciaciones entre inmigrantes según donde vivan, lo que puede llevar a que algunos extranjeros se empadronen en otros lugares para intentar conseguir un procedimiento más fácil o tiempos de espera más cortos para presentar la documentación necesaria. Uno de los abogados de Cataluña (entrevista 2, p.1) advertía cómo el Registro de Cornellà de Llobregat. está programando citas para empezar el proceso de nacionalidad para 2020, mientras que en el Registro de Granada el proceso se puede iniciar en el mismo día en que el inmigrante se presenta físicamente por primera vez en el mismo (entrevista 13).

Una de las consecuencias de esto, es la generación de costes indirectos que puede crear diferenciaciones intra-grupos de inmigrantes por cuestiones económicas. Tanto el grado de dificultad, como la falta de uniformidad según el Registro Civil generan la necesidad de acudir a un letrado para poder tramitar positivamente la nacionalidad, cuando debería ser un procedimiento administrativo relativamente fácil. En este sentido, muchas entrevistas han destacado que se genera una mercantilización en torno a los procedimientos donde es fácil encontrar una mala praxis de los propios abogados de extranjería (entrevista 2, 10).

Sin embargo donde se pueden hallar mayores diferencias intra-grupos es en los casos en los que la acreditación del criterio de integración es mediante cuestionario. Este examen genera diferenciación por factores varios como la edad, el género, la religión, o el nivel educativo, aunque como apunta uno de los expertos entrevistados, parece que suele haber una “combinación de componentes: genero con origen, o sexo y religión; en definitiva, parece haber intersecciones que hagan combinatorias complicadas” (entrevista 5, p.20). En este sentido el proceso de nacionalidad no será el mismo “entre una joven argentina con estudios universitarios que un hombre mayor de origen marroquí” (entrevista 9, p. 15).

El nivel de educación, por tanto, puede ser una traba para la naturalización, particularmente en aquellos casos donde en el examen de integración se han dado preguntas “típicas de oposición” (entrevista. 5, p, 11) como pueden ser “los principios constitucionales”.¹⁰ En definitiva, esto genera una dificultad añadida para los inmigrantes con menos niveles de estudios o alfabetización, lo que trae consigo tanto diferencias entre-grupos, puesto que hay niveles de escolarización diferentes según el país de origen, como intra-grupo según las particularidades de cada individuo.

En esta línea, la cuestión de género también parece influir, sobre todo cuando se tienen en cuenta el país de origen, y el acceso a la educación de las mujeres en estos países, para aquellas personas que ya llegaron en edad adulta a España. Otra razón de diferenciación en el examen puede ser la edad, aunque no se ha encontrado consenso en esta cuestión, sí que diferentes expertos lo han señalado como una posible causa de diferenciación. En este sentido un experto apunta a que los más jóvenes tendrán mayores facilidades, sobre todo aquellos que hayan llegado de pequeños a España y se hayan escolarizado aquí (entrevista 5, p. 17).

¹⁰Resolución de Denegación de Nacionalidad por Residencia de 31/07/2014 (documento privado).

Para terminar, y si bien no es posible realizar una afirmación categórica la religión parece ser otra variable significativa de los procesos de diferenciación. De acuerdo con las entrevistas realizadas existe una percepción de diferencias significativas por cuestiones religiosas tanto durante las entrevistas con los funcionarios de los registros como con los cuerpos policiales, en particular cuando se trata de población musulmana. Si más no, algunos de los entrevistados afirmaron que existe “siempre una cierta actitud... (negativa)” por parte de los funcionarios en estos casos (entrevista 9, p. 6); preguntas como “tú nunca te quitas el pañuelo” (entrevista 10, p.12) parecen ser recurrentes por parte de los entrevistadores. A pesar de ello algunos entrevistados quisieron destacar que entendían esta actuación no como “una persecución a los musulmanes” sino más bien como una persecución y lucha contra el terrorismo. Un ejemplo significativo en este sentido está ocurriendo en algunos registros de Cataluña donde la entrevista policial rutinaria del proceso solamente se lleva a cabo en la casa de algunos inmigrantes, en lugar de en Comisaria, cuando estos son originarios de países que puedan considerarse un riesgo para la seguridad nacional (entrevistas 1, 10, y 11).

5. Conclusión

España cuenta con un sistema de acceso a la nacionalidad por residencia complejo en tanto que se desarrolla bajo el marco de un alto grado de discrecionalidad. Este sistema como algunos expertos han indicado previamente (Finotelli y la Barbera, 2013; Cebolla Boado y González Ferrer, 2013) responde a una intencionalidad política explícita de facilitar el acceso a aquellos inmigrantes de países con vínculos especiales. Sin embargo uno de los principales efectos que el sistema está produciendo en la práctica es la aparición de diferencias tanto entre colectivos de inmigrantes, como dentro de los propios colectivos. Estas diferencias, como se ha expuesto a lo largo del texto, responden a una amalgama de razones como son las diferencias entre los Registros Civiles, la falta de información o la forma de justificar la integración. Esta complejidad en el acceso a la nacionalidad apunta a que se está produciendo una selección tanto de jure como de facto de quien hace parte del demos español, pero a niveles diferentes.

Asimismo, parece necesario mencionar, como apunta el estudio de González Ferrer y Cortina Trilla (2011), cómo los diferentes regímenes legales de residencia y de nacionalidad tienen un

impacto crucial en la decisión personal de nacionalizarse de los inmigrantes, por encima de los costes potenciales. Huddleston y Dag Tjanden (2012, 75) afirman que para el caso de España aproximadamente el 80% de los inmigrantes quisieran tener la nacionalidad, sin embargo, como se constata a lo largo de este artículo, las trabas que acompañan al procedimiento hace que en muchas ocasiones los inmigrantes se vean disuadidos de naturalizarse.

En definitiva el sistema normativo español no solo está diseñado para fomentar la naturalización de tan solo algunos inmigrantes, de igual forma parece existir cierto interés en que el propio proceso disuada, en general, a un buen cupo de inmigrantes. A estas dos realidades habría que sumarle un hecho más. El efecto directo que este sistema está provocando es que un gran número de futuros nuevos ciudadanos encuentren la nacionalidad española como un instrumento utilitario para afianzar su estatus jurídico. En este sentido, tener derecho a los servicios sociales en igualdad de condiciones, encontrar una normalidad administrativa o poner viajar o inmigrar son algunas de los principales objetivos por los cuales los inmigrantes se nacionalizan. Por su parte, el sistema está provocando que el sentimiento de ‘ciudadano’ o de ser parte del demos español queda relegado a un segundo plano e incluso trae consigo la aparición de un sentimiento de rechazo e animadversión tanto hacia el procedimiento en si, como hacia la propia ciudadanía española.

Parece ineludible, por lo tanto, seguir avanzando en el conocimiento sobre el proceso de la naturalización en España, especialmente una vez se han dimensionado las diferencias que este mismo provoca entre los inmigrantes. Sin lugar a dudas, una posible vía para seguir avanzando y constatar estas distinciones pasa por el acceso a unos datos cuantitativos pormenorizados. En particular, parece necesario analizar el gran número de denegaciones que se están dando a partir del PIN (han pasado a representar el 14.01% de los casos, con más de 62.500 denegaciones) especificando por algunas variables como país de nacimiento, edad o género (datos que el Ministerio ya publica para las concesiones).

Para reflexiones futuras, además, haría falta enmarcar estos resultados dentro del debate teórico de si esta exclusión por parte del estado-nación es contraria a los principios de igualdad de trato y la no discriminación. En definitiva, si se trata, como apunta Joppke (2005), de que para poder legitimar tales prácticas el estado liberal se mueve hacia una lógica de exclusión de individuos en vez de exclusión de grupos o colectivos por razones étnicas.

6. Referencias

- Balibar, Etienne y Wallerstein, Immanuel. *Race, nation, classe. Les indentités ambiguës*. La Découverte. Paris, 1990.
- Cebolla Boado, Héctor y González Ferrer, Amparo. *Inmigración, ¿Integración sin modelo?*. Alianza. Madrid, 2013.
- Dag Tjaden, Jasper y Sánchez-Montijano, Elena. “El acceso a la ciudadanía y sus efectos sobre la integración de inmigrantes: Manual para España”. *MPG*, 2013.
- De Lucas, Javier. “La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes”. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 1, 2006.
- Finotelli, Claudia y la Barbera, Maria Caterina. “When the exception becomes the rule: The Spanish citizenship regime”. *Migration Letters*, vol. 10. 2013: 245-253.
- Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. *Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España*. 2014.
- García Añón, Jose; Bradford, Ben; García Sáez, José Antonio; Gascón Cuenca, Andrés y Llorente Ferreres, Antoni. *Identificación por perfil étnico en España*. Valencia, Tirant lo Blanch. 2013.
- González Ferrer, Amparo y Cortina Trilla, Clara. “Naturalisation decisions in Spain. The importance of legal asymmetries”. Paper presented at PAA 2011, Washington. Session 156: Immigration in Comparative Perspective. 2011.
- Huddleston, Thomas y Dag Tjanden, Jasper. *Immigrant Citizen Survey. How immigrants experience integration in 15 European cities* Brussels, 2012.
- Joppke, Christian. “Exclusion in the Liberal State: The Case of Immigration and Citizenship Policy”. *European Journal of Social Theory*, n 8(1), 2005: 43-61.
- Kvale, Steinar. *Doing Interviews*. SAGE Publications. London. 2008.
- Máiz, Ramón. “Nacionalismo e Inmigración en Francia: La Republique une et indivisible y el Affaire du foulard”. *Revista de Estudios Políticos*. N. 129, 2005: 5-37.

- Mateos, Pablo y Durand, Jorge. "Residence vs. Ancestry in Acquisition of Spanish Citizenship: A Netnography Approach". *Migraciones Internacionales*. Vol 6. N 4, 2012: 9-46.
- OECD, *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?* OECD Publishing, 2011.
- Pinyol-Jiménez, Gemma y Sánchez-Montijano, Elena. "La naturalización en España: una política de claroscuros" en Joaquín Arango, David Moya y Josep Oliver (dir) *Anuario de la Inmigración en España 2013*. Barcelona: CIDOB. 2004: 186-209.
(ed. 2014). Barcelona: CIDOB
- Rodríguez-Drincourt Álvarez, Juan. "La nacionalidad como vía de integración de los inmigrantes extranjeros" *Revista de Estudios Políticos*. N 103, 1999.
- Sanchez-Montijano, Elena y Alonso Calderón, Xavier. *Nuevos flujos y gran recesión: la emigración en Cataluña, España y la UE*. Barcelona: CIDOB. 2014.
- Snape, Dawn y Spencer, Liz. "The foundations of qualitative research", en J. Ritchie y J. Lewis (eds), *Qualitative Research Practice*. London: Sage Publications. 2003.
- Taylor, Charles. "Nationalism and Modernity" en Robert McKim y Jeff McMahan (eds) *The morality of nationalism*. Oxford: OUP. 1997: 31-55.

¿HACIA DÓNDE AVANZA EL MODELO DE INTEGRACIÓN DE POBLACIÓN INMIGRANTE? ESPECIFICIDADES EN EL ACTUAL CONTEXTO ESPAÑOL

Autoras: Nerea Zugasti y Patricia Azcona. Universidad Pública de Navarra

Contacto: nerea.zugasti@unavarra.es, patricia.azcona@unavarra.es

Panel: 7. Inmigración

RESUMEN

La propuesta aquí presentada pretende analizar las dinámicas de integración-exclusión de la población inmigrante en España en un momento en el que se están produciendo modificaciones, todavía poco analizadas, sobre algunos de los pilares en los que se ha asentado el particular modelo de integración español (existencia de un mercado de trabajo con necesidad de ser reforzado en las posiciones laborales bajas de la escala ocupacional, facilidad en el acceso a sistemas universalistas tales como el sanitario y posibilidades de establecer, a medio plazo, itinerarios residenciales ascendentes). Para ello, se pone el foco de atención en lo que podemos definir como 3 esferas clásicas de los estudios relativos a la inserción social de la población inmigrante: la laboral, la residencial y la sanitaria. El recurso fundamental para tal fin son las 3 Encuestas sobre integración social y necesidades sociales de la Fundación FOESSA realizadas durante los años 2007, 2009 y 2013. Se analizan también a otras fuentes como la Encuesta de Población Activa o el Censo de Población y Vivienda, del Instituto Nacional de estadística. Así, se hace uso de una mirada retrospectiva que permite constatar que el mayor impacto de la exclusión social sobre la población inmigrante ha sido una constante y que el desarrollo de la crisis económica ha contribuido a agravar una situación de partida ya desfavorable con anterioridad al cambio de coyuntura. A la luz de estas cuestiones, pueden constatarse evidencias de un proceso involutivo en materia de integración a nivel general. Si bien el modelo de integración español ha llevado parejo opiniones críticas desde su implantación, el desarrollo de la actual crisis socio-económica ha evidenciado los déficits del mismo, muy centrado en la integración laboral. Constatamos así el empeoramiento de las condiciones en las que se desarrolla el empleo que se suma al ya conocido impacto

brutal del desempleo en esta población. El retroceso experimentado por la población inmigrante ha podido manifestarse, sin embargo, en muchos más ámbitos que el laboral, como el residencial y el sanitario; ambos clave para la integración y la cohesión social. En materia residencial, una parte del colectivo extranjero se ha visto obligado a cambiar sus proyectos de acceso a la vivienda en propiedad. En materia sanitaria, el peor posicionamiento de la población inmigrante se manifiesta tanto en un mayor impacto de las medidas administrativas conducentes a racionalizar el gasto público como en la presentación de una mayor desventaja en lo relativo a la provisión y acceso a aquellos recursos destinados a mejorar la salud. En este contexto, las políticas sociales han de jugar un papel fundamental, atendiendo a los nuevos problemas y necesidades sociales derivados del paso de una época de bonanza a una época marcada por la incertidumbre. En este marco, el establecimiento de un nuevo modelo de integración de la población inmigrante que aporte un mayor nivel de bienestar a través de la reducción de los desequilibrios sociales, resulta inaplazable.

PALABRAS CLAVE: Población inmigrante, integración, empleo, vivienda, salud.

¿HACIA DÓNDE AVANZA EL MODELO DE INTEGRACIÓN DE POBLACIÓN INMIGRANTE? ESPECIFICIDADES EN EL ACTUAL CONTEXTO ESPAÑOL

Este documento pretende dibujar la situación de la población inmigrante en el escenario de crisis que ha afligido a la sociedad española desde el año 2008 y que todavía hoy muestra sus efectos en el plano social. Es un estudio donde la mirada recae sobre la población inmigrante que ha tenido por destino el Estado español por configurarse a modo de grupo de riesgo con anterioridad a la crisis y estar dotado de la mayor juventud en lo que a incorporación como beneficiarios del Estado de Bienestar se refiere. A lo largo de estas páginas realizaremos una evaluación en relación al impacto de la crisis en tres elementos clave para entender las dinámicas de integración de la población inmigrante: su situación en el ámbito laboral, en el ámbito educativo y en el plano de la vivienda. Para ello se recurre, entre otras fuentes, a las 3 Encuestas sobre integración social y necesidades sociales de la Fundación FOESSA realizadas durante los años 2007, 2009 y 2013. Se analizan también a otras fuentes como la Encuesta de Población Activa o al Censo de Población y Vivienda, del Instituto Nacional de estadística.

Se constata que si bien existe una proporción de personas inmigrantes que han conseguido sobrevivir en el actual contexto, la crisis ha venido a reforzar una situación ya de partida desfavorable del colectivo. Sectores anteriormente ubicados en la denominada zona de integración han vivenciado situaciones de precariedad económica y procesos de exclusión social. Por su parte, aquellos sectores vulnerables que ya integraban este tipo de dinámicas en escenarios de bonanza han asistido a un agravamiento de su situación. Una lectura que contribuya al examen del modelo de integración español resulta necesaria para establecer nuevas bases centradas en el progreso conjunto de la sociedad y en la mejora de las fallas de un modelo que ahora muestra sus déficits.

EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

Para entender el impacto de la crisis sobre la población extranjera debemos entender que durante el periodo de bonanza se fue construyendo un modelo migratorio con un fuerte componente laboral. Inmigración y mercado de trabajo han ido de la mano en el contexto español que hacía sustentar en el empleo su principal pilar para la integración social. Los avances en términos de integración a los que hemos asistido son innegables pero también la fragilidad de la situación de un colectivo amplio de población extranjera. Las altas tasas de desempleo entre el colectivo extranjero (12,3% en el 4 Trimestre de 2007 según la EPA), que se encontraban ya en el periodo pre-crisis avanzaban a un ritmo vertiginoso en los últimos años (36,6% en el 4 Trimestre de 2013 según la EPA, más de 12 puntos superior a la de las personas de nacionalidad española).

Más allá de los ya conocidos datos sobre el desempleo, la Encuesta de Población Activa nos indica que la crisis no ha supuesto una aparición de tendencias nuevas en la integración en el mercado de trabajo de la población extranjera. Por el contrario, ha implicado una amplificación de situaciones ya existentes. Este colectivo ya debía hacer frente a dificultades en mayor medida que la población nacional pero la crisis ha supuesto un aumento de la brecha existente con la población nacional.

En el 2006, el 20,4% de los hogares encabezados por una persona extranjera tenían alguna persona desempleada en el hogar, 6,4 puntos por encima de los nacionales. Estos hogares mostraban además mayores dificultades para acceder a empleos de calidad, en este caso medidos a través de la consecución de un empleo indefinido por uno de sus miembros (48,3% en 2006). Los indicadores que dan cuenta de la combinación de situaciones de los miembros del hogar mostraban también el importante riesgo de exclusión social de estas familias. Los núcleos encabezados por personas extranjeras, debían hacer frente al desempleo total familiar en mayor medida que los nacionales ya antes de la crisis y se encontraban también con mayor frecuencia en situaciones sin ingresos.

En la misma línea, las encuestas sobre Integración y Necesidades Sociales 2013 llevadas a cabo por la fundación FOESSA nos muestran un empeoramiento de una situación ya de partida desfavorable entre la población extranjera. Tanto es así que, en 2007, eran más en términos proporcionales los hogares extranjeros con algún parado y sin formación

ocupacional que los nacionales. Además, la población extranjera mostraba una situación algo peor que los nacionales en indicadores como el desempleo total familiar, pero sin muchas divergencias. Sin embargo, eran menos frecuentes los hogares extranjeros sin ingresos y con el sustentador principal en desempleo de larga duración. Esta cuestión debe ser ligada, además de a las posibles diferencias en las expectativas y en los valores de ambas poblaciones, a la menor capacidad de negociación de la población extranjera, que aceptaba puestos no deseados por la población autóctona y que además tenía, en términos generales, unas redes de apoyo menos desarrolladas que la población nacional.

En 2013, y en un marco de la rebaja general del nivel por debajo del cual se considera un empleo como inadecuado, encontramos que la población extranjera muestra una situación de desventaja en todos los indicadores analizados. La incidencia de cuestiones clave como el paro de larga duración del sustentador principal duplica a la de los nacionales. Aún es más, las cifras de evolución muestran una tendencia comparativamente más dañina entre el colectivo extranjero. Así, el desempleo total familiar, que da cuenta de situaciones en las que el riesgo del desempleo no puede distribuirse entre los miembros del hogar, se ha multiplicado por 6 en el periodo analizado entre los hogares extranjeros.

Tabla 1. Incidencia de diferentes elementos vinculados al desempleo en función de la nacionalidad (%)

	Personas				Hogares			
	2007		2013		2007		2013	
	Nacionales y JE15	Extranjeros	Nacionales y JE15	Extranjeros	Nacionales y JE15	Extranjeros	Nacionales y JE15	Extranjeros
Sustentador ppal 12 meses o más parado	1,2	,1	8,4	17,1	1,1	,3	6,8	13,9
Hogares sin ingresos	4,8	3,9	7,3	11,2	5,0	4,1	7,4	11,7
Hogares con algún parado y sin formación ocupacional	8,5	10,0	34,1	55,5	6,6	9,1	25,7	46,8
Hogares con todos los activos en paro	2,2	2,7	12,0	15,6	2,2	2,5	10,5	15,3

Fuente: Encuestas FOESSA 2007 y 2013.

Por un lado, no podemos obviar, que la población extranjera ha sido protagonista de importantes logros en el mercado de trabajo. Así, en un periodo de crisis, estudios como el de Zugasti (2013) constatan que el balance de pérdida de empleo entre salidas y

reincorporaciones suponía un aumento de 2,3 puntos en los desempleados españoles y de 2,5 puntos en los desempleados extranjeros, una diferencia reducida. Asimismo, Laparra (2011) ha puesto de manifiesto la importancia de las trayectorias de movilidad positivas entre-sectores. Los procesos logrados por perfiles más asentados no pueden ser obviados.

Por otro lado, debemos señalar que la población inmigrante ha cumplido un papel importante de amortiguador en un mercado de trabajo que durante años ha pedido ser alimentado por sus posiciones bajas, por puestos vulnerables a la destrucción de empleo. De esta forma, la desventaja de los inmigrantes también puede ser explicada por su sobrerrepresentación en el segmento secundario del mercado de trabajo en tiempos de crisis. Tanto es así que, según los datos de las Encuestas FOESSA, y a pesar de la destrucción de empleos no cualificados, ha aumentado la proporción de población inmigrante empleada en este tipo de puestos en casi 5 puntos, llegando a representar el 46% de los ocupados extranjeros. Cabe señalar que las Encuestas FOESSA tienden a clasificar a más personas como no cualificadas que otras fuentes como la Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística y es que la manera de medirlo es diferente. Aquí hacemos referencia a las actividades del año anterior. En cambio, la EPA, nos muestra las características del empleo desarrollado en la semana anterior a la realización de la encuesta por lo que tiene una menor capacidad para detectar situaciones vinculadas a trabajos esporádicos y más precarios. Así, utilizando a la EPA como fuente, Zugasti (2013) señala que en 2013 el 34,7% de los extranjeros se empleaban en puestos no cualificados, cifra muy similar a la correspondiente año anterior 34,6%.

Se observa también un importante cambio en lo que a la distribución por sectores se refiere. En este caso la hipótesis de la existencia de trayectorias positivas hacia el sector servicios no parece ser la que toma fuerza sino que más bien podemos decir que los cambios se deben a la concentración de la destrucción de empleo en sectores como el de la construcción. Cabe señalar, sin embargo, que el impacto de la crisis en los diferentes sectores supone también una alteración del panorama del empleo de la población inmigrante.

Asimismo y principalmente debido al importante descenso de trabajadores inmigrantes en el sector de la construcción que, como vemos, ha afectado especialmente a la población extranjera, ha aumentado también la proporción de personas empleadas en el sector servicios y en la agricultura. Esta última se encuentra caracterizada por la estacionalidad de las tareas y en el caso de la población inmigrante ha sido vinculada a situaciones de fuerte desprotección en entornos de agricultura intensiva.

Debemos señalar también que las consecuencias de la destrucción de empleos temporales han afectado en mayor medida a la población extranjera. Así, la proporción de personas en este tipo de empleos ha pasado del 45,6% al 34,7% a la par que se han reducido sus posibilidades de inserción en empleos sociales. Además, de la mano de una reducción general de los empleos de tipo irregular, ha bajado también la proporción que trabaja en la economía informal.

En esta misma línea debemos señalar que, en 2013, la población extranjera se emplea en mayor medida en jornadas “atípicas”, tanto por exceso como por defecto de horas en relación a la jornada completa. Ha aumentado también la proporción cuya ocupación pueden calificarse como “empleos de exclusión”, bien por la forma en la que organiza el empleo o por la desprotección que implica. Estamos asistiendo por tanto a la acumulación de precariedades en el colectivo inmigrante.

Asimismo, si utilizamos un indicador sintético para medir las situaciones de precariedad observamos la fuerte presencia de la precariedad entre el colectivo extranjero. La aproximación a este fenómeno puede resultar complicada. Aún es más, la forma de medirlo está sujeta a un importante debate. Nosotros hemos considerado como precario aquel empleo que cumple 3 de las siguientes características:

- Produce unos ingresos de menos de 7 euros la hora
- No trabaja durante todo el año
- Es un empleo no cualificado
- Se realiza bajo la fórmula de contrato temporal, empleo social o es un empleo informal.

Además de la cuestión de la acumulación, hemos tenido en cuenta ciertas situaciones que por la gravedad de la desprotección en la que redundan, deben ser vinculadas directamente a la precariedad. Estas son:

- El trabajo sin cobertura a la seguridad social
- En una ocupación marginal
- Por un tiempo menor de 6 meses al año
- Con una retribución menor de 4 euros a la hora.

Hacemos referencia además a las actividades del año anterior a la realización de la encuesta. Cabe señalar, sin embargo, que esta operacionalización está sujeta a discusión y que otras

fórmulas pueden dar lugar a diferentes niveles de empleo precario. Más allá del relevante debate sobre la medición de la calidad del empleo, y teniendo en cuenta la limitación de nuestra propuesta, relacionada con las posibilidades que nos ofrece una encuesta concreta, nos interesa mostrar las tendencias en términos de evolución por nacionalidad.

Podemos afirmar entonces que el empleo en situación de precariedad se encuentra ampliamente extendido entre la población extranjera. Sin embargo, con el avance de la crisis, se ha reducido la proporción de población extranjera empleada en este tipo de puestos. Esto no debe relacionarse con una mejora de las condiciones de empleo de esta población sino con un desigual impacto de la crisis del empleo. Son las personas inmigrantes empleadas en este tipo de puestos las que preferentemente han pasado a engrosar las listas del desempleo. Descubrimos así que, en 2013, se encontraban en desempleo el 35,9% de las personas extranjeras que el año anterior tenían un empleo precario. Esta cifra se encuentra muy por encima a la correspondiente a la población nacional 29,4%. Asimismo, cabe señalar que son las personas africanas las que sufren las realidades precarias en mayor medida (52,9%).

Tabla 2. Distribución de la población con empleo precario por nacionalidad

	Española o UE15	Extranjera	Total
2007 Empleos no precarios	81,1	44,2	76,3
Empleos precarios	18,9	55,8	23,7
2013 Empleos no precarios	75,9	47,7	72,8
Empleos precarios	24,1	52,3	27,2

Fuente: Encuestas FOESSA 2007 y 2013.

Nota: Datos referentes a las actividades económicas del año anterior

Podemos afirmar, que la crisis económica ha tenido un fuerte impacto en el mercado de trabajo y que se ha distribuido de manera desigual en los diferentes grupos sociales, afectando de especial manera a la población inmigrante. Ello queda reflejado en los datos mostrados en relación a las condiciones de trabajo de la población extranjera.

Sin embargo, debemos señalar también que en un momento de convulsión en el mercado de trabajo más de la mitad de la población inmigrante se empleó en puestos cualificados lo que da cuenta también de la importancia de colectivos asentados en el mercado de trabajo. La situación más frecuente entre este colectivo es el empleo en situación de estabilidad que englobaría tanto a empleos indefinidos como, y a pesar de las diferencias existentes, a trabajadores autónomos. Por otro lado, y lejos de la imagen que se atribuye a la inmigración

de acumulación de puestos vinculados al sub-empleo, observamos que la mayoría de las personas inmigrantes se emplean en jornadas completas. El 54% de las personas inmigrantes están ocupadas en este tipo de puestos.

Si bien se observan todavía evidencias de asentamiento en el mercado de trabajo de la población inmigrante, estamos asistiendo a un proceso de claro deterioro de su relación con el empleo y de la calidad en la que estos desarrollan su actividad. Se están poniendo en peligro entonces muchos de los avances conseguidos en términos de integración en el empleo.

Tabla 3. Características del empleo de la población en función de la nacionalidad

		2007		2013	
		Española o UE15	Extranjera	Española o UE15	Extranjera
Empleo en exclusión	No	93,4	69,6	91,6	67,4
	Sí	6,6	30,4	8,4	32,6
Ocupación	Fuerzas Armadas	,1		,9	
	Directores y gerentes	6,9	1,4	4,2	1,0
	Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	11,9	5,2	14,5	2,6
	Técnicos y profesionales de apoyo	13,2	1,3	10,9	2,6
	Empleados contables y administrativos, y otros empleados de oficina	13,4	3,4	5,2	3,4
	Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores	18,3	21,0	24,1	25,0
	Trabajadores cualificados en el sector agrario y pesquero	2,1	,2	2,8	2,1
	Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción	13,8	25,3	12,9	9,4
	Operadores de instalaciones y maquinaria y montadores	3,0	,5	7,1	7,7
	Trabajadores no cualificados (ahora pasan a denominarse Ocupaciones elementales)	17,3	41,6	17,2	46,0
Sector de actividad	Agricultura	3,9	4,5	5,2	12,3
	Industria	9,0	4,9	9,7	7,7
	Construcción	14,3	31,5	8,1	8,3
	Servicios	72,8	59,1	77,0	71,6
Jornada Laboral	Menos de 20 horas	5,4	6,9	6,8	8,9
	De 20 a 36 Horas	14,2	24,2	18,3	20,4
	37 a 40 horas	66,1	55,5	59,7	54,1
	Mas de 40 horas	14,3	13,4	15,2	16,6
Situación laboral	Estables	79,0	36,4	75,0	53,9
	Temporales	19,6	45,6	21,2	34,7
	Empleo social	,2	2,3	,6	,3
	Irregularidad	1,2	15,7	3,2	11,2

Fuente: Encuestas FOESSA 2007 y 2013.

LA PERSPECTIVA DE LOS CAMBIOS EN RELACIÓN A LA VIVIENDA

Las variaciones en el ámbito de la vivienda que han caracterizado las últimas décadas han definido el panorama nacional a partir de los ciclos económicos vinculados a la esfera residencial así como de la particular concepción de la vivienda como reactivadora del empleo y de la economía. El olvido de la vertiente social de la vivienda, especialmente cuestionado durante este último período recesivo que ha sucedido a la etapa de apogeo anterior, ha ido de la mano del comportamiento mayoritario adoptado por los agentes económicos y las políticas públicas. Así, mientras que la apuesta por la extensión del parque inmobiliario y el fomento del régimen de vivienda en propiedad se han materializado a lo largo del territorio nacional, adoptando un papel clave en el acceso y en las formas de relación con la vivienda, las políticas sociales de vivienda han ocupado un lugar secundario.

Durante esta época de *boom inmobiliario*, José Manuel Naredo Pérez (2004) ya evidenciaba el impulso productivista al que la sociedad española nos habíamos acogido, apuntando hacia la incongruencia entre la elevada proporción de viviendas y el número de personas que accedían a las mismas. Un déficit en el acceso a la propiedad que, a su vez, se complementó con el reducido espacio que el régimen de arrendamiento ocupó dentro del parque inmobiliario español.

Ahora, casi siete años después del estallido del denominado *boom inmobiliario*, podemos observar los costes sociales de la política de vivienda predominante (y ausente de vertiente social) así como las nuevas formas de relación definitorias del escenario residencial español. De este modo, tras años de desarrollo de una crisis que se ha convertido en social, estamos asistiendo a los riesgos que pueden derivarse de la tenencia de una vivienda en propiedad con pagos pendientes. Siendo, la referencia a los riesgos derivados, especialmente relevante para grupos vulnerables tales como la población inmigrante.

También Jesús Leal (2005) se anticipaba en su distinción del impacto social de la política de vivienda. Así, antes de la materialización más evidente de las diferencias que la política de vivienda mayoritaria ha tenido entre grupos sociales, ya advertía sobre la presencia de una política de vivienda de impacto desigual en la que las personas con más recursos encontraban sustanciales beneficios y, aquellas económicamente vulnerables, como son las personas extranjeras, tendieron a quedarse en el camino en el intento de hacer efectivo el derecho a una

vivienda digna. De este desigual impacto se han derivado algunas casuísticas de exclusión residencial extrema especialmente notorias entre la población inmigrante. Con todo, una parte de la población foránea ha conseguido equipararse con éxito a las pautas residenciales nacionales.

Profundizando en el régimen de tenencia, por ser la característica que por definición ha marcado el modelo residencial español, podemos encontrar un acceso diferenciado en función de la nacionalidad. Distinguimos entonces una mayor propensión hacia el alquiler entre la población extranjera; haciendo claras las diferencias por nacionalidad. Así, en el 2007, el 69,3% de los hogares extranjeros vivían en alquiler frente al 19,4% de los españoles, y, en el 2013, se registra un diferencial de 52,8 puntos entre los hogares extranjeros y españoles con motivo del régimen de arrendamiento. No obstante, durante el período examinado (2007-2013), un cuarto de los hogares foráneos se sustentaban sobre una vivienda en propiedad. Dato a destacar especialmente al recordar la juventud del asentamiento de la población extranjera así como por la firmeza que otorga a dichos proyectos de asentamiento. Con todo, el cierre del ciclo expansivo implicó una paralización del proceso de propietarización para ambos colectivos.

Tabla 4. Distribución de los hogares españoles y extranjeros en función del régimen de tenencia

		2007	2009	2013
Población española o EU15	Propiedad	78,1	79,5	78,7
	Alquiler	19,4	18,6	19,6
	Otros	2,5	1,9	1,7
Población extracomunitaria o EU 12	Propiedad	26	24,6	25,5
	Alquiler	69,3	74	72,4
	Otros	4,7	1,4	2,1

Fuente: Encuestas FOESSA 2007, 2009 Y 2013

Dado el predominio del régimen de tenencia de arrendamiento entre la población extranjera, resulta pertinente una mayor profundización al respecto. Sin embargo, antes de examinar este ítem con más detalle, resulta oportuno recordar que debemos entender esta tendencia hacia el alquiler partiendo de la ya constatada mayor incidencia de la precariedad laboral y del desempleo entre la población extranjera; la cual se vincula con su mayor presencia en las situaciones de carencia de ingresos (tasa de población en situaciones de bajos ingresos y tasas de población en situación de pobreza severa).

Así pues, en un primer momento, debemos atender al desequilibrio entre la oferta de compra y el alquiler. Desequilibrio que ha repercutido fundamentalmente en la población extranjera debido a sus particulares características derivadas del proceso migratorio y vinculadas con el período inicial de especial inestabilidad. Debido entonces a las necesidades derivadas de su condición de migrantes, la mano de la oferta reaccionó reabriendo el mercado de alquiler de aquellas viviendas que se encontraban en stock debido a la preferencia de la población nacional por la vivienda en propiedad así como a las propias condiciones deficitarias de muchas de estas viviendas. De modo que, “la discriminación en el mercado de la vivienda permite, por un lado, alquilar a los inmigrantes cierto tipo de vivienda “inalquilable” a los nativos, y por otro, favorece que el alquiler sea más alto para los inmigrantes de lo que se esperaría si el mercado no estuviera en una situación de desequilibrio. El desequilibrio en el mercado produce grandes rendimientos económicos” (Martínez, 1999).

Los datos presentados por INE a través del Censo de Población y Vivienda del año 2011 nos acercan también hacia este desequilibrio entre la oferta de viviendas de alquiler y de compra. En este sentido, el INE (2013) nos muestra que, de los 18.083.692 hogares en dicho año, el 78,9% se encontraban en régimen de propiedad, el 13,5% en alquiler y el 7,6% había sido fruto de una cesión. No obstante, pese a que los datos inducen hacia el entendimiento de una sociedad eminentemente propietaria, la comparativa con el Censo del año 2001, muestra el aminoramiento en la conformación de propietarios, habiendo disminuido los hogares en propiedad en 3,3 puntos porcentuales. En contraposición, el arrendamiento y la cesión aumentaron (en 2,1 y 1,1 puntos porcentuales respectivamente).

Al centrar la mirada en el alquiler social nos topamos con una oferta aún más reducida. Eurostat (2008) nos muestra entonces que una comparativa europea sitúa al Estado español en una posición considerablemente por debajo de la media; ya que el parque social europeo es, para el mismo año, del 8,7%. En consecuencia, el acceso a un recurso tan escaso como es el alquiler social no se ha correspondido con la demanda sino con una oferta vinculada a la satisfacción normativa de una serie de requisitos formales y de necesidad establecidos para la distribución del mismo.

En lo referido a las diferentes tipologías de arrendamiento existentes, si bien muchas no se corresponden con el nivel de aceptabilidad o con los modelos residenciales aspiracionales, se configuran a modo de estrategia residencial para los grupos más vulnerables. Así, tras realizar un breve examen del alquiler social, resulta apropiado reparar ahora en estas formas de tenencia alternativas que generalmente se establecen como el refugio de la población

extranjera más vulnerable. Estamos hablando entonces del alojamiento de temporalidad limitada; el cual se caracteriza por su compresión a modo de residencial temporal y por la coexistencia con personas con las que no se comparte vínculos de parentesco, siendo su principal rasgo definitorio la compartición de la vivienda. Se trata de escenarios residenciales habitualmente asociados con el momento previo a la adquisición de una vivienda independiente, ya sea de en propiedad o en régimen de arrendamiento. Pudiendo también configurarse, especialmente en el contexto actual, como el resultado de una trayectoria residencial descendente. De modo que resulta posible su estructuración como el escenario posterior a una situación residencial favorable, consecuencia del empobrecimiento o el inicio de procesos de exclusión social.

La comparativa entre el año 2009 y el 2013 nos presenta una fotografía similar en la que la población extranjera es aquella que se configura como principal usuaria, alcanzando, en el 2013, al 12,2% de la población foránea. La distancia con la población nacional es evidente ya que, en el mismo año, tan solo el 1,5% compartía piso con personas sin parentesco. No obstante, existe para ambos grupos poblacionales una tendencia evolutiva en ascenso, incrementándose en un 15,38% el uso de esta fórmula por parte de la población nacional y en un 7,96% en el caso de la extranjera. Así, aunque el incremento sufrido en este período fue superior en el caso de la población nacional, persiste una mayor adherencia de la población extranjera hacia esta fórmula; adherencia sustentada sobre la necesidad.

Tabla 5. Hogares en los que hay personas que comparten piso con otras con las que no tienen ningún lazo de parentesco por nacionalidad

	Compartir piso con personas sin parentesco			
	2009		2013	
	Sí	No	Sí	No
Población española o EU15	1,3	98,7	1,5	98,5
Población extracomunitaria o EU12	11,3	88,7	12,2	87,8

Fuente: Encuesta FOESSA 2009 y 2013

La fórmula residencial de compartir piso no solo descansa sobre la nacionalidad sino que también se encuentra estrechamente vinculada con el componente etario y el nivel de

integración de los hogares. Si bien durante el año 2009, esta estrategia estaba presente en todos los hogares españoles ubicados en cualquier franja de edad y nivel de integración, los hogares integrados así como aquellos encabezados por personas mayores de 30 años, no adoptaban dicha estrategia como alternativa frecuente. En contraposición, eran los hogares encabezados por personas menores de 30 años los que compartían piso en mayor medida (el 3,9%). La situación de la población extranjera en dicho año difiere de la nacional, escenificando la distancia ya existente entre ambos colectivos. Pese a que entre los hogares extranjeros esta era una situación más frecuente entre quienes se encontraban en la zona de exclusión, su adopción era también representativa de ciertos hogares integrados (el 7,4% de los hogares extranjeros se acoge a esta fórmula frente al 1,2% de los nacionales). Por su parte, en todas las franjas de edad existía un porcentaje considerable de hogares que compartía piso; no concibiéndose dicha estrategia como exclusiva de las capas más jóvenes de la población. De modo que si para el colectivo español esta fórmula estaba vinculada con el inicio de procesos de emancipación juvenil o con el desarrollo de estudios superiores fuera del territorio de residencia familiar, para el extranjero suponía una forma de residencia más, especialmente desplegada en hogares sustentados por personas de entre 30 y 64 años (edad laboral). No obstante, se presupone igualmente para el colectivo extranjero como una estrategia vinculada a la fase de transición, a etapas concretas del proceso migratorio, aunque susceptible de prolongarse en ciertos casos de especial vulnerabilidad como es el escenario actual.

La aproximación a partir de los datos del 2013 permite observar, a la par que un incremento en cuanto a extensión de dicha estrategia entre todos los grupos de edad, un ligero aumento para los hogares excluidos. Persistiendo una mayor afeción entre los hogares extranjeros. El predominio de la estrategia de compartir piso se concentra nuevamente en la zona relativa a la exclusión (donde el 16,8% de los hogares extranjeros y el 3,2% de los nacionales la adoptan) y en los hogares encabezados por menores de 30 años, evidenciando la *aventajada* situación residencial de la tercera edad. Podemos decir entonces que, la adopción de esta estrategia de residencia alternativa, se concentra en el colectivo extranjero, materializándose en los grupos más vulnerables, como son las personas excluidas.

Tabla 6. Hogares en los que hay personas que comparten piso con otras con las que no tienen ningún lazo de parentesco por nacionalidad. Incidencia en función de las zonas de integración y de la franja etaria.

		Compartir piso con personas sin parentesco			
		2009		2013	
		Población española o EU15	Población extracomunitaria o EU12	Población española o EU15	Población extracomunitaria o EU12
Zonas de integración	Integración	1,2	7,4	1,1	7,9
	Exclusión	2	15,7	3,2	16,8
Edad del sustentador principal	Menos de 30	3,9	8,8	3,9	19,7
	De 30 a 44	0,9	13,9	2,6	17,4
	De 45 a 64	1,2	12,2	1,3	11,8
	Más de 65	0,7	9,7	0,2	2,6

Fuente: Encuestas FOESSA 2009 y 2013

Tras esto, reparamos en el subarriendo por configurarse como otra de las estrategias en las que el colectivo extranjero ha tendido a refugiarse. El subarriendo, por sustentarse sobre una base puramente económica, tiene la capacidad de contribuir a la evidencia del elevado precio que ha adquirido la vivienda en alquiler así como al peor posicionamiento socio-residencial de la población extranjera. Especialmente vulnerable resultan las situaciones derivadas de esta modalidad de residencia en lo referente a los derechos por no derivarse ningún derecho para las personas usuarias, colocando en una habitual situación de desprotección a las personas residentes. Muestra de ello sería la imposibilidad de empadronarse en una vivienda de estas características y, con esto, el consecuente no acceso a los derechos derivados del empadronamiento.

La incidencia del subarriendo es, tal y como muestran los datos, mayor entre la población extranjera. De modo que, mientras el 1,6% de los hogares foráneos hacen uso de esta alternativa inmersa en el mercado inmobiliario secundario, no tenemos constancia de la adopción de esta estrategia por parte de la población nacional. No obstante, debido a que esta modalidad residencial no resulta sencilla de detectar, los datos han de tomarse con cautela, presuponiendo una infrarrepresentación general de su uso. Por ende, si bien parece no ser la estrategia más frecuente para ninguno, del examen de los datos vinculados a esta opción residencial se confirma una mayor opción por el subarriendo por parte de la población extranjera. En el pasado año 2013 el 1,6% de los hogares extranjeros se acogía a esta fórmula

residencial pero ningún hogar español lo hacía. Las situaciones de subarriendo son difícilmente detectables y es posible que la encuesta esté infrarrepresentando estas realidades. Aún así, podemos señalar que la población extranjera tiende a utilizar en mayor medida las alternativas que presenta el mercado inmobiliario secundario.

Tabla 7. Incidencia del subarriendo en los hogares por nacionalidad

	2013
Población española o EU15	0
Población extracomunitaria o EU12	1,6

Fuente: Encuestas FOESSA 2013

Con todo, debemos apuntar también los avances conseguidos en materia de integración residencial. La tenencia en precario ha disminuido significativamente entre los hogares extranjeros pasando del 17,3% en 2007 al 3,4% en 2013. Ubicamos en tenencia en precario a aquellos hogares que residen en viviendas facilitadas gratuitamente por otras personas o instituciones, realquiladas o fruto de la ocupación ilegal.

De este modo, aunque durante los últimos años la población extranjera ha sufrido importantes retrocesos en materia residencial, ha sido un ámbito caracterizado por conquistas progresivas. Si bien estas han sido paulatinas y no han conseguido equipararse enteramente a las pautas residenciales de la población española, no deben ser desechadas sino comprendidas dentro un proceso de asentamiento de la población inmigrante. No obstante, nos encontramos en un momento en el que el escenario actual puede suponer una importante regresión en materia de integración.

EVIDENCIAS DE LOS RETROCESOS EN EL PLANO SANITARIO

Durante los últimos años, la relación de la población extranjera con respecto al Sistema Nacional de Salud ha variado de manera considerable con motivo del Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. Esta medida legal, que afecta a las personas extranjeras en situación de irregularidad, es concebida a modo de

retroceso en la tendencia adoptada hasta la fecha en lo que a la integración sanitaria de la población no nacional se refiere. Con todo, el colectivo diana de dicha reforma no resulta representativo de la condición sanitaria de la población extranjera aunque es innegable la aminoración sustancial en términos de derechos sanitarios que supone para la porción más vulnerable. El análisis que se sucede a continuación se refiere entonces a al colectivo extracomunitario en exclusiva debido a la cuestión administrativa que le aqueja y le distingue del resto de la sociedad.

Los argumentarios que respaldaron la implantación del Decreto-ley que nos ocupa, se sustentan sobre el presente escenario de escasez. El objetivo de racionalización que persigue esta medida no ha impedido, sin embargo, el surgimiento de debates sobre el posible impacto derivado en términos de ruptura de la cohesión social y de acumulación de factores de riesgo entre la población vulnerable así como sobre la propia efectividad de la medida y, por supuesto, sobre la vulneración de derechos sociales básicos. Ya en el año 2008, un estudio realizado por la Fundación de Ciencias de la Salud, sobre las “Diferencias en la utilización de los servicios sanitarios entre la población inmigrante y la española” (Regidor., et al.), advertía sobre el menor uso realizado por parte de la población inmigrante en lo referido a servicios sanitarios, especialmente en lo relativo a servicios especializados, medicina privada y servicios preventivos. De igual modo, los debates en términos de merecimiento parecen no encontrar sustento. Debido a la ruptura, en el año 1999, del vínculo entre el Sistema Nacional de Salud y la Seguridad Social y a su sucesiva financiación a partir de diferentes tipos impositivos (tales como el IVA o el IRPF) de alcance universal (o cuasi universal), la población inmigrante en situación de irregularidad contribuye igualmente a su financiación por ser un servicio de carácter no contributivo (y progresivo). Existiendo ciertamente impuestos no asumidos por la población en situación de irregularidad administrativa (tal como el IRPF) debido a la incompatibilidad técnica para su asunción. En el caso de la población nacional, también encontramos la no financiación de algunos impuestos a consecuencia de la insatisfacción normativa estipulada para su correspondiente pago.

Cuando fijamos la mirada en el año 2013, la Encuesta FOESSA ya nos acerca hacia este proceso de pérdida de derechos sociales, mostrándonos una desprotección sanitaria del 3,2% de la población extracomunitaria. Desprotección concretada en la pérdida de la tarjeta sanitaria y materializada principalmente en la población de origen africano.

La privación sanitaria podemos vislumbrarla igualmente en el acceso de esta población a medicamentos y tratamientos. Mientras el 7,4% de la población extracomunitaria manifiesta

su incapacidad de adquirir medicinas y el 5,1% señala haber abandonado tratamientos y/o el uso de medicamentos por la imposibilidad de costearlos, el 4,4% y el 2,9% del resto de la población manifiesta las mismas carencias. Dicho nivel de privación, varía, sin embargo, en función de la formulación de la pregunta ya que, tal y como muestra la tabla sucesiva, al interrogar sobre necesidades no cubiertas por razones económicas, es el 37,5% de la población extranjera y el 16,9% del resto de la población, quien, a año 2013, señala necesitar tratamientos especializados pero no poder asumir los costes derivados. En el caso de la población extranjera este resulta 22,5 puntos porcentuales superior al dato recogido en 2007, en el caso del resto de la población apenas ha variado. Evidencia de la mayor incidencia de la dinámica mercantilista sobre este colectivo.

Tabla 8. Incidencia de las necesidades sanitarias no cubiertas por nacionalidad

	Población extracomunitaria	Resto de la población (española, UE15, UE12 ampliación, sin origen determinado)
Ha requerido atención médica y no ha acudido al médico por no poder pagar el desplazamiento	2,2	1,6
Ha requerido atención médica y no ha acudido al médico por estar en lista de espera	2,6	3,6
Ha dejado de comprar medicamentos que necesita por no poder pagarlos	7,4	4,4
Ha dejado de comprar medicinas y/o seguir tratamientos por no poder pagarlos	5,1	2,9

Fuente: Encuesta FOESSA 2013

Las cotas de privación se incrementan para la sociedad de manera general, sin embargo, resulta revelador el menor acceso que la población extracomunitaria tiene a aquellos recursos sanitarios que requieren de un desembolso económico. La insatisfacción o la satisfacción deficitaria de las necesidades propias del ámbito sanitario tendrán indudablemente consecuencias en el nivel de bienestar así como en lo referente a la cohesión social.

La tabla sucesiva permite la comparativa entre los años 2007 y 2013; comparativa sumamente interesante por vincular dos escenarios diferenciados. Así, el año 2007 muestra un escenario para ambos grupos poblacionales con niveles de privación similares en lo referido a materia

sanitaria. Una lectura más en detalle permite vislumbrar el peor posicionamiento de la población extracomunitaria durante el último año de bonanza. Los mayores niveles de privación para este colectivo son para tratamientos especializados, ingresos extra para el pago de gastos de hospitalización, comida o transporte y servicios médicos privados. Ítems en los que la distancia con la población comunitaria se hace evidente. El año 2013, el cual ya permite constatar las repercusiones de los procesos de empobrecimiento monetario y/o exclusión social de aquella parte de la población que se ha inmerso en ellos a raíz del inicio de la crisis, sigue ubicando a la población extracomunitaria en una posición de clara desventaja. Es más, su situación ha empeorado comparativamente. Si en el pasado año 2007, las necesidades no cubiertas de esta población no superaban en todos los ítems analizados a los de la comunitaria, en el 2013 lo hacen en todos excepto en tres. Los ámbitos que en este nuevo contexto son caracterizados por una mayor carestía son los referidos a la necesidad de recibir tratamientos especializados, gafas y una dentadura adecuada.

Todo ello, induce hacia el establecimiento de una tendencia descendente en lo relativo a la medición de la capacidad adquisitiva (en materia sanitaria) de la población extracomunitaria. El nivel de necesidades no cubiertas refleja entonces la mayor vulnerabilidad de este colectivo así como el recuerdo de su configuración como grupo riesgo de protagonizar procesos de exclusión social y se materializa en niveles privativos preocupantes.

Tabla 9. Incidencia de necesidades no cubiertas sobre población extracomunitaria y el resto de la población residente en territorio nacional

	2007		2013	
	Resto de la población	Población extracomunitaria	Resto de la población	Población extracomunitaria
Gafas	5,9	5,7	11,3	24,8
Dentadura	5,5	4,1	12,8	18,9
Muletas	0,4	0	0,4	0,1
Prótesis	0,7	0,8	0,6	0,3
Calzado ortopédico	0,5	0,3	0,9	1,8
Silla de ruedas	0,3	0	0,4	0,6
Coche adaptado	0,4	0,2	0,3	1,7
Medicamentos	1,2	1,3	3,3	3,4
Curas	0,6	0,2	0,3	0,1
Rehabilitación	1,2	0,2	1,5	1,2
Regímenes alimentarios	1,3	0,5	1	0,4
Tratamientos especializados	4,2	15	16,9	37,5
Servicios médicos privados	1,5	9,1	3,3	4,2
Servicios médicos alternativos	1,1	0,6	1,6	3,2
Ingresos extra para el pago de gastos de hospitalización, comidas, transporte...	1,4	11,1	2	4,8

Fuente: Encuestas FOESSA 2007 y 2013

La privación también se ha extendido al ámbito alimentario, pieza clave para la salud. Para el examen de las carencias alimentarias, recurrimos nuevamente a la división entre población extranjera y nacional que ha estructurado el presente texto. El motivo, la inexistencia de un vínculo directo entre la provisión alimentaria y la condición jurídico-administrativa.

El recurso al hambre nos muestra nuevamente un escenario en el que la población extranjera se encuentra peor posicionada. Así, en el año 2013, se presenta una desigual distribución del hambre debido a que el 10,5% de los hogares extranjeros manifestó haber experimentado hambre en el presente frente al 1,5% de la población española.

La imposibilidad de llevar una dieta adecuada merece igualmente de atención. En este caso, si bien el dato al respecto de los hogares que declaran tal carencia es preocupante para ambos

grupos poblacionales, sigue ubicando a la población extranjera nutricionalmente peor. Durante el año 2013, el 11,6% de los hogares españoles no podían llevar una dieta adecuada frente a casi un cuarto de los hogares extranjeros.

Tabla 10. Incidencia de la privación alimentaria en los hogares en función de la nacionalidad

	Población española o EU15	Población extracomunitaria o EU12
Hogares que pasan hambre en la actualidad	1,5	10,5
Hogares que declaran ser incapaces de llevar una dieta adecuada	11,6	24,5

Fuente: Encuesta FOESSA 2013

La comparativa entre ambos indicadores sanitarios muestra que la incapacidad de provisión de una dieta adecuada supera notablemente a la imposibilidad de satisfacer el hambre. La principal razón radica en la facilidad de acallar al hambre resulta considerablemente mayor. Así, los hogares pueden llevar a cabo estrategias que les permitan satisfacer el hambre pero no las necesidades alimentarias. Estas estrategias se fundan sobre la primacía del componente económico sobre el nutricional, derivando en la consecuente malnutrición; caracterizada por la ingesta de alimentos alejados de patrones saludables y generalmente con valores nutricionales prácticamente nulos o, cuanto menos, insuficientes.

Tras el examen de la situación extranjera a partir de una mirada socio-sanitaria, encontramos una evidente situación de mayor vulnerabilidad de la población extranjera. Más allá de la lectura del escenario sanitario en términos de racionalización del gasto emerge entonces la necesaria lectura social que detenga la mirada sobre las cotas de bienestar de la sociedad e incidiendo especialmente sobre los sectores más desfavorecidos.

CONCLUSIONES

Los datos analizados permiten afirmar que si bien la época de bonanza permitió avances significativos en materia de integración, el actual contexto de escasez está suponiendo un retroceso en dichos términos, haciendo resurgir dinámicas exclusógenas y reforzando otras ya existentes. La crisis ha redundado en un aumento de las situaciones de necesidad y en la intensificación de procesos de exclusión en el nuevo escenario.

Centrando la mirada en la población inmigrante, podemos encontrar contradicciones en las trayectorias de integración y asentamiento en la sociedad española. Así, aunque durante la época caracterizada por el apogeo económico, la sociedad española acogía a la población inmigrante que se embarcaba en procesos migratorios, la inserción laboral desarrollada en la sociedad de destino habitualmente se definió como precaria. La apuesta por un modelo de integración muy centrado en lo laboral, ha derivado en una integración sujeta a las vicisitudes del mercado que ahora ha puesto de manifiesto sus limitaciones.

Si bien hemos constatado que una parte importante de la población extranjera ha conseguido mantenerse en puestos de calidad (la mitad trabaja en puestos estables y de cierta cualificación) es necesaria poner de manifiesto el impacto de la precariedad en el colectivo, que duplica a la de la población nacional. Ello sucede a pesar de que se ha constatado una mayor destrucción de puestos precarios ocupados por personas extranjeras que se suma a la mayor incidencia del desempleo en esta población.

El alcance que el fenómeno migratorio adquirió durante las pasadas décadas, se vislumbró en la extensión del acceso a sistemas universalistas tales como el sanitario, generando tendencias positivas a nivel de integración. El proteccionismo público a nivel sanitario fue un punto clave en el entendimiento de la población como sujetos de derechos. Partiendo de la Constitución Española (1978), “la protección de la salud (art. 43 CE) se ha encuadrado en la situación de plena igualdad de derechos con los españoles” (Fernández Bernat, 2013), contribuyendo con ello tanto a un adecuado nivel de bienestar a nivel sanitario, como a la integración socio-laboral (debido a la fuerte correlación entre la salud y la integración laboral) y al otorgamiento de cierta solidez al modelo de integración español. De este modo, el Sistema Nacional de Salud, no solo no se estableció a modo de barrera simbólica sino que promovió la integración de la población inmigrante a partir de su concepción como beneficiaria de derechos. Es ahora cuando las fronteras comienzan a erigirse a dicho respecto, materializándose en la pérdida de la tarjeta sanitaria de una porción que, si bien resulta minoritaria (el 3,2% de la población extracomunitaria ha perdido el derecho a la tarjeta sanitaria), evidencia el inicio del proceso de pérdida de derechos y especialmente la fragilidad del modelo de integración.

Por su parte, el asentamiento residencial de la población inmigrante fue igualmente favorable en términos generales, no pudiendo vislumbrarse procesos de segregación residencial acusados o defintorios de las pautas de acceso a la vivienda a nivel general. La asimilación a las pautas adquiridas por la población española fue una constante en lo relativo al régimen de

tenencia, derivando en un importante acceso a viviendas en propiedad. No obstante, el comportamiento de la población inmigrante ha variado de la nacional, desempeñando dinámicas propias especialmente en el régimen de arrendamiento. De este modo, aunque ya en el año 2007, el 26% de la población extranjera detentaba una vivienda en propiedad (frente al 78,1% de la nacional), constatando una apuesta por la propiedad congruente con la predominante en el Estado español, las necesidades propias de su condición de migrantes derivaron en su refugio en el alquiler, donde tendieron a desarrollar estrategias diferenciales vinculadas con la fórmula de compartir piso (en el año 2013, el 12,2% de la población extranjera compartía piso con personas sin parentesco frente al 1,5% de la nacional).

Ahora, tras la llegada de la crisis, estamos asistiendo a la fragilidad del modelo de integración adoptado. La ruptura de determinados procesos de integración y la innegable evidencia del componente estructural de la situación de vulnerabilidad y exclusión hacen inaplazable el abordaje de los mecanismos conducentes hacia situaciones de desventaja.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

España. Boletín Oficial del Estado. (1978, 29 de diciembre). *Constitución Española*, 311, 29313- 29424.

Eurostat. (2014). Consultado el 14 de mayo de 2014, página web de Eurostat:
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

Fernández, J.A. (2013). Asistencia san
, 67, 1-16 .

Instituto Nacional de Estadística (2013). *Censo de Población y Vivienda del año 2011*.
Consultado el 18 de mayo de 2014, página web del Instituto Nacional de Estadística:
http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm

España. Boletín Oficial del Estado. (2012, 24 de abril). *Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*, 98, 31278.

Laparra, M. (2011). Immigration and social policy in Spain. En: A. M. Guillén y M. León (Eds.), *The Spanish Welfare State in European Context*. Franham: Ashgate.

Leal, J. (2004). La política de vivienda en España. *Documentación Social*, 138: 63-80.

Martínez, U. (1999). *Pobreza, segregación y exclusión espacial. La vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*. Barcelona: Icaria editorial, S.A.

Naredo, J.M. (2004). Perspectivas de la vivienda. *ICE: Revista de Economía*, 815: 143-154.

Regidor, E., et al. (2008). *Diferencias en la utilización de los servicios sanitarios entre la población inmigrante y la población española*. Madrid: Fundación de Ciencias de la Salud.

Zugasti, N. (2013). *Transiciones laborales de la población inmigrante en época de crisis. Entre la integración y la exclusión en el mercado de trabajo*. Madrid: Fundación FOESSA.

TÍTULO: LAS REDES SOCIALES EN LOS PROCESOS MIGRATORIOS: APROXIMACIÓN A SU INCIDENCIA EN EL PLANO IDENTITARIO Y EMOCIONAL DE LA PERSONA INMIGRANTE.

Miquel Àngel Oliver Perelló, Universitat de les Illes Balears.

mangel.oliver@uib.es

María Gómez Garrido, Universitat de les Illes Balears.

maria.gomez@uib.es

PANEL 7: INMIGRACIÓN

ABSTRACT

La decisión de migrar marca una ruptura en la vida de la persona que realiza el trayecto y en la de sus familiares y personas más próximas. Estos procesos suponen una transformación identitaria, que suele conllevar diversas reacciones y cambios a nivel emocional por parte de la persona que ha emigrado (miedos, tristeza, depresión, ansiedad...), como consecuencia de encontrarse en una situación de incertidumbre y de mayor vulnerabilidad (Achotegui, 2009). Las redes sociales (de origen, y las nuevas redes que se van construyendo en los lugares de destino), como forma de capital social, juegan un papel fundamental, no exento de contradicciones. La red social es una fuente de recursos que van más allá de lo instrumental, pues, bajo determinadas circunstancias, supone también una fuente de reconocimiento, que facilita un sentimiento de pertenencia (Schaefer et al. 1981). Es sólo sobre la base de una red estable que la persona puede llegar a actuar, apoyándose en el reconocimiento que dicha red proporciona a los *yoes* futuros que encarna el sujeto (Pizzorno, 1986). Por otra parte, una red densa puede ejercer sistemas de control que, bajo determinadas circunstancias, crean desventaja social y limitan la posibilidad de la persona inmigrante de crear puentes con la población autóctona (Portes y Landolt, 2000; Ryan et al. 2008).

Se argumenta que las dinámicas de conexión o cierre de las redes sólo pueden comprenderse bajo la óptica de los procesos de reconocimiento e infrarreconocimiento que se producen en la sociedad de acogida. Del análisis de estas situaciones se extraen algunas sugerencias para las políticas sociales y, particularmente, para el trabajo comunitario como herramienta de construcción de una red plural e integradora.

Palabras clave: Migración; red social; identidad; emociones; pertenencia.

1. Identidad e inmigración.

Emigrar es un duro proceso en el que el sujeto, salvo en casos excepcionales en los que puede planificar su salida como un movimiento de ascenso social, experimenta en la primera fase una disminución de sus recursos económicos. Ello debido, por una parte, a la gran inversión necesaria para llevar a cabo la salida, y por otra, a las dificultades con las que normalmente se topa el inmigrante para la inserción laboral en el lugar de llegada. Incluso en aquellas situaciones en las que el inmigrante logra empleos, con frecuencia estos son de peor condición respecto a los que llevaba a cabo en el país de origen.

Durante más de una década, al menos desde la estrategia de Lisboa, la política europea de integración de la población inmigrante ha girado en torno al mismo eje que han girado las políticas dirigidas a colectivos en riesgo de exclusión: el empleo. Se ha partido del supuesto de que, si la población inmigrante logra una inserción laboral, logrará así su inclusión social. Sin embargo, la experiencia de estos 15 años muestra importantes carencias en estos planteamientos. En primer lugar, un problema central de estos programas, si lo miramos exclusivamente desde el punto de vista de la inserción laboral es que se han centrado en la oferta, sin actuar sobre la demanda, y sin dar apoyo suficiente a los procesos de transición entre empleo y desempleo. Como ya han venido señalando varios autores, las políticas que actúan exclusivamente sobre la oferta crean un marco individualizador, en el que se responsabiliza al sujeto desempleado de su *activación* y, en última instancia, del éxito o fracaso de su propia inserción. Ello se combina con acciones concretas dirigidas a “colectivos en riesgo”, que presumen características comunes, esencializando al grupo, en lugar de analizar los procesos sociales que producen vulnerabilidad y desafiliación (Castel, 1994; Castellanos y Gómez Garrido, 2010). En segundo lugar, y es el objeto de este texto, el binomio empleo-inclusión social, es insuficiente en los procesos de integración de la población inmigrante.

El aspecto probablemente más duro y más complejo del proceso migratorio es la ruptura forzada con las redes sociales del lugar de procedencia, las cuales hasta ese momento han sostenido la identidad del sujeto. Aquellas migraciones que no son un pasaje de ida y vuelta garantizado (unos años concretos pactados de antemano para la formación o el empleo en otro

país como vía de posible ascenso social), suponen la entrada en un espacio de incertidumbre que no es únicamente de naturaleza económica, sino social, y por lo tanto, de inestabilidad de la identidad de la persona que emigra. Es por ello que los procesos migratorios no pueden analizarse desde la perspectiva de la Teoría de la Elección Racional, es decir, bajo los presupuestos de un sujeto estable que simplemente ve transformado su entorno económico y laboral, y cuyo único móvil es luchar por conseguir los recursos adecuados en el nuevo lugar (Coleman, 1990; Elster, 1989; De Jong, G.F. and Fawcett, J.T. 1981; DaVanzo, J., 1981). Los procesos migratorios son procesos sociales que implican, en la mayor parte de los casos una transformación del sujeto, un cambio de identidad. Estas experiencias tienen elementos inevitablemente dolorosos, y dependiendo de cómo se lleven a cabo, pueden resultar traumáticas. El propio Erikson, una de las personas que introdujo el concepto de identidad en ciencias sociales, lo hizo a partir de su propia experiencia como judío europeo que se vio forzado a emigrar a Estados Unidos. Para Erikson

“Los problemas identitarios estaban en el equipaje mental de las generaciones de nuevos americanos que habían dejado sus tierras de origen para fundir sus identidades ancestrales con la nueva identidad común de los “hombres hechos a sí mismos”. La emigración – dirá Erikson – puede ser una experiencia dura y cruel en términos de lo que se abandona en el país de procedencia y lo que se usurpa en el nuevo. La migración significa una supervivencia cruel en términos de identidad, también, ya que esos mismos cataclismos en los que millones perecen abren nuevas formas de identidad para los supervivientes” (1970: 748).

Emigrar supone, según Erikson, una muerte para que pueda haber un renacer. Una parte del sujeto queda en las tierras que dejó, mientras que en la llegada al nuevo lugar, el sujeto es en principio usurpado de esa identidad que lo hacía reconocible. Hay un complejo recorrido hasta que ese recién llegado, que en principio es visto sólo como el “extranjero”, pueda crearse un nuevo rostro con el que actuar como un miembro en la sociedad de destino.

En la base de este complejo proceso están sin duda los recursos económicos y el capital cultural del emigrante, pero nos interesa en esta ponencia destacar el aspecto central que juegan las redes sociales en la que se inserta el sujeto. Para comprender por qué emigrar es un proceso traumático que va más allá de la pérdida de recursos materiales o de estatus,

necesitamos partir de una concepción antropológica distinta del *homo economicus*. Quien emigra deja atrás un pasado para dar el salto a un espacio de incertidumbre, hasta que pueda ir forjando redes sociales más o menos estables en el lugar de llegada que conferirán identidad al nuevo “yo”. El éxito o fracaso de la integración de la persona en la nueva sociedad, y particularmente, de su bienestar emocional, dependerá de los tipos de estructura de las redes sociales en las que se vaya insertando, y del contenido que une a estas redes, o dicho de otro modo, de los confines de los círculos de reconocimiento y sus intersecciones (Pizzorno, 2007: 217).

La cuestión de la identidad nunca ha formado parte de aquellas investigaciones marcadas por la teoría de la Elección Racional. Desde el punto de vista de esta teoría, no hay ninguna identidad que averiguar: se parte del modelo de un sujeto universal que se comporta siempre siguiendo un cálculo de maximización de utilidades. Las únicas posibles diferencias en los comportamientos de los individuos estriban en aquellos elementos que limitan su racionalidad, como los recursos y la información disponible.

Por el contrario, desde la perspectiva de la teoría de la identidad que manejan autores como Alessandro Pizzorno no podemos saber cuáles son las preferencias del sujeto si no conocemos antes cuál es su identidad. Y su identidad no es tanto una posible esencia cultural (colombiano, mexicano, chino), como una red de círculos de reconocimiento que sostienen sus posibles decisiones (1986), que aprobarán o reprobarán las acciones de la persona, que lo alentarán a ser de una u otra manera. Los procesos migratorios son un laboratorio perfecto para estudiar los procesos de socialización y resocialización en los que necesitamos conocer cuáles son los agentes socializantes. En la mayor parte de las ocasiones, el primer contacto del inmigrante al lugar de llegada será con la familia extensa, o con la red étnica. La tendencia a permanecer o ampliar esa red dependerá en gran parte de la acción de la sociedad de acogida, en la que podría jugar un papel central el trabajo social comunitario a nivel micro, es decir de barrio y del entorno más cercano, de barrio y más allá.

2 EFECTOS DE LOS PROCESOS MIGRATORIOS EN EL ÁMBITO EMOCIONAL DE LAS PERSONAS INMIGRANTES.

Como ya hemos mencionado, la decisión de migrar supone una ruptura en la vida de la persona que realiza el trayecto y en la de sus familiares más próximos. Se trata sin duda de una de las etapas más trascendentales en la vida de los individuos que lo realizan ya que en la mayor parte de los casos podemos hablar de “procesos forzosos de salida”. Estos procesos suelen conllevar diversas reacciones y cambios a nivel emocional en diferentes momentos por los que atraviesan las personas implicadas a lo largo de su nueva singladura: miedos, tristeza, depresión, ansiedad,...en suma un conjunto de emociones que van asociadas al proceso migratorio y al hecho de pasar por parte de la persona que ha emigrado, por una situación de incertidumbre y de mayor vulnerabilidad.

Al hablar del ámbito emocional se hace necesario definir qué entendemos por emoción: La emoción es *“la combinación de un proceso evaluador mental, simple o complejo, con respuestas disposicionales a dicho proceso, la mayoría dirigidas hacia el cuerpo propiamente dicho, que producen un estado corporal emocional, pero también hacia el mismo cerebro, que producen cambios mentales adicionales”* (Damasio, 1996).

Rafael Bisquerra (2001), en su libro *Educación emocional y bienestar*, habla de emociones negativas - ira, miedo, tristeza, ansiedad, vergüenza y aversión -, y emociones positivas - amor, alegría, felicidad y humor -, destacando que todas son naturales y cumplen una función, y que el problema reside en su manejo y relación con las mismas. Explica que ambas, las “positivas” y “negativas”, son necesarias para la supervivencia.

Las emociones que acompañan a las distintas situaciones suelen ser determinantes en el modo de reaccionar ante éstas, pues tanto lo que pensamos como lo que sentimos resultan decisivos en la interpretación que hacemos de las cosas y, por tanto, en cómo las vivimos. Así, en los procesos migratorios los distintos tipos de emociones que irá experimentando la persona inmigrante influirán en la forma en que esta se relacionará con el entorno, con su disposición para la generación de nuevos vínculos, ya que como señalan Fernández y Ramos (2004), *“una de las funciones más importantes de la emoción reside en su papel determinante a la hora de percibir nuestro entorno”*.

Los distintos momentos por los que atraviesan las personas durante los proyectos migratorios pueden generar situaciones de estrés ante las cuales cada persona responderá a partir de la propia experiencia y características de su proceso y que en los casos más extremos la

dificultad de la persona por superar niveles elevados de estrés puede acabar derivando en problemáticas de salud mental.

Achotegui (2009) también hace referencia al proceso migratorio como un proceso caracterizado por importantes niveles de estrés en la persona que ha emigrado, representando este estrés una serie de cambios y alteraciones en numerosas partes del organismo en un intento de este por adaptarse a situaciones de dificultad. El mismo autor nos habla del duelo migratorio como la pérdida de algo significativo para la persona, como la situación que supone en la vida de esta numerosos cambios a su alrededor, y que en casos extremos, se conoce con el nombre de *Síndrome de Ulises*, haciendo referencia al momento en que la capacidad de adaptación del sujeto se ve superada. Al describir el término *Síndrome de Ulises*¹, destaca el enorme impacto que la migración supone y los efectos dañinos de la misma en la dimensión individual, “*Migrar se está convirtiendo hoy para millones de personas en un proceso que posee unos niveles de estrés tan intensos, que llegan a superar la capacidad de adaptación de los seres humanos*”.

Para Achotegui uno de los factores que hacen todavía más dificultosa la superación de este proceso de duelo, no es otro que el hecho que supone que el “elemento” objeto del duelo sigue estando ahí. No se trata de una pérdida equiparable a cuando un ser querido ha fallecido, sino que más bien puede compararse a un proceso de separación, ya que se mantiene la existencia de un vínculo que se mantendrá siempre mientras se mantenga la separación espacial que el proceso migratorio representa. En este sentido, pensamos además que las nuevas tecnologías, al permitir mantener un contacto constante con los seres queridos que han quedado en el lugar de origen, mantienen de manera más viva el vínculo. Durante un tiempo es probable que esto reavive el duelo, y lo haga más largo. Más adelante quizás esta combinación del contacto inmediato con lo que ya es lejano ayude a aflorar un sentimiento de doble pertenencia.

De los distintos tipos de duelo a los que hace referencia Achotegui (2004), al explicar el proceso migratorio como un proceso con distintas pérdidas: familiares, culturales, de grupo de pertenencia, de lenguaje, territorio, estatus, etc. especialmente significativo es el que tiene lugar cuando se ha producido la separación de los padres y los hijos, no tratándose de un

¹ Con el término *Síndrome de Ulises* Achotegui (2004), describe la manifestación de un cuadro de estrés crónico particular en las personas migrantes que supone un deterioro de la salud mental

duelo solo por parte de los padres que han emigrado sino que también lo padecen los hijos menores que han quedado en el lugar de origen al cuidado de otros familiares. Hay que recordar que los cambios que se producen a lo largo de un proceso migratorio no solo acontecen a la persona que se ha desplazado, aunque estos suelen ser lo más profundos produciendo modificaciones en la propia identidad del sujeto, sino que también se producen cambios en las situaciones y las personas que han quedado en los lugares de origen.

También el duelo por la “pérdida” del territorio y la necesidad de adaptación a un nuevo contexto puede resultar complejo cuando se trata de diferencias muy significativas entre contextos de origen y destino, como sucede en el caso de las personas que han salido de un espacio rural para incorporarse al contexto urbano de una gran ciudad.

Igualmente importante representa la pérdida de status, muy habitual en las personas que han emigrado y cuyas causas hay que buscarlas en las normativas que rigen la entrada de las personas emigrantes a los lugares de destino, condicionando dicha entrada casi exclusivamente con las necesidades del mercado laboral, teniendo escaso peso, la formación o experiencia que las personas traen desde sus lugares de origen. Con ello, el status de la persona inmigrante se ve devaluado desde el primer momento de la llegada al lugar de destino como puede apreciarse claramente en muchos de los casos de personas que se incorporan al mercado laboral, por ejemplo, a través del sector del servicio doméstico, donde la mayor parte de las mismas nunca ha trabajado anteriormente en dicho sector en sus lugares de origen. Para estas personas si no se produce con el paso del tiempo un proceso de mejora del status inicial, esta situación puede constituir un factor desestabilizador en el cual la persona se cuestionará todo el proceso y la propia decisión de emigrar.

La elaboración del duelo resultará fundamental para las personas que deberán realizar importantes esfuerzos para adaptarse a la nueva realidad. En este proceso ejercerá un papel importante el contexto de acogida como facilitador en mayor o menor medida de la elaboración de este proceso de duelo que puede devenir en crónico si las condiciones del contexto o las circunstancias por las que irá atravesando la persona resultan muy desfavorables. En este sentido no son pocos los casos en que se produce una idealización del lugar de origen, por parte de la persona que ha emigrado si las circunstancias del actual entorno son especialmente adversas, produciéndose una distorsión de la realidad y manifestándose en la persona fuertes deseos de regreso y de negación y rechazo del contexto

de acogida, lo que supondrá en caso de consolidarse, una dificultad infranqueable en el proceso de integración por el que la persona no mantendrá ya ningún interés y el tiempo de estancia en el lugar de destino no supondrá otra cosa que un sentimiento de fracaso y frustración.

Este proceso resultará más o menos costoso en función de las condiciones del contexto de acogida y de las actitudes y “esfuerzos” que en relación a la llegada de personas inmigrantes, realicen la población autóctona y determinados tipos de redes, como las del propio grupo étnico o incluso las institucionales. En este sentido, especialmente importante resulta el enfoque que se dé al tratamiento del hecho migratorio por parte de las instituciones locales, en las que a partir de una visión normalizada del fenómeno debería trabajarse desde el primer momento para el fomento de la autonomía de las personas alejándose de una respuesta meramente asistencial generadora de dependencia y poca facilitadora de procesos de integración tendentes a mejorar la elaboración del duelo migratorio.

Las circunstancias en que se produce el proceso migratorio resultan en muchos casos determinantes para todo lo que se irá experimentando en el plano emocional y consecuentemente en la toma de decisiones del sujeto. Un elemento muy importante será precisamente la existencia de redes de apoyo, que pueden mitigar el miedo a la supervivencia individual en destino, a afrontar mejor el miedo a lo desconocido.

3 El papel de las redes en los procesos migratorios.

Las redes sociales juegan un papel central en los procesos migratorios. La red es normalmente el canal a través del cual el inmigrante emprende su marcha, el puente entre un país y el otro. Frente a la teoría de expulsión-atracción (*push-pull*), que entendería la migración como un proceso de cálculo de las diferentes oportunidades ofrecidas respectivamente por el lugar de procedencia y el posible lugar elegido como destino, hay un relativo acuerdo empírico hoy en día sobre el papel central de las cadenas migratorias (de las redes transnacionales) en la toma de decisión de emigrar, en el trayecto y en la manera de llegar e instalarse en el lugar de destino. En ese lugar donde llega el inmigrante, la red social en la que se apoya juega un papel

central por cuanto sirve no sólo como fuente de recursos, sino también como un primer espacio de normas conocidas (lengua, costumbres) donde el inmigrante puede empezar.

La importancia de las redes sociales es el núcleo central de las teorías del capital social. Si bien, no hay acuerdo en la manera de concebir el concepto, ni sobre los efectos que dicho capital social tendría. Los principales teóricos como Coleman o Bourdieu definen el capital social como una red de relaciones sociales que permiten acceso a recursos. Las propias relaciones sociales son así vistas como un recurso del que tendrían más o menos disponibilidad las personas. El concepto de Bourdieu afina un poco más al definir el capital social como “el agregado de los recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red más o menos durable de formas más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo”. Si bien el autor ve en todo caso el capital social como un bien instrumental que puede construirse para mejorar las condiciones de las personas (a través de la constitución de grupos). Su definición puede descomponerse en dos partes: La relación social en sí, que permite a los individuos reivindicar acceso a los recursos; y en segundo lugar, la cantidad y calidad de los recursos disponibles (Portes, 1998: 4). La definición de Coleman, algo más vaga, tiene en cuenta también el papel que las redes sociales juegan en procesos como la adquisición de capital humano. En ambos casos, el capital social es una propiedad de la estructura social. Y la disponibilidad de capital social depende del lugar de esa estructura social donde está posicionado el sujeto (Ibid. 5). Dicha perspectiva contrastaría con la de Putnam, para quien el capital social es un bien que tienen en mayor o menor grado las sociedades, que se observa fundamentalmente por los niveles de asociacionismo u otras formas de participación social, y que condicionaría la confianza y el funcionamiento democrático (1993).

Tras una larga trayectoria de estudio del fenómeno migratorio, Portes plantea preguntas como la de Putnam, pero las responde estudiando las características concretas de las redes sociales de los inmigrantes. Frente a las visiones generalmente positivas y algo idealizadas del capital social, Portes, plantea los posibles efectos negativos que, bajo determinadas circunstancias, pueden tener a largo plazo la configuración de las redes sociales de los inmigrantes (o redes étnicas):

- Los grupos étnicos pueden crear fuertes redes de solidaridad entre sí, pero cerrándose a otros grupos. Estas redes pueden ser una fuente de recursos, como el acceso al empleo,

pero excluyen a otros grupos por lo que dificultan funcionamientos democráticos (Waldinger, 1995).

- La red social étnica puede crear normas rígidas que dificultan la movilidad de las personas o la relación con otros grupos.
- Por último, en aquellos casos en que ese grupo étnico vive un proceso de estigmatización, la red social étnica puede tratar de mantener la cohesión a través de narrativas de agravio y normas sociales que crean unidad por abajo. Por lo que llevar a cabo acciones de ascenso es en estas circunstancias un tipo de acción reprobada (Portes, 1998: 15 – 18).

Bajo determinadas circunstancias, la red social étnica puede, en definitiva, cronificar procesos de segregación de los inmigrantes. Desde esta perspectiva, la red social étnica supone un bloqueo para la movilidad social. Pero bien cabría preguntarse si lo que hay detrás de estos análisis no es más bien la sospecha de que la red étnica es una traba para la transformación del inmigrante en “nacional” (Waldinger, 2011).

Un problema de este planteamiento es que pone el foco de atención en las dinámicas de interrelación de la propia red de los inmigrantes, sin mirar qué tipo de políticas de acogida e integración se desarrollan en el país donde llegan estos inmigrantes, ni de manera general cómo se relaciona la sociedad mayoritaria (la sociedad dominante) con los grupos étnicos minoritarios (inmigrantes) (Maya Jariego, 2004). En este sentido, es fundamental analizar a un nivel cultural, macro, aquellos posibles mecanismos de representación a través de los cuales la sociedad de acogida ubica al inmigrante en un lugar subalterno (Beverly, 2004), así como las formas de violencia simbólica (Bourdieu, 2001) que se ejercen sobre los grupos culturalmente más alejados del dominante. A un nivel micro, identificar también los procesos de discriminación, y de violencia, y las relaciones que estos pueden tener con los mencionados macroprocesos.

Identificar los mecanismos institucionales y discursivos por los que la sociedad de acogida (la formación social dominante) crea segregación o estigmatiza es una de las claves principales para comprender también los procesos por los que se refuerzan aquellas redes sociales más homogéneas y “cerradas”. Diversos estudios sobre el papel de la identidad social en la salud y el bienestar muestran que, si bien pertenecer a un grupo social estigmatizado es un riesgo para el bienestar, por otra parte, compartir una identidad colectiva en casos de estigmatización

puede proveer a los miembros de dicho grupo con el apoyo emocional, intelectual y las herramientas para resistir la estigmatización y la injusticia (Branscombe et al., 1999; Jetten et al., 2001; Haslam et al., 2009). La red social es una fuente de recursos que va más allá de lo instrumental, pues, bajo determinadas circunstancias, supone también una fuente de reconocimiento, que facilita un sentimiento de pertenencia, mejorando la salud de la persona (Schaefer et al. 1981). Se trata, por lo tanto, de que el/la inmigrante encuentra en la red étnica un apoyo que no encuentra en muchos casos en la sociedad de acogida.

Estas redes homogéneas no siempre se encuentran necesariamente en situaciones de marginalidad, pero en muchos casos sí es posible que se dé una baja integración comunitaria, y una vulnerabilidad ante la ausencia de vínculos con *brokers*, o nodos puente con las otras redes (Bonet i Martí, 2006.) Para revertir estos procesos el trabajo social comunitario puede jugar un papel central. Ahora bien, desde el punto de vista aquí desarrollado, no se trata sólo de conocer cuál es la estructura de la red (los vínculos fuertes y débiles entre los diferentes nodos), sino también cuáles son las normas por las que se rigen estas redes y, concretamente, cuáles son los fundamentos por los que se constituye el reconocimiento de los individuos en dichos grupos. Pues solo comprendiendo esos procesos de reconocimiento e infrarreconocimiento, estaremos en mejor disposición de explicar la configuración de la red, y a su vez plantear posibles intervenciones. En relación con ello será de particular importancia comprender la biografía de los sujetos emigrados en sus sucesivos contextos, los cambios identitarios y los procesos emocionales vinculados a los mismos.

4 TRABAJO COMUNITARIO COMO HERRAMIENTA DE CONSTRUCCIÓN DE UNA RED PLURAL E INTEGRADORA.

La progresiva individualización de nuestras sociedades resulta por una parte incuestionable, como señalan al analizar el trabajo social comunitario en las sociedades modernas algunos autores, “sociedad sin vínculos, líquida, sin rumbo, en la que prima el individuo frente a lo colectivo o comunitario”, y en las que “el centro de atención está puesto en la libertad de cada uno de modo que cada uno debe valerse por sí solo” (Aristu, 2009).

Barbero y Cortes (2005), señalan que muchas problemáticas individuales no hacen sino reflejar dificultades y necesidades colectivas ya que están presentes entre las personas muchos elementos similares que hace que se requiera una intervención colectiva y desde un marco mucho más amplio que el que representa la intervención individual. En este sentido, el predominio de los marcos individualizadores, o a lo máximo, familiaristas de las políticas sociales y, concretamente, de los modelos de intervención en trabajo social, presentan importantes debilidades a la hora de tratar la cuestión migratoria y la integración social.

Entre las personas inmigrantes son muy comunes problemáticas relacionadas con la situación de desarraigo que padecen, tanto por el alejamiento que se da en la mayoría de los casos de sus seres queridos como de los propios contextos de origen, lo que pone de manifiesto las dificultades de acomodación en los mismos y en los que las personas deben relacionarse. Estas situaciones de desarraigo requieren de un abordaje común que esté directamente relacionado con la necesidad de adaptación a los nuevos contextos, que abra vías y espacios de relación con el entorno más habitual, con la comunidad.

Tanto por parte de la administración local como de distintas organizaciones no gubernamentales, existen diversas experiencias que tratan de ofrecer una respuesta que potencie la integración de las personas inmigrantes con su entorno más cercano a través de un mayor conocimiento del mismo y procurando facilitar su participación en la dinámica comunitaria. Desde el trabajo social comunitario se refuerzan valores como el de la participación, la convivencia, la solidaridad, la ayuda mutua... que ayudan a disminuir las carencias relacionales que puede originar el individualismo de nuestras sociedades occidentales que deja sola a la persona frente a sus dificultades. La comunidad, como sujeto en construcción, juega en este caso un papel fundamental. En el trabajo social comunitario la persona adquiere el papel de protagonista convirtiéndose en el principal recurso para la mejora de su situación individual al mismo tiempo que desde la intervención profesional se procura su participación e inserción social en la comunidad, destacando su enfoque dirigido a lo que representan las necesidades de relación de las personas, potenciando la participación, la comunicación y las necesidades colectivas. Se parte de la idea de que la comunidad está formada por distintos grupos que mantienen interacciones, que se influyen unos a otros, y a su vez cada uno de ellos con el entorno de forma particular. Dentro de los beneficios que genera la acción comunitaria en distintos ámbitos (Barbero, 2002), cabe destacar las aportaciones

personales que supone la promoción de relaciones y el fortalecimiento de la conciencia de colectividad.

La primera cuestión que cabría plantearse entonces sería, ¿qué respuestas a nivel de la intervención comunitaria pueden darse para reforzar a la comunidad y a las relaciones que se dan dentro de la misma que contribuyan a una mejor gestión de los cambios experimentados por las personas inmigrantes en el ámbito emocional?

Para responder a ello cabría recordar en primer lugar que contar con la participación de las personas inmigrantes, directamente o a través de las asociaciones, resulta el factor fundamental del trabajo social comunitario en contextos de multiculturalidad. Las principales dificultades para un desarrollo pleno de la intervención hoy en día tienen que ver con que en el marco de los servicios sociales nos encontramos actualmente con un modelo de respuesta centrado de manera preponderante en el nivel individual-familiar, con escasa referencia al territorio y al trabajo en red.

El trabajo Social Comunitario se entiende como una intervención que promueve fundamentalmente la mejora de las relaciones en un espacio social determinado, y que cabe diferenciar entre dos tipos de relaciones (H. Campfens, 1997, en Barbero y Cortés, 2005, pag. 44): las relaciones entre grupos diferenciados, y las relaciones entre instituciones que se cuidan de los problemas sociales. En muchas ocasiones se tratará de potenciar las relaciones entre los grupos existentes, ampliar la de aquellos colectivos con menor participación en el conjunto de la sociedad o que se hallen en riesgo de exclusión, favorecer las relaciones de estos en contextos normalizados, que mejoren la integración en el territorio a través de la multiplicación de los vínculos.

Por otra parte, al referirnos a la salud y estabilidad emocional de las personas inmigrantes, no podemos desvincularlo del concepto de integración de las mismas en la sociedad a la que han llegado. Malgesini y Giménez (2000), desde una óptica intercultural definen el concepto de integración como *“el proceso de adaptación mutua de dos segmentos socioculturales mediante el cual la minoría se incorpora a la sociedad receptora en igualdad de condiciones, derechos, obligaciones y oportunidades, con los ciudadanos autóctonos sin que por ello, suponga la pérdida de sus culturas de origen, y la mayoría acepta e incorpora los cambios normativos, institucionales e ideológicos necesarios para que todo lo anterior sea posible”*

Por algunas de las reflexiones expuestas anteriormente, muy interesante nos parece entre las distintas definiciones del concepto de integración, la que realizan Gómez Crespo y otros (1995), quienes destacan la necesidad de señalar la posición y el papel que pasa a desempeñar la persona inmigrante en el conjunto de la sociedad, y que supone ampliar la cuestión a la forma en que esa integración se produce y donde entrarían entonces en juego aspectos tales como: las características del contexto donde debe realizarse dicha integración, los recursos existentes y su facilidad o limitación en el acceso a los mismos, las situaciones de igualdad y desigualdad entre inmigrantes y población autóctona, en suma, los distintos aspectos y dimensiones que intervienen en la complejidad del proceso.

El trabajo social comunitario necesita investigar todas estas características para poder intervenir de una manera adecuada, haciendo del territorio un espacio abierto, no hostil, desde el que poder construir un *nosotros* plural, frente al marco individualizador de las políticas actuales.

5. CONCLUSIONES

- a. Los procesos migratorios suponen ante todo, una ruptura con las redes sociales que daban estabilidad a la identidad del sujeto. Ese proceso de ruptura y de construcción de nuevas redes es también un proceso de cierto resquebrajamiento y de reconstrucción del sujeto. Ello tiene sin duda importantes consecuencias emocionales.
- b. Las redes sociales, tanto en origen como en destino, juegan un papel central en el proceso ya que mediarán la experiencia vivida por la persona migrante.
- c. La dependencia del grupo étnico, tradicionalmente vista como un problema para la integración del inmigrante, debe analizarse desde un marco más amplio que tenga en cuenta los procesos de reconocimiento e infra-reconocimiento de la sociedad receptora. Ya que la ausencia de reconocimiento puede reforzar la identidad del grupo segregado o estigmatizado.
- d. El Trabajo Social Comunitario en contextos de multiculturalidad debe contemplar la intervención de una manera no focalizada exclusivamente en los colectivos de personas inmigrantes, sino tomar también como eje central a la población autóctona, potenciando un acercamiento entre ambas comunidades.

BIBLIOGRAFÍA

- Aristu, J.H. comp. (2009). Trabajo Social Comunitario en la sociedad individualizada. Valencia. Ed.: Nau LLibres.
- Barbero y Cortés (2005). Trabajo comunitario, organización y desarrollo social. Madrid: Alianza editorial.
- Branscombe, N.R., Schmitt, M.T. y Harvey, R.D. (1999). "Perceiving Pervasive Discrimination Among African Americans: Implications for Group Identification and Well-Being", *Journal of Personality and Social Psychology*, 77 (1), 135 – 149.
- Achotegui, J.M. (2009). *Emigrar en el siglo XXI: estrés y duelo migratorio en el mundo de hoy - Síndrome de Ulises*. Barcelona. Ed.: El mundo de la mente.
- Beverly, J. (2004). *Subalternidad y representación*. Madrid: Iberoamericana.
- Bonet i Martí, J. (2006). "La vulnerabilidad relacional: análisis del fenómeno y pautas de intervención", *REDES*, 11 (4), 1 – 17.
- Bourdieu, P. y Passeron, J-C. (2001). "Fundamentos de una teoría de la violencia simbólica", en Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean-Claude. *La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Libro 1, Editorial Popular, España, 15 – 18.
- Castel, R. (1994). "La dynamique des processus de marginalisation: de la vulnérabilité à désaffiliation", *Cahiers de Recherche Sociologique*, 22, 11 – 27.
- Castellanos, M. y Gómez Garrido, M. (2010) "Los programas de inserción laboral de la población inmigrante. Un análisis basado en las experiencias de los participantes en el programa Equal Sur de Madrid", II Congreso de la Red Española de Política Social, Madrid, septiembre 2010.
- Coleman, J.S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: CUP.
- De Jong, G.F. and Fawcett, J.T. (1981). "Motivations for migration: an assessment and a value expectancy research model", en De Jong, G.F. and Gardner, R.W. (eds) *Migration Decision Making: Multidisciplinary Approaches to Microlevel Studies in Developed and Developing Countries*. New York: Pergamon, 13 – 58.
- DaVanzo, J. (1981) "Repeat migration, information costs, and location specific capital", *Population and Environment*, 4(1), 45 – 73.
- Elster, J. (1989). *The Cement of Society*. New York: CUP.
- Erikson, Erik H. (1970). "Autobiographic Notes on the Identity Crisis", *Daedalus*, 99 (4), 730-759.
- Gómez Crespo, P., et al. (1995). "La integración: conceptualización y análisis". En *Puntos de Vista. Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid*. Año I, N. 3, 7 – 29.
- Haslam, S.A., Jetten, J., Postmes, T. y Haslam, C. (2009). "Social Identity, Health and Well-Being", *Applied Psychology: An International Review*, 58 (1), 1 – 23.

Jetten, J., Branscombe, N.R., Schmitt, M. T., y Spears, R. (2001). "Rebels With a Cause: Group Identification as a Response to Perceived Discrimination From the Mainstream", *Personality and Social Psychology Bulletin*, 27 (9), 1204 – 1213.

Malgesini, G. y Giménez, C. (2000). "Integración" en *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: Catarata-Comunidad de Madrid.

Maya Jariego, I. (2004). "La formación de comunidades de inmigrantes: desplazamiento en cadena y contexto de recepción", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 6 (12), 83-91.

Pizzorno, A. (1986). "Some Other Kind of Otherness: A Critique of Rational Choice Theories", en Foxley et al. (ed) *Development, Democracy and the Art of Trespassing: Essays in Honor of Albert O. Hirschmann*. University of Notre Dame, 355 – 373.

Pizzorno, A. (2007). "Perché si paga il benzinaio. Note per una teoria del capitale sociale", en *Il velo della diversità. Studi su razionalità e riconoscimento*, 201 – 219.

Portes, A. (1998). "Social Capital: Its Origins and Application in Modern Sociology", *Annual Review of Sociology*, 24 (1), 1 – 24.

Portes, A. y Landolt, P. (2000). "Social Capital: Promise and Pitfalls of its Role in Development", *Journal of Latin American Studies*, 32, 529 – 547.

Ryan et al. (2008) "Social Networks, social support and social capital: The experiences of Recent Social Migrants in London", *Sociology*, 42: 672 – 690.

Schaefer et al.(1981). "The health-related functions of social support", *Journal of Behavioral Medicine*, 4 (1981): 381 – 406.

Urteaga, E. (2010). "Los modelos de Integración en Europa". Universidad del País Vasco. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas.

Waldinger, R. (1995). "The 'Other Side' of Embeddedness: A Case Study of the Interplay between Economy and Ethnicity", *Ethnic and Racial Studies*, 18, 555 – 80.

Waldinger, R. (2011). "Transformar a los inmigrantes en nacionales: el caso de los Estados Unidos", *Empiria*, 22, 191-204.

HACIA EL DIÁLOGO INTERCULTURAL E INTERRELIGIOSO: NECESIDADES NORMATIVAS PARA UNA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD RELIGIOSA EN EL ESPACIO PÚBLICO ¹

Ruth Vilà Baños; Marta Burguet Arfelis; Anna M. Escofet Roig; M. José Rubio Hurtado

Autor/a de contacto

Ruth Vilà Baños

ruth_vila@ub.edu

Facultad de Educación, Universidad de Barcelona

Panel al que se dirige el texto

Panel 7 – INMIGRACIÓN: Inmigración, desigualdad y políticas de integración

Resumen

La diversidad cultural fruto de la inmigración y otros elementos globalizadores nos llevan a coexistir con nuevas presencias religiosas. Nos hallamos en una sociedad plural, en la que la Iglesia católica ya no es la única referencia. Esta realidad ha potenciado un creciente interés en legislar en materia religiosa, concretándose en la intervención de organismos como Naciones Unidas, Unión Europea, UNESCO, Consejo de Europa y Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Varias resoluciones de las Naciones Unidas ponen de manifiesto la apuesta por una educación orientada a la tolerancia y el respeto hacia la libertad religiosa y de creencias. La UNESCO protagoniza una de las posturas pioneras en la promoción del diálogo. Desde la Unión Europea se ha venido potenciando también la educación religiosa desde el diálogo y la resolución de conflictos.

La comunicación tiene por objetivo mostrar algunos resultados de la primera fase de un estudio orientado a detectar las necesidades normativas y sentidas por parte de profesionales, administradores o técnicos responsables de la planificación, gestión y/o ejecución de la

¹ Investigación subvencionada por la direcció general d'Àfers Religiosos de la Generalitat de Catalunya, coordinada por Ruth Vilà bajo el título: "Gestionar la diversidad religiosa y cultural en la educación desde el diálogo intercultural e interreligioso" (2014 RELIG 019).

intervención social o educativa en el contexto catalán. La presencia de creencias religiosas diversas en Cataluña exige una nueva cultura pública respecto al hecho religioso, apostando por la democratización participativa de la vida pública. Es necesario adoptar políticas en asuntos religiosos que permitan aprovechar la diversidad del patrimonio cultural y religioso. El diálogo interreligioso puede ser una herramienta poderosa para ello.

Palabras clave

Religiones, diálogo interreligioso, educación, cultura pública, democratización participativa.

1. INTRODUCCIÓN

La comunicación tiene por objetivo mostrar los resultados de la primera fase de un estudio orientado a detectar las necesidades normativas y sentidas por parte de profesionales, administradores o técnicos responsables de la planificación, gestión y/o ejecución de la intervención social o educativa en el contexto catalán. Esta finalidad se concreta en cuatro objetivos correspondientes a cuatro etapas o fases:

- FASE 1. Objetivo: Detección de necesidades normativas respecto a la gestión de la diversidad religiosa en la educación. Este objetivo persigue el análisis diagnóstico de la realidad a fin de identificar los elementos clave de la temática objeto de estudio. La metodología consiste en una tarea de búsqueda documental de referentes teóricos y de la literatura especializada, tales como fuentes de carácter académico, político y legislativo, para poder obtener unos indicadores sociales y teóricos que permitan detectar necesidades normativas para la gestión de la diversidad religiosa.
- FASE 2. Objetivo: Detección de necesidades sentidas por parte de algunos agentes socioeducativos. Siendo los agentes socioeducativos líderes religiosos y políticos, maestros, mediadores interculturales y otros agentes socioeducativos que actualmente gestionan el diálogo interreligioso en Cataluña. La metodología consistirá en la realización de entrevistas semi-estructuradas individuales a un número adecuado y representativo de agentes sociales implicados en la gestión de la diversidad cultural en el espacio público.

- FASE 3. Objetivo: Diagnóstico sobre las actitudes de los futuros agentes socioeducativos. Esta fase integra los resultados obtenidos en las dos fases anteriores. Estos resultados fundamentarán las dimensiones e indicadores de un cuestionario a todos los estudiantes de último curso de las enseñanzas de Pedagogía, Educación Social y Maestro de las Universidades Catalanas.
- FASE 4. Objetivo: Elaboración de propuestas para promover el diálogo intercultural e interreligioso en la educación. Fruto de los análisis anteriores, surgen las propuestas y orientaciones para la mejora de la gestión de la diversidad religiosa desde la educación que promuevan el diálogo intercultural e interreligioso, así como el papel de la formación inicial de los agentes socio-educativos, considerando los elementos claves de este estudio para el territorio catalán.

2. METODOLOGÍA

La metodología utilizada para la primera fase del estudio ha consistido en un análisis de la literatura relevante sobre el tema, la cual ha llevado a la identificación de cuatro grandes bloques de necesidades normativas para la gestión de la diversidad religiosa. Estos grandes tópicos serán utilizados como indicadores de los instrumentos de recogida de datos de las fases posteriores del proyecto.

La identificación de las necesidades normativas se ha realizado a través del acuerdo entre los miembros del grupo de investigación sobre las dimensiones y componentes analizados en profundidad de las fuentes documentales. El análisis interpretativo de la información obtenida se ha basado en el análisis de contenido de las fuentes documentales consultadas.

3. RESULTADOS

El análisis documental sobre el tema ha llevado a la identificación de cuatro grandes bloques de necesidades normativas para la gestión de la diversidad religiosa. Estas son:

- La necesidad de una clarificación conceptual y la confesionalidad de los estados laicos.

- La necesidad de una gestión de la diversidad religiosa: discriminación, patriarcado y conflicto interreligioso.
- Fomentar el diálogo intercultural e interreligioso.
- La necesidad de acciones, iniciativas y mejoras desde la educación.

A continuación resumimos el contenido de las necesidades detectadas.

3.1 La necesidad de una clarificación conceptual y la confesionalidad de los estados laicos.

Hacia una aproximación conceptual

Para clarificar los términos vinculados a la religión es necesario redescubrir la humanidad de la religión. Esta condición humana implica tener muy presente el vínculo entre la espiritualidad y la psicología (aspecto individual e interno) así como entre la espiritualidad y la sociología (aspecto colectivo y externo). Las carencias personales afectan significativamente la forma en que se vive la religión, la apertura a las formas de espiritualidad, y los retos del diálogo interreligioso.

Por todo ello se pone de relieve la necesidad de concretar en acciones, la reflexión y el diálogo para superar la incoherencia entre los discursos teóricos, las leyes, las normatividades y la vivencia de los valores. Es así como nos acercamos a detectar las necesidades de carácter normativo que se describen en la literatura sobre el tema, y desvelar aquellas necesidades sentidas que recuperaremos de las entrevistas con los diferentes expertos.

Según el modelo UnescoCat (Torradeñot, 2012) en relación a estas distinciones terminológicas, se pone de relieve la diferencia entre diversidad religiosa y pluralismo religioso, entendiendo que el primero incorpora una valoración positiva de la diversidad religiosa como enriquecimiento. Asimismo, se apunta el elemento diferencial entre religión dura, entendida como la desviación intolerante para la manipulación política y económica del hecho religioso, y la religión llamada blanda.

Según Melloni (2014) se entiende por religiones las diferentes mediaciones de vinculación con la Realidad última, el complejo simbólico y social que las diferentes culturas o

comunidades humanas ofrecen para facilitar este vínculo con el Todo, teniendo presente que cada religión ofrece sus propios elementos para conectar con el Todo. Mientras que la experiencia religiosa se refiere al contacto y la relación personal con la dimensión última de la realidad.

Marià Corbí (2007) describe las religiones como un fenómeno cultural, configuradas por el medio de producción de donde han surgido. De ahí que se entienda religión como interpretación de la experiencia trascendente, pues no existe experiencia sin interpretación.

Remitiéndonos a la raíz etimológica del término religión, encontramos dos posibles vínculos. Una, vincula religión a *religare*, en cuanto a vincular con la dimensión primera y última de la realidad, como poníamos de manifiesto en el párrafo anterior. Se pone así de manifiesto esa capacidad de religar un grupo humano entre sí, y de religación de la persona con el Trascendente, vinculándose de formas diferentes y plurales. La segunda aceptación etimológica nos remite a *relegere*, con respecto a releer, a interpretar. Se trataría aquí de hacer relectura de la experiencia con el Real.

Algunos teólogos como Velasco (2006) vinculan la religión a la experiencia mística. En el inicio de todas las religiones hay una experiencia de gran densidad mística. Se defiende que las culturas y el psiquismo humano son el receptáculo donde el trascendente se manifiesta, partiendo así de una mediación cultural de la experiencia religiosa (González Faus, 2014).

Incorporando el término espiritualidad, hay que resaltar la fisonomía universal de la experiencia espiritual, como una de las formas para hacer posible el diálogo interreligioso (Melloni, 2003: 19). Así se pone de manifiesto al afirmar que "las diversidades culturales no son más que los dialectos de un único lenguaje espiritual" (Alfred Jeremías, citado en Coomaraswamy, 2001: 69).

Cabe señalar que religión es una categoría propia de las configuraciones monoteístas. Las 'religiones' orientales utilizan otras categorías para referirse a ellas. En la India se habla de *Sanatana dharma* (orden eterno), en China de *xiao*, refiriéndose a la energía cósmica universal. Pániker (2010) habla de intuición cosmoteándrica. Entrando en esta categoría de las religiones, podemos destacar cinco troncos mayoritarios: judaísmo, cristianismo, islam, hinduismo, budismo; al tiempo que el taoísmo, confucianismo, y las religiones indígenas.

La experiencia religiosa no se da en abstracto, sino a través de los receptáculos culturales y psíquicos de cada comunidad y de cada individuo (Melloni, 2003: 30). Así, la experiencia religiosa pasa por la simbología que la cultura autóctona ha generado a partir de sus referentes simbólicos culturales. El ámbito religioso se sirve de los símbolos básicos de su cultura para conectar (Melloni, 2003: 37).

La propuesta de Marià Corbí (2007) consiste en recoger la esencia del mensaje de las grandes tradiciones partiendo de los escritos místicos de sus maestros, porque es en ellos que se puede percibir con claridad que el lenguaje religioso es sólo un medio.

Esta simbolización cultural de la experiencia religiosa configura esencialmente la interioridad de las personas. Las 'relecturas' del contacto con el Absoluto son las que dan forma a estas mismas experiencias. De hecho, toda experiencia humana es siempre interpretada (Melloni, 2003). Pániker (2003) utiliza la imagen de una ventana para explicar que cada religión es sólo una perspectiva para acceder al Absoluto, pero que a la vez se concibe a sí misma como absoluta. Desde la ventana se puede ver el paisaje, pero no totalmente, porque sólo es un punto de vista posible, sobre el panorama total. Cada religión ofrece una ventana, porque el panorama total no se puede ver completo. Algún tipo de ventanas serán siempre necesarias para acceder al Absoluto, pero ninguna de ellas podrá considerarse poseedora del Absoluto. La riqueza y a la vez limitación de cada ventana radica en poder ofrecer sólo un aspecto determinado del Absoluto.

Separar el hecho religioso de lo político

Tal como expone María Elósegui (2009) la diversidad religiosa en España debería fundamentarse en el modelo de libertad religiosa y de laicismo positivo y de cooperación entre el Estado y las diferentes confesiones religiosas, tal como establece la Constitución Española. En relación a la laicidad del Estado Español, Moreras (2006) aclara que no se define como un estado laico sino aconfesional, con el resultado -según este autor- de una *laicidad ausente* en este marco legal de relaciones Estado-religiones, especialmente en la interpretación restrictiva de estos principios legales.

La laicidad, ciertamente, es un elemento fundamental sobre el que reposa el principio de libertad religiosa en una sociedad democrática (Moreras, 2006). Este autor la define como

modelo de regulación de las relaciones entre instituciones públicas y religiosas, con una triple dimensión:

- La laicidad como filosofía, de la reivindicación de la racionalidad humana, de la igualdad y del contrato social.
- La laicidad como efecto de derecho, es decir, como principio común que define las reglas que regulan el espacio religioso en la sociedad.
- La laicidad también es un principio político, definiendo un marco de relaciones entre instituciones, de acuerdo a sus propias estrategias de poder y autoridad.

Se considera la necesidad de separar lo religioso de lo político (Briones, Tarrés y Salguero, 2013). La separación Iglesia – Estado es una garantía de neutralidad religiosa por parte del Estado, y del eficaz funcionamiento del pluralismo religioso y los principios de libertad e igualdad religiosa (Elósegui, 2009). Cuando se aplica al ámbito político, es decir, en la presencia activa y la incidencia de los grupos religiosos en el conjunto social, en la vida de la "polis" y más concretamente en las elecciones de las diferentes administraciones, se percibe la importancia de la incidencia del hecho religioso en el político (Dietz, Rosón y Ruiz, 2011). Esto, lógicamente, es fuente de conflictos entre los mismos grupos religiosos y en relación con los grupos políticos. Política y religión son dos hechos siempre presentes en la vida social y cultural de los grupos humanos, y hay que valorar qué relaciones se establecen en cada caso.

El estado español no es aconfesional y si quiere ser democrático debería serlo, para fomentar la convivencia (Santiago y Corpas, 2012). Las diferentes religiones deben adaptarse al estado laico, eliminando sus elementos excluyentes, como principio básico para poder convivir en democracia.

3.2 La necesidad de una gestión de la diversidad religiosa: discriminación, patriarcado y conflicto interreligioso.

Erradicar la discriminación en materia religiosa

Las Naciones Unidas² y la UNESCO³, así como las directrices convergentes del Consejo de Europa⁴ establecen que hay que garantizar que la educación respete el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (López, 2012), y en este sentido hay que erradicar cualquier tipo de discriminación basada en las creencias, ya que constituye una ofensa a la dignidad humana, amenaza la convivencia y la paz y en contra de la *Carta de las Naciones Unidas* (Moliner y Aguilar, 2010).

Según Dietz (2008), una de las vías pedagógicas para erradicar este tipo de discriminación radica en afrontar el problema de las percepciones de la alteridad, que están profundamente arraigadas en el imaginario social. La larga tendencia a confundir y simplificar las diferencias étnicas, nacionales, lingüísticas, y religiosas entre "nosotros" y "ellos" sigue contribuyendo a fenómenos como la islamofobia.

Desarrollar una capacidad de autoconciencia y autocrítica permite superar los miedos y las actitudes defensivas que a menudo hay detrás de cualquier tipo de discriminación o posible exclusión social (Moliner y Aguilar, 2010). Las habilidades pedagógicas en materia de erradicar esta discriminación deben orientarse a cuidar de las informaciones negativas, simplistas o, incluso, capciosas, que no favorecen la comprensión mutua y alimentan el odio y los prejuicios. En este sentido, es necesario evitar las ideas absolutas sobre Dios o la Realidad Última, y aceptar que los demás tengan otra visión (Santiago y Corpas, 2012).

Tal como señala Torradeflot (2012) es necesario proporcionar un marco para luchar contra los prejuicios y la discriminación en todas sus formas (la islamofobia, el antisemitismo, la cristianofobia y otras discriminaciones basadas en la religión o creencias) y el diálogo intercultural e interreligioso es una vía válida para conseguirlo.

² Varias resoluciones de las Naciones Unidas ponen de manifiesto la apuesta por una educación orientada a la tolerancia y el respeto hacia la libertad religiosa y de creencias; destacamos la resolución A / RES / 64/81 de la promoción del diálogo interreligioso e intercultural, el entendimiento y la cooperación para la Paz.

³ La UNESCO desataca en la promoción del diálogo interreligioso a nivel internacional en su *Declaración sobre el papel de la religión en la promoción de una cultura de paz* (Barcelona, 18/12/1994), apostando por una formación religiosa que promueva la apertura de espíritu y la tolerancia. Recientemente entre las prioridades de la organización se encuentra la colaboración de las instituciones gubernamentales y religiosas para la educación.

⁴ Desde el Consejo de Europa destaca la Recomendación 1720 (aprobada el 04.10.2005) sobre educación y religión, donde se afirma que la educación es esencial para combatir la incomprensión entre las diferentes expresiones de religiosidad, y se promueve una formación inicial y continua del profesorado en educación religiosa, educación para la ciudadanía y derechos humanos y educación intercultural, para promover el diálogo intercultural e interreligioso. En la Recomendación CM / Rec (2008) 12 sobre la dimensión de las religiones y de las convicciones no religiosas en la educación intercultural explicitan tres niveles de acción: políticas pedagógicas, instituciones y el desarrollo profesional docente.

La presencia religiosa en el espacio público

Los centros de culto son una cuestión central, ya que constituyen los espacios de referencia básicos para las comunidades (Torradeñot, 2012). Son una de las maneras más claras con que las comunidades se hacen presentes y visibles en el espacio público (Martínez Ariño et al, 2011) y, para algunos colectivos, se convierten en la principal forma de asociación. Para preservarlos hay que informar, recordar y promover el marco jurídico internacional, estatal y municipal que reconoce y desarrolla el derecho de libertad religiosa que se recoge en el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que es un derecho inalienable de la persona.

Igualmente es necesario un debate serio y sensato sobre el uso de los símbolos religiosos en los espacios públicos, tales como la escuela. Santiago y Corpas (2012) apuestan por un espacio público libre de símbolos (por ejemplo, las cruces en una escuela), pero aceptando la libertad individual de llevar los símbolos de forma privada (por ejemplo, el *hiyab* en una alumna).

Superar el patriarcado en las tradiciones religiosas

Es evidente el desequilibrio presente entre hombres y mujeres en la mayoría de las tradiciones religiosas: las mujeres están en un segundo plano, detrás de los hombres y por debajo de ellos, en sus opiniones, decisiones y atribuciones (Martínez y García, 2012). Se apuesta por promover la dignificación, la igualdad y la justicia de género en las diversas tradiciones religiosas y espirituales y en las iniciativas interreligiosas (Torradeñot, 2012; Moliner y Aguilar, 2010).

Se propone construir y vivir valores alternativos a las relaciones de dominio que provienen del patriarcado y que se expresan en ciertas relaciones entre hombres y mujeres, pero también en la enajenación de toda persona a quien se considera diferente. Así como trabajar en una educación que equilibre los aspectos masculinos y femeninos de cada persona, superando los roles de género y potenciando la conciencia crítica. Según Santiago y Corpas (2012) el gran reto es no dejarse manipular por las dinámicas del poder patriarcal y abrirse camino hacia la solidaridad.

Superar el conflicto interreligioso

Según la etiología del conflicto cultural y religioso, en los conflictos intergrupales la religión no tiene un peso importante en su etiología, sino que actúa en conjunción con otros factores fundamentalmente económicos y políticos (Torradaflot, 2012). No obstante, el elemento religioso supone más dificultades de resolución del conflicto, porque se ponen en juego creencias y valores innegociables. Se hace necesario que el diálogo sea sensible cultural y religiosamente, para llegar a soluciones pacíficas (Álvarez, González y Fernández, 2012: 34-35).

Álvarez, González y Fernández (2012:40) proponen analizar los conflictos de carácter interreligioso, centrandó la atención en los niveles de análisis según la intensidad (baja o alta, conflicto público o violencia colectiva), según la etiología (factores políticos, económicos, religiosos, étnicos...), y según las partes enfrentadas (secular-teísta, interreligioso, intrarreligioso). El análisis puede centrarse en aspectos de tipo sociocultural (confrontación entre grandes colectivos y los conflictos intranacionales) o de tipo individual (categorización, identidad y sesgo intergrupar) (Álvarez, González y Fernández, 2012:41-43).

Según Torradeflot (2011) el diálogo interreligioso puede llegar a ser uno de los instrumentos más útiles para transformar situaciones de conflicto, ya que las tradiciones religiosas pueden facilitar que sus seguidores superen intereses particulares para conseguir un mayor bien colectivo. Según este autor, cuando el diálogo interreligioso es de proximidad (local o del barrio) además de ayudar a prevenir y resolver conflictos interreligiosos, enriquecen los procesos de participación ciudadana, creando las condiciones que permitan la solidaridad y la justicia.

3.3 Fomentar el diálogo intercultural e interreligioso

El libro blanco sobre el diálogo intercultural propuesto por la Unión Europea (2006)⁵, define el diálogo intercultural como un proceso que implica el intercambio respetuoso y abierto de puntos de vista entre individuos y grupos de diferentes procedencias étnicas y con legados

⁵ Decisión nº1983/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 18 de diciembre.

culturales, religiosos y lingüísticos diferentes, sobre la base del mutuo entendimiento y respeto (Elósegui, 2009).

Los principios del diálogo interreligioso se orientan a desarrollar la capacidad de escucha, a respetar la diversidad de creencias, a identificar la experiencia religiosa común, a la apertura a la diferencia, y la prioridad de la ética sobre la dogmática, dando prioridad a los derechos humanos y la democracia y aportando soluciones a los problemas con una ciudadanía crítica y participativa (Torradeplot, 2012).

El diálogo interreligioso supone la predisposición a repensar las ideas propias a la luz de las de los demás, dejando abierta la posibilidad de enriquecimiento y transformación mutuos entre los participantes (Santiago y Corpas, 2012). Sin embargo, en algunos grupos y comunidades el natural deseo de integridad, preservación y continuidad no se compensa con el deseo de participación y convivencia sino que, a partir del convencimiento de que sus propios valores son superiores a los del resto de la sociedad, puede derivar en un cierre, exclusión e incluso, odio. El diálogo interreligioso tiene el reto de encontrar la forma de romper estas barreras (Torradeplot, 2011).

Tal como señala Torradeplot (2012), el diálogo interreligioso e intrarreligioso, así como el diálogo interconviccional e intraconviccional, son una prioridad fundamental de cualquier iniciativa de diálogo interreligioso inspirada en la doctrina de las Naciones Unidas. La diversidad cultural se manifiesta de manera significativa en la diversidad religiosa y de convicciones y se debe vehicular positivamente a través del diálogo entre culturas y religiones. El diálogo es una herramienta privilegiada e indispensable de prevención y mediación de conflictos (Torradeplot, 2008). El diálogo debe producirse a todos los niveles, pero especialmente en el sentido místico entre las raíces espirituales de cada tradición e identidad (Pániker, 2003).

Tal como pone de relieve la Fundación Migra Studium (2012), el diálogo interreligioso puede verse favorecido desde la educación, y debe promover el respeto, la comprensión, la tolerancia y el diálogo entre religiones y culturas diversas, así como tener cada vez más un carácter intercultural con el fin de hacer conocer la cultura en todo su alcance (lenguas, civilizaciones, tradiciones, arte, religiones, creencias, costumbres...). Por ello las pedagogías en esta línea deberán buscar la mejora de la convivencia a través del conocimiento del otro, para así favorecer el entendimiento entre culturas y el diálogo entre religiones. Aunque el

conocimiento del otro por sí mismo no garantiza el diálogo, es un requisito inevitable. Tal como señalan Moliner y Aguilar (2010), si este conocimiento se ofrece con espíritu crítico y con la empatía necesaria tiene todas las garantías de favorecer una cultura del diálogo que posibilite la vida en común y el intercambio cultural.

Santiago y Corpas (2012) alertan sobre el peligro de anquilosarse y destruirse mutuamente las religiones sin el diálogo interreligioso e intercultural. Según estos autores, un Dios excluyente es fundamentalista. Dado que el diálogo interreligioso tiene como ejes centrales la escucha receptiva y el testigo honesto, puede llegar a ser uno de los instrumentos más útiles para transformar situaciones de conflicto y facilitar la reconciliación, ya que las tradiciones religiosas pueden favorecer que sus seguidores vayan más allá del interés propio para alcanzar un mayor bien colectivo. Esta dimensión religiosa puede contribuir a la paz y a la cohesión social.

Fomentar valores compartidos

Elósegui (2009) propone concentrar la mirada en las herramientas para la paz, detallando las necesidades regionales y nacionales que se producen por los diferentes movimientos sociales - en particular el fenómeno de la inmigración- y que implican un nuevo mapa social caracterizado por la convivencia de diferentes y variadas culturas. Esta autora apuesta por una educación intercultural con una sólida carga pedagógica en el ámbito de la educación en valores. En concreto, en un conjunto básico de valores densos: desde la hospitalidad y el reconocimiento hasta la solicitud y la ineludible solidaridad responsable con cualquier otro. Demanda con urgencia una educación ética radical, capaz de superar todo tipo de egocentrismo, posibilitando así una convivencia intercultural enriquecedora.

Potenciar el trabajo en red

ONGs, asociaciones civiles, comunidades religiosas, partidos políticos, individuos particulares, como los diferentes niveles de gobierno, locales, regionales, nacionales o internacionales, deben estar comprometidos con una gestión democrática de la diversidad cultural (Elósegui, 2009).

Torradeplot (2011) advierte sobre los posibles solapamientos y duplicidades en servicios o grupos presentes en un mismo territorio, aboga por la *complementariedad creativa*, desarrollando funciones diferentes.

En este trabajo en red se habla de trabajar con diferentes potenciales de acción. En primer lugar, contar con los defensores de la justicia social, a fin de sensibilizar comunidades a través de las dimensiones globales y con movilizaciones prácticas, y así ir comprometiendo los líderes en el diálogo. Asimismo, apostando por el servicio mediante la educación, mejorando la coordinación asistencial y el contacto entre los diferentes agentes implicados. Todo ello teniendo en cuenta la complejidad de los sistemas público y privado, y los problemas en lugares con conflictos de carácter interreligioso. Torradeplot (2012) plantea la necesidad de diálogo entre todos los agentes activos del territorio (comunidades religiosas, vecinos, comerciantes, usuarios de equipamientos, etc.) para garantizar los mismos derechos, necesidades e intereses. Moliner y Aguilar (2010) proponen la participación de la comunidad para asesorar en los procesos de creación y desarrollo de curriculums y materiales educativos.

Reforzar la cohesión social

Se ha incrementado la conciencia sobre la importancia de que la identidad religiosa tiene para una buena parte de la población española, así como para la población inmigrante, como una oportunidad para reforzar la cohesión social (Torradeplot, 2011). En este sentido, se defiende el hecho de incorporar el factor religioso como integrador social de los colectivos inmigrantes, ya que se convierte en un pilar importante para no perder los vínculos con el origen, y supone el arraigo identitario.

Por eso se apuesta por la laicidad, como un elemento fundamental sobre el que reposa el principio de libertad religiosa en una sociedad democrática (Moreras, 2014).

Desarrollar la sensibilidad interreligiosa y los aspectos identitarios

Buades y Vidal (2007) apuntan la importancia de incorporar el factor religioso a la integración social de los inmigrantes en la comunidad Valenciana, dada la importancia de la religión como pilar para no perder su origen, su identidad. Efectivamente, la necesidad de

reconocimiento de identidad propia de todo grupo cultural, social y personal, se pone también de relieve en relación a la diversidad religiosa. Por ejemplo, los procesos de reconocimiento de la nacionalidad española a la población musulmana suponen una construcción y (re)producción de su propia identidad, donde se reivindica tanto la vinculación nacional como religiosa (hacia el conjunto del mundo islámico).

Santiago y Corpas (2012) alertan del peligro del fundamentalismo basado en intereses más allá de los religiosos, que impide el diálogo. Las posturas fundamentalistas hacen lectura literal de los textos sagrados, evitando su contextualización histórica, como excusa para defender su postura, encubriendo el miedo a la pérdida identitaria, y poniendo de manifiesto la inseguridad que impide permanecer abiertos al cambio.

Torradejot (2011) apunta que en la actualidad es necesaria una nueva sensibilidad interreligiosa, resultado de la vivencia de la diversidad religiosa como una posibilidad de enriquecimiento mutuo y de conciencia renovada y profunda.

3.4 Necesidad de acciones, iniciativas y mejoras desde la educación

El sistema escolar español cuenta con tres tipologías de centros educativos (públicos, privados y concertados), que según Dietz (2008) evidencian la tradición profundamente arraigada de transferencia de competencias educativas a la Iglesia Católica. En el artículo 27 de la Constitución Española se enfatiza el derecho a los padres a “que sus hijos reciban la formación religiosa y moral de acuerdo a sus propias convicciones”.

Desde la educación: formación del profesorado, materiales docentes y currícula

En la Conferencia de la UNESCO sobre la Promoción del Diálogo entre Culturas y Civilizaciones a través de Iniciativas Concretas y Continuadas (Unesco, 2005) se resalta la importancia de promover la formación del profesorado y de revisar los currículos desde la educación primaria hasta la universidad, sobre todo en materias como historia, geografía, filosofía y otras ciencias humanas y sociales. El resultado ha sido una información parcial y/o errónea, generalizaciones, estereotipos y falta de rigor en las presentaciones y en el uso de los textos y las imágenes, entre otros (Moliner y Aguilar, 2010).

La finalidad de promover una educación en materia de sensibilidad interreligiosa no sólo está orientada a la promoción del diálogo y el entendimiento en la convivencia entre las diferentes convicciones religiosas, sino también hacia la sensibilidad en relación a la promoción de las raíces espirituales de cada uno, recuperando de manera explícita el terreno de la sensibilidad espiritual como valor para promover el trabajo de la interioridad y la búsqueda de sentido.

Moliner y Aguilar (2010) constatan la necesidad urgente de dotar tanto las editoriales como el profesorado de recursos para acceder a información rigurosa sobre las tradiciones religiosas, que permita hacer un tratamiento en el aula desde la paridad proporcional y la no discriminación. Por ello se considera imprescindible contar con expertos de las diferentes comunidades que asesoren los procesos de creación y desarrollo tanto de los currículos como de todos los materiales educativos (Weisse, 2009).

Fomentar el conocimiento de las tradiciones religiosas

Conocer la diversidad y la profundidad de las tradiciones religiosas y de sabiduría, *Cultura Religiosa*, se convierte en un paso importante para el enriquecimiento personal y para el conocimiento mutuo, imprescindible a la hora de facilitar la convivencia y el respeto, y de prevenir las actitudes integristas. En este sentido hay que superar la secularización de las sociedades que han quedado marcadas por un gran desconocimiento sobre las religiones. Habría que ofrecer una formación básica en el conocimiento de la diversidad religiosa y conviccional, no sólo porque es un patrimonio cultural, ético y espiritual valioso sino también porque la sociedad necesita aprender de su herencia de sabiduría para caminar por un presente y hacia un futuro más humano, en paz, equitativo y sostenible.

Moliner y Aguilar (2010) plantean la necesidad de tener el mismo rigor y respeto por las convicciones no religiosas, incluyendo las que supongan visiones ateas, agnósticas o indiferentes ante el hecho religioso. Weiss (2009) en la misma línea plantea la necesidad de ofrecer oportunidades de involucrarse con las visiones diferentes del mundo incluyendo la colaboración de grupos religiosos y no-religiosos, de encuentro entre alumnado con diferentes actitudes ante la religión.

Torradeñat (2011), propone ofrecer también información y formación a la comunidad educativa y especialmente a los profesores y alumnos sobre la diversidad religiosa que se encuentran en la calle y en el aula y hacerlo a través de acceder y, de alguna manera, visitar el

sitio de culto, que es a la vez un referente identitario, un lugar de reunión, un lugar de acogida y sobre todo un lugar de experiencia espiritual personal y comunitaria. La Fundación Migra Studium (2012) propone fomentar el contacto directo del alumnado con esta diversidad de culturas religiosas, o de forma simulada, mediante las TIC.

La promoción del derecho a la libertad religiosa y de culto tiene mucho que ver con el conocimiento de la diversidad religiosa del propio entorno y con el reconocimiento de esta diversidad como un elemento positivo. Tal como sugiere Dietz (2008), evaluar educativa, cultural y religiosamente el legado de pluralismo del país -no como un obstáculo, sino como un recurso- particularmente pondrá de manifiesto la capacidad de construir puentes sólidos con la "Alianza de Civilizaciones". Este mismo autor propone crear condiciones sociales para poder interrelacionar mejor la enseñanza de diferentes credos y confesiones dentro de la escuela. Aunque hoy no se enseñe ninguna variante interreligiosa de la educación religiosa ni en las escuelas públicas ni en las privadas, la creciente importancia de la diversidad religiosa (inducida por la migración) y de las relaciones interreligiosas en la sociedad en su conjunto, debería potenciar la apertura de la educación religiosa confesional alternativa y complementos interreligiosos.

Repensar la formación religiosa

Dietz, Rosón y Ruiz (2011) ponen de relieve que cuando la formación religiosa se desarrolla en ambientes familiares proactivos y facilitadores, la compatibilidad de la instrucción religiosa con la familia, que abarca tanto la educación religiosa confesional como las experiencias religiosas en las comunidades de fe, tienen más trascendencia que en aquellos casos en los que la formación religiosa sólo se recibe a través de la escuela. En este estudio se ha podido observar el hecho de que los alumnos musulmanes (que no reciben educación religiosa en los centros educativos) sólo puedan contar con sus familias y comunidades como fuentes de información y formación religiosa, mientras que los jóvenes católicos siempre tendrán la posibilidad de contrastar la visión de la religión de sus padres y catequistas con su maestro de educación religiosa católica en la escuela. Los resultados de este estudio reflejan la marginalización que sufre la educación religiosa islámica en las escuelas públicas españolas. Es percibida por muchos alumnos musulmanes como objeto de discriminación.

Tal como denuncian Santiago y Corpas (2012) el monopolio católico que persiste en la educación religiosa confesional aún está vivo y vigente en las divisiones contemporáneas sobre la educación religiosa, en sus contenidos deseables, en el papel del maestro, así como en el modelo preferido de enseñanza de educación religiosa en contextos heterogéneos.

Weisse (2012) propone la introducción de la religión en la escuela pública, para la mejora de las relaciones interpersonales y el crecimiento social, entendiendo esta materia religiosa más como espiritual que como religión siguiendo el marco conceptual que se expone en el apartado primero.

4. CONCLUSIONES

Las instituciones de servicio público en general y concretamente en el campo educativo muestran actitudes y comportamientos confusos respecto a la dimensión religiosa. Oscilan entre el respeto a la religión como dimensión positiva de la vida y el rechazo a la misma, tienden a sacarla del ámbito de intervención social, o a tolerarla como recurso pragmático para situaciones críticas del sujeto.

El análisis documental sobre el tema ha llevado a la identificación de cuatro grandes bloques de necesidades normativas para la gestión de la diversidad religiosa. Estas son: 1) la necesidad de una clarificación conceptual y la confesionalidad de los estados laicos, 2) la necesidad de una gestión de la diversidad religiosa, 3) la necesidad del fomento del diálogo interreligioso y 4) la necesidad de acciones, iniciativas y mejoras desde la educación.

A partir de este análisis documental realizado, se pone de manifiesto que la educación es esencial para combatir la incomprensión entre las diferentes expresiones de religiosidad y que para promover el diálogo intercultural e interreligioso (López, 2012) se ha de promover una formación inicial y continua del profesorado en educación religiosa, educación para la ciudadanía y derechos humanos y educación intercultural. Además, la educación en materia de pluralismo religioso hará posible la convivencia y la cohesión social así como la creatividad e imaginación necesarias para abordar y vivir con sentido en una sociedad del conocimiento cada vez más desarrollada. Todo ello sin olvidar que autores como Bîrzéa

(2009) ponen de manifiesto que la convivencia implica la educación más allá de la escuela, apelando a otros agentes socioeducativos.

La educación debe promover el respeto, la comprensión, la tolerancia y el diálogo entre religiones y culturas diversas, y debe tener cada vez más un carácter intercultural con el fin de hacer conocer la cultura en todo su alcance, para así favorecer el entendimiento entre culturas y el diálogo entre religiones. Al definir un modelo educativo para potenciar la diversidad religiosa, hay que optar por una educación en los valores que vinculen a la cohesión social, y repensar como la educación intercultural puede tener en cuenta la dimensión religiosa para potenciar el entendimiento, el vivir juntos, la inclusión y la participación.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, J.L.; González, H. y Fernández, G. (2012). El conflicto cultural y religioso. Aproximación etiológica. En J.L. Álvarez y M.A. Essomba. *Dioses en las aulas. Educación y diálogo interreligioso*. Barcelona: Graó.

Bîrzéa, C. (2009) Recommendations CM/Rec(2008)12 on the dimension of religious and non-religious convictions within intercultural education: from principles to implementation. A Consell d'Europa 2009 Exchange on the religious dimension of intercultural dialogue. Estrasburg: Consell d'Europa.

Briones, R; Tarrés, S. y Salguero, O. (2013). Encuentros: diversidad religiosa en Ceuta y en Melilla. Barcelona: Icaria.

Buades, J. y Vidal, F. (2007). Minorías de lo Mayor. Religiones minoritarias en la Comunidad Valenciana. Barcelona: Icaria.

Coomaraswamy, A.K. (2001). *El Vedama y la tradición occidental*. Madrid: Siruela.

Corbí, M. (2007). Hacia una espiritualidad laica: sin creencias, sin religiones, sin dioses. Barcelona: Herder.

Dietz, G. (2008). La educación religiosa en España: ¿contribución al diálogo intercultural o factor de conflicto entre religiones?, *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas, XIV (28)*, 11-46.

Dietz, G; Rosón, F.J. y Ruiz, F. (2011). Homogeneidad confesional en tiempos de pluralismo religioso: Una encuesta cualitativa con jóvenes españoles sobre religión y educación. *CPU-e Revista de Investigación Educativa, 13*.

- Elósegui, M. (2009). Políticas públicas y educación intercultural. A J. Garay, G. Díaz, M. Elósegui y M. Sabariego. *El diálogo intercultural en España: un requisito de la educación y cultura de Paz*. Madrid: Ministerio de Educación.
- González Faus, J.I. (2014). *Unicitat de Déu, pluralitat de místiques*. Barcelona : Cristianisme i Justícia.
- López, M. (2012). Políticas europeas en relación con la formación en materia religiosa: la promoción del diálogo interreligioso y la educación intercultural. En J.L. Álvarez y M.A. Essomba. *Dioses en las aulas. Educación y diálogo interreligioso*. Barcelona: Graó.
- Martínez, M.J. y García, R. (2012) Mujer e inmigración. Dignidad e igualdad según la mirada religiosa. En Álvarez, J.L. y Essomba, M.A. (coords.) *Dioses en las aulas. Educación y diálogo interreligioso*. Barcelona: Graó.
- Martínez-Ariño, J.; Griera, M. del M.; García-Romeral, G.; Forteza, M. (2011). Inmigración, diversidad religiosa y centros de culto en la ciudad de Barcelona. *Migraciones*, 30, pp. 101-133.
- Melloni, J. (2003). *El Uno en lo múltiple. Aproximación a la diversidad y la unidad de las religiones*. Santander: Sal Terrae.
- Melloni, X. (2014). *Hacia un tiempo de síntesis*. Barcelona: Fragmenta editorial.
- MigraStudium (2012). *Memòria 2012. Creant ponts de diàleg*. Barcelona, Fundació MigraStudium.
- Moliner, A. y Aguilar, N. (2010). *Les tradicions religioses en els llibres de text*. Barcelona: Montflorit Edicions i Assessoraments S.L.
- Moreras, J. (2006). *Migraciones y pluralismo religioso. Elementos para el debate*. Barcelona: Edicions Bellaterra, S.L.
- Pániker, S. (2003). *El diàleg indispensable. Pau entre les religions*. Barcelona: Edicions 62.
- Pániker, S. (2010). *Pluralisme i interculturalitat, Cultures i religions en diàleg*. Vol. VI, tomo I. Barcelona, Omnia.
- Santiago, M. y Corpas, C. (2012). Bases para el desarrollo de buenas prácticas de educación para la convivencia en la diversidad cultural y religiosa. En Álvarez, J.L. y Essomba, M.A. (coords.) *Dioses en las aulas. Educación y diálogo interreligioso*. Barcelona: Graó.
- Torradeñot, F. (2008). *Mediació interreligiosa per a la cohesió social*. Barcelona: Publicacions Unesco.
- Torradeñot, F. (2011). *Religiones y pluralismo. Las vías del diálogo interreligioso en España*. Madrid: Observatorio del Pluralismo Religioso en España.

Torradeplot, F. (coord.) (2012). *Catalunya i el diàleg interreligiós. Aportacions innovadores al diàleg interreligiós des dels valors de les nacions unides*. Barcelona: Associació UNESCO per al diàleg interreligiós.

Unesco (2005). The Rabat Commitment Conclusions and Recommendations of the Rabat Conference on Dialogue among Cultures and Civilizations through Concrete and Sustained Initiatives Rabat, Morocco. Acceso en: <http://www.unesco.org/dialogue/rabat/commitment.html>

Velasco, M. (2006). *Fenomenología de la religión*. Madrid: Trotta.

Weisse, W. (coord.) (2009). Religión en educación: Contribución al diálogo. Sugerencias del proyecto de investigación REDCo para la política. Comisión Europea. Acceso en: <http://www.redco.uni-hamburg.de>

Weisse, W. (2012). Religiones, Sociedad y educación en la Europa multicultural. En Álvarez, J.L. y Essomba, M.A. (coords.) *Dioses en las aulas. Educación y diálogo interreligioso*. Barcelona: Graó.

PANEL 7 – INMIGRACIÓN

INMIGRACIÓN, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

Alfonso Ortega Giménez– Observatorio de la Inmigración de la ciudad de Elche.

Antonio López Álvarez– Universidad CEU Cardenal Herrera (Elche).

Panorama de la gestión tributaria local de los residentes extranjeros. Algunas propuestas desde y para la administración tributaria en los municipios de la provincia de Alicante

Autora: Irene Belmonte Martín

Universidad Miguel Hernández

irene.belmonte@umh.es

Palabras clave: Impuestos locales, gestión tributaria, residentes extranjeros.

Resumen

Esta comunicación pretende ofrecer una panorámica de la relación de los residentes extranjeros y los impuestos locales, tomando como estudio de caso la provincia de Alicante. Así, en una primera parte, la propuesta analiza cómo los municipios y en particular, el organismo autónomo *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante*, ofrecen el servicio de gestión y recaudación a sus ciudadanos extranjeros en todos los municipios de la provincia, mientras que por otra parte, investiga la percepción de los extranjeros sobre la forma de llevar a cabo este servicio público, a partir de la metodología de la encuesta. La motivación para realizar este estudio surge de la evidencia que la provincia alicantina es la que presenta mayor presencia relativa de extranjeros en España, además que los tributos constituyen la principal fuente de financiación de los municipios. La idea es la integración de los extranjeros como ciudadanos con sus derechos y obligaciones para reforzar el estado del bienestar local.

1. Planteamiento del trabajo. Algunas consideraciones preliminares.

En primer lugar, quisiera poner de manifiesto que la presente ponencia constituye un extracto de los aspectos que he considerado fundamentales de un artículo publicado en el número 17 de la *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, Barataria* en su monográfico sobre inmigración. He de reconocer que el interés que me ha suscitado el presente análisis de la relación entre la gestión tributaria local y las particularidades de los ciudadanos inmigrantes en la provincia de Alicante, me ha abierto una nueva vía de investigación. Pues, el estudio de la gestión tributaria local como elemento fundamental para sostener el Estado del Bienestar y reforzar la democracia local, especialmente en el aspecto que se refiere a la modernización de la Administración Pública, ya ha constituido el tema central de mi estudio doctoral. Ahora bien, el paradigma de la nueva forma de gobierno de la gobernanza y las tendencias a empoderar la sociedad civil en su conjunto y de la manera más inclusiva, nos lleva a analizar la actuación de la Administración Pública, y en particular, la de la Administración tributaria Local, en relación con los ciudadanos extranjeros (término que prefiero utilizar al de los inmigrantes) , no sólo por su importancia cuantitativa en nuestro país sino también por criterios de equidad en su más amplia acepción.

Resulta evidente que para el sostenimiento del Estado del Bienestar es necesario un razonable equilibrio entre ingresos y gastos públicos. La perspectiva de esta ponencia se centra en cómo maximizar los ingresos públicos locales de la manera más eficiente y equitativa para la ciudadanía, sin considerar un incremento de la presión impositiva (propio de la disciplina de la Hacienda Pública) sino reflexionado sobre las formas más eficaces de conseguir los preciados ingresos públicos a través de una gestión administrativa apropiada. El punto de partida del trabajo reside en la constatación que los tributos locales (impuestos, tasas y precios públicos) constituyen junto con las transferencias del Estado, la principal fuente de financiación de los municipios (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Presupuestos de las Entidades Locales 2013). Tanto es así que, resultará fundamental para los municipios llevar a cabo una gestión tributaria de la forma más coordinada y completa, para dotar de cobertura económica a su Estado del Bienestar local, que incluya a todos los ciudadanos pero atendiendo a su diversidad.

Por otra parte, según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) en España viven alrededor de 5.000.258 extranjeros (según las cifras de población a 1 de enero de 2014, lo que viene a representar un 10,7 por ciento de los habitantes. www.ine.es. Fecha de consulta: 25/07/2014). Ciudadanos que de la misma forma que han de contar con sus derechos reconocidos también deben de estar al día de sus obligaciones tributarias para una plena integración en la sociedad española. De esta forma el presente estudio, mediante la aplicación del método de caso en la provincia de Alicante, pretende describir, por una parte, las estrategias de la Administración Tributaria para extender las facilidades asociadas a la recaudación y gestión tributaria a los contribuyentes extranjeros (tanto residentes como no residentes) al ser consciente de su diversidad social así como de su cultura tributaria diferenciada.

Además, con el estudio pretendo acercarme a conocer la perspectiva de los ciudadanos extranjeros sobre el modelo de tributación local en España y sus relaciones con la Administración Pública Tributaria, a través de las entrevistas que, para tal efecto, se les ha realizado.

2. Los principales ingresos públicos de los municipios españoles. Las alternativas para su gestión.

Conforme al el Real Decreto-Ley 2/2004, que regula la Ley de Haciendas Locales, las fuentes de financiación de los municipios provienen de los ingresos que generan sus propios tributos, de las transferencias que reciben del Estado, y de las Comunidades Autónomas, así como de otros ingresos de origen vario (ingresos no tributarios) (art. 2.).

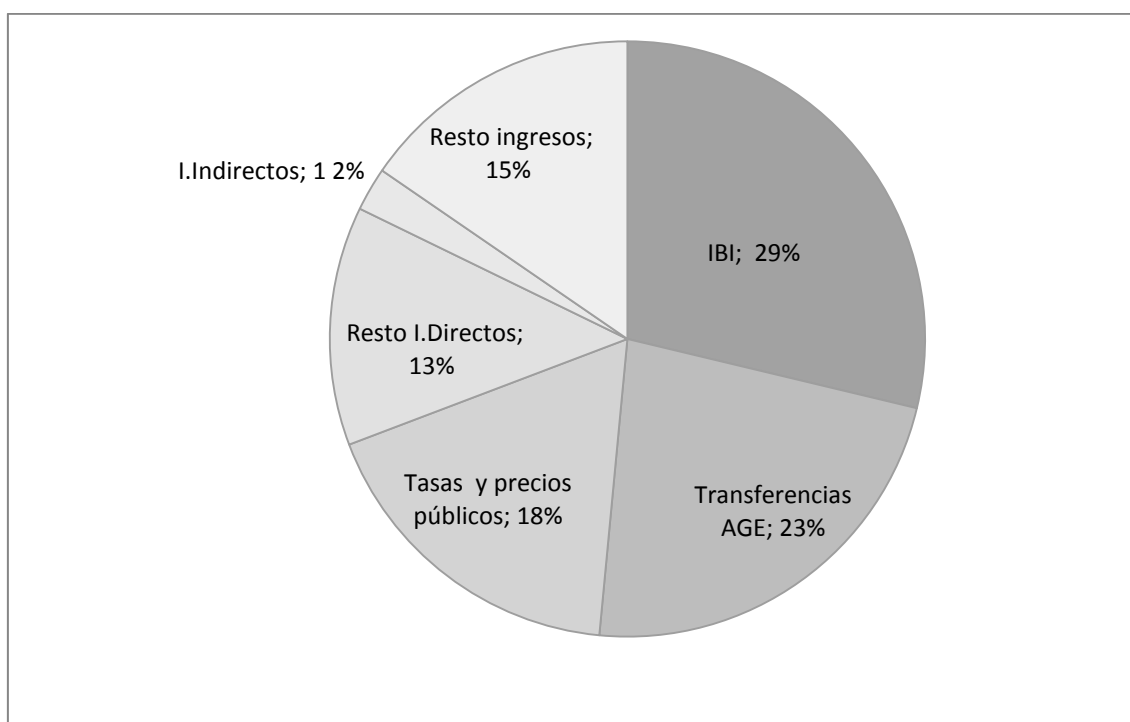
Los ingresos de origen tributario están constituidos por los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. Los cinco impuestos locales a su vez son: el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto de Actividades Económicas (IAE), el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), el Impuesto de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU, lo que se conoce como Plusvalía) y, el Impuesto de Construcciones y Obras (ICIO).

Los recursos que provienen de las transferencias engloban tanto la cesión de la recaudación de los impuestos del Estado, la participación en los tributos estatales (como el IRPF o el IVA) y la participación de los tributos propios de las Comunidades Autónomas en la forma y cuantía que determinen las leyes de sus respectivos Parlamentos.

El resto de ingresos de los municipios proceden de la explotación de su patrimonio y demás actividades de derecho privado, del producto de las operaciones de crédito (endeudamiento), de las multas y sanciones que éstos puedan imponer en el ámbito de sus competencias, de las subvenciones, y, por último, del uso de los precios públicos.

A continuación, en la figura 1, se describen los principales ingresos municipales, entre los que como se puede observar, el IBI tiene un papel protagonista, por lo que resultará prioritario realizar una buena gestión y recaudación del mismo para optimizar la citada financiación. El resto de impuestos, tasas y contribuciones especiales también son gestionados desde el ámbito local mientras que las transferencias vienen determinadas y ya asignadas desde el ámbito estatal o autonómico.

Figura 1. Los principales ingresos de los municipios.



Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de las Entidades Locales 2013

Dada la complejidad asociada a la gestión tributaria local en nuestro país, la mayor parte de los municipios han delegado la gestión de sus tributos en una organización supramunicipal, siendo ésta la Diputación Provincial, mientras que a su vez las Diputaciones Provinciales también tienden a constituir organismos autónomos *ad hoc*

para la recaudación y gestión de sus tributos (Belmonte, 2013). Este sería el caso de la provincia de Alicante, y así en 1993, creó el organismo autónomo *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante*, en adelante simplemente *Suma*, como modelo de Modernización Administrativa de la gestión tributaria local. La misión principal de este organismo es la gestión y la recaudación de los tributos y otros ingresos de derecho público de los Ayuntamientos y otras Administraciones, mediante convenio de delegación.

Resulta especialmente destacable el hecho diferenciador en la panorámica nacional que todos, los 141 Ayuntamientos alicantinos, hayan delegado la gestión de sus tributos o ingresos públicos en *Suma*. Esta circunstancia, cobra aún más relevancia dadas las particularidades de la provincia alicantina, al ser la cuarta provincia más poblada del país (tras Madrid, Barcelona y Valencia), con un porcentaje de municipios de más de 50.000 habitantes que septuplica la media nacional y con el más alto porcentaje de población extranjera, pues el 24,12 por ciento de los residentes alicantinos son extranjeros, conforme a los datos del INE, Cifras de población a 1 de enero de 2013, resultados definitivos (www.ine.es; Fecha de consulta:26/07/2014).

3. La situación de los extranjeros en la provincia de Alicante

Como muestran los datos que aporta el INE, la presencia de extranjeros en la provincia de Alicante 469.417 personas, no sólo es muy fuerte a nivel de relativo sino que, en términos absolutos, tan sólo es superada por provincias como Madrid (960.121 personas y 14,78 por ciento de extranjeros) y Barcelona (771.990 personas que representan el 13,93 por ciento). Tanto es así que el 52,84 por ciento de todos los residentes extranjeros censados en España en el año 2013, se concentran en estas tres provincias, lo que supone un total de 2.201.528 personas.

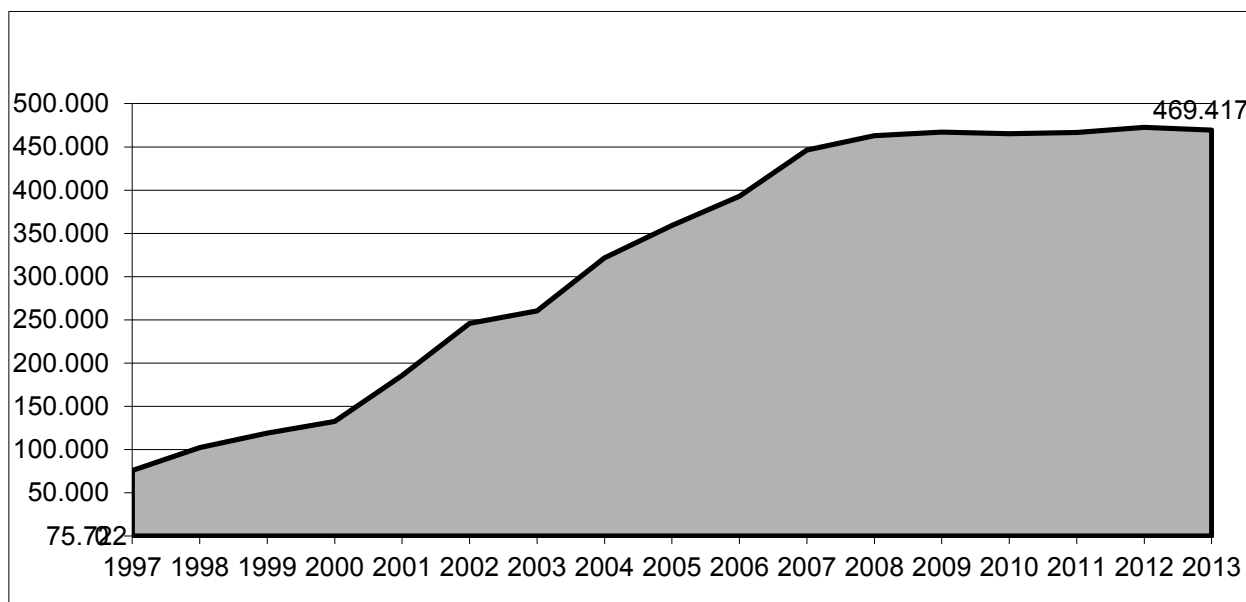
Tabla 1 La población extranjera y la población total en las provincias españolas según importancia relativa (a 1 de enero de 2013).

Provincia	Extranjeros	Total población	Porcentaje
1. Alicante	469.417	1.945.642	24,12
2. Girona	161.025	761.632	21,14
3. Almería	146.656	699.329	20,97
4. Lleida	81.145	440.915	18,40
5. Castellón	108.443	601.699	18,02
6. Málaga	296.337	1.652.999	17,92
7. Tarragona	144.312	810.178	17,81
8. Murcia	231.022	1.472.049	15,69
9. Guadalajara	39.368	257.723	15,27
10. Madrid	960.121	6.495.551	14,78

Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es: Fecha consulta: 26/07/2014)

En cualquier caso, y a pesar de la fuerte presencia, la población extranjera está decayendo en los últimos años a nivel nacional. Así, durante el año 2013, el número neto de españoles inscritos experimenta un aumento de 141.361 personas (0,3 por ciento), mientras que el de extranjeros desciende en 545.980 (-9,8 por ciento). Entre estos últimos, los pertenecientes a la UE-28 disminuyen en 313.446 (hasta un total de 2.047.532 personas), mientras que los no comunitarios se reducen en 232.534 personas (INE, Nota de prensa, 22 de abril de 2014). Sin embargo, en la provincia de Alicante, la población extranjera se mantiene en torno a las mismas cifras de los años del comienzo de la crisis económica. La evolución de la población extranjera en Alicante se refleja en el gráfico 2. Nótese que tanto el Observatorio Valenciano de la Inmigración como el INE, sólo disponen de datos de la inmigración en España a partir del año 1997.

Figura 2. Evolución de la población extranjeros en la provincia de Alicante (1997-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras del INE (Fecha de consulta: 26/07/2014).

Por otra parte, también resulta destacable que las localidades españolas con mayor proporción de extranjeros son alicantinas, tanto en los municipios pequeños como en las ciudades medianas. De hecho, en diecinueve municipios alicantinos (que constituyen casi el 14 por ciento del total de ellos), la población extranjera supera a la nacional. El municipio alicantino de San Fulgencio es la localidad española con más extranjeros, en la que el 77,58 por ciento de sus 12.144 habitantes no son españoles. Asimismo es reseñable todos los municipios españoles de más de 10.000 habitantes en los que los extranjeros superan a los nacionales son alicantinos (San Fulgencio, Rojales, Teulada, Calpe, Alfás del Pí, Jávea y Torre Vieja). Por otra parte, Torre Vieja es la ciudad española, de más de 50.000 habitantes, con mayor presencia no autóctona, que representa un 52,76 por ciento del total. Además estimamos que estos datos oficiales pueden estar subestimando la realidad en la medida que los extranjeros constituyen una parte importante de la población flotante de la provincia que no está reflejados en ningún tipo de padrón municipal.

Tabla 2. La distribución de la población extranjera por municipios en la provincia de Alicante.

Población extranjera en Alicante 2010	Nº Municipios	Nº Municipios con población extranjera superior al 50 por ciento
Menos de 5.000 habitantes (Pequeños municipios)	83	10
Entre 5.000 y 20.000 (Municipios medianos)	34	4
Entre 20.001 y 50.000 (Pequeñas ciudades)	16	4
Entre 50.001 y 200.000 (Ciudades medianas)	6	1
Más de 200.000 (Grandes ciudades)	2	0
TOTAL	141	19

Fuente: Observatorio Valenciano de la Inmigración

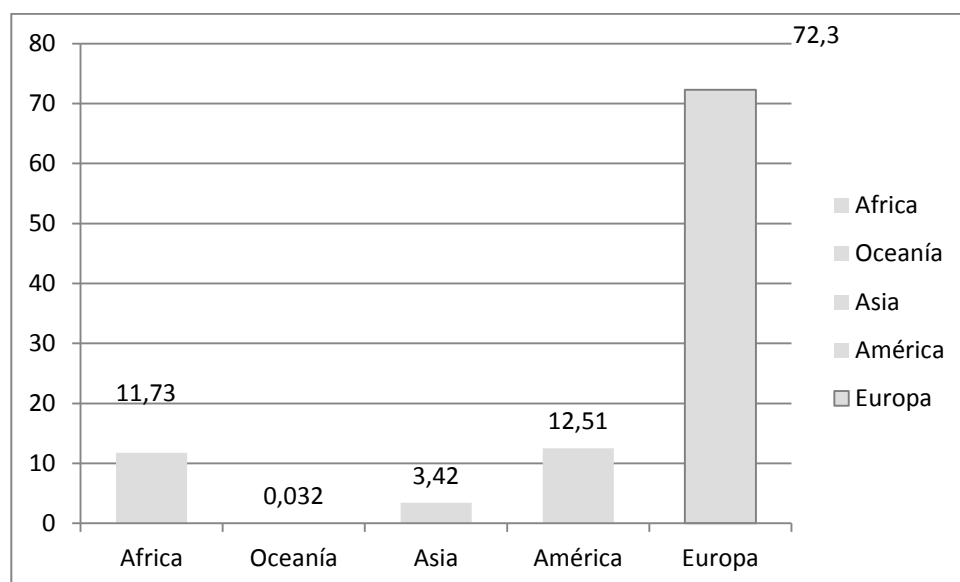
(<http://www.observatorioinmigracion.gva.es>: Fecha de consulta. 22/05/2011)

Así, los pequeños municipios (aquellos con una población inferior a los 5.000 habitantes) con un porcentaje de población extranjera superior al 50 por ciento son: Alcalalí (61,09 por ciento), Algorfa (76,73 por ciento), Daya Vieja (68,68 por ciento), Hondón de los Frailes (52,50 por ciento), Murla (52,78 por ciento), Orba (56,68 por ciento), Ràfol de Almunia (51,65 por ciento) y Poblets (62,63 por ciento). Los municipios medianos (entre 5.000 y 20.000 habitantes): Benitaxell (70,46 por ciento) San Fulgencio (77,58 por ciento), San Miguel de Salinas (64,37 por ciento) y Teulada (66,51 por ciento). Las pequeñas ciudades (entre 20.000 y 50.000 habitantes): Benitaxell (70,46 por ciento) San Fulgencio (77,58 por ciento), San Miguel de Salinas (64,37 por ciento) y Teulada (66,51 por ciento). Y, por último la ciudades mediana, de Torreveja con 102.136 habitantes y el 52,76 por ciento de extranjeros (Datos del Observatorio Valenciano de la Inmigración 2011).

El colectivo más numeroso lo conforman los ciudadanos de la UE, resultando que el 72,30 por ciento de los extranjeros en Alicante son de origen europeo (según los

datos del INE para 2013). Las razones de la arraigada presencia de los ciudadanos europeos se podrían resumir en: el denominado estilo de vida que se concreta en la expectativa de una mejor calidad de vida (clima y salud), los factores geográficos y las condiciones económicas (la vivienda como inversión y el menor coste de la vida). De la deducción de estas razones, se comprende el hecho que exista un importante del colectivo de ciudadanos en situación de inactividad asentados en la provincia alicantina (Huete, 2005: 382-387). En cuanto al resto de ciudadanos por continentes, destacan los americanos (12,51 por ciento con importante presencia de los latinoamericanos especialmente) y los africanos (11,73 por ciento). Si bien se estima que la razón principal de estos colectivos para asentarse en nuestro país es el trabajo (García, 2010).

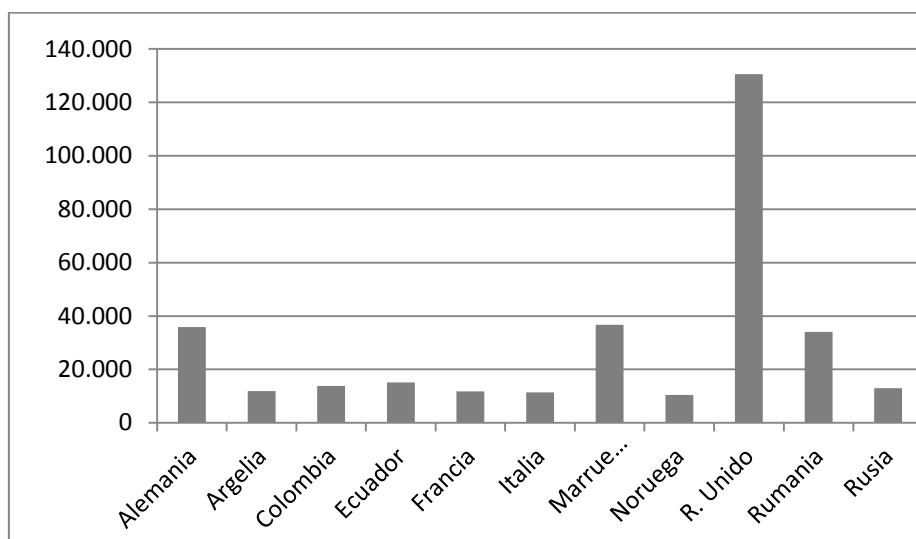
Figura 3. La distribución de la población extranjera por continentes en la provincia de Alicante.



Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras del INE (Fecha de consulta: 26/07/2014).

En cuanto a las principales nacionalidades, destaca la presencia de británicos (27,80 por ciento del total de extranjeros), marroquíes (7,81 por ciento), alemanes (7,65 por ciento), rumanos (7,25 por ciento), colombianos (4,8 por ciento) y ecuatorianos (3,2 por ciento) (Fuente: INE con datos de 2013). En este sentido, las cifras que arroja el Observatorio Valenciano de la Inmigración muestran que la sociedad alicantina se ha convertido en un crisol de culturas, en la que conviven 122 nacionalidades y se hablan más de 40 lenguas diferentes (Núñez, 2013: 77).

Figura 3. La distribución de la población extranjera por nacionalidades en la provincia de Alicante.



Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras del INE (Fecha de consulta: 26/07/2014).

Resulta cuanto menos curioso evidenciar algunos aspectos sobre el grado de integración del colectivo de los británicos. Así, el 78 % reconoce que se relaciona sólo con ciudadanos ingleses, porque no existen españoles en su zona de residencia (52%) ni en sus hábitos sociales y familiares (48%). Además también manifiestan consumir con asiduidad los medios de comunicación ingleses en lugar de los españoles (González Sanz, 2011: 15-16).

4 La atención tributaria al contribuyente extranjero.

La elevada proporción así como particularidades de los ciudadanos extranjeros en la provincia de Alicante, abren el camino a que la Agencia Tributaria de la Diputación Provincial que se encarga de la gestión y recaudación de los tributos, *Suma*, deba realizar una actividad especial tanto para atender a este tipo de contribuyentes con unas características especiales (de idioma, con menor conocimiento del funcionamiento del sistema tributario o cultura tributaria diferente y/o en situación de temporalidad) (Bevins y Franks, 2003: 83) como para evitar evasiones de sus obligaciones como ciudadanos.

Las cualidades y, en algunos casos, las diferencias lingüísticas, culturales y sociales, de los extranjeros, unidas al hecho que gran parte de estos colectivos no tienen

un arraigo laboral y temporal permanente en la provincia, impulsaron al organismo tributario a poner en marcha unos servicios específicos conforme a sus peculiaridades.

Así, en el año 1994, *Suma* pone en funcionamiento la *Unidad de Atención a Contribuyentes Extranjeros*, con el objetivo inicial de divulgar entre éstos la información tributaria y facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones con la administración. El devenir de los años, no sólo ha vislumbrado un espectacular crecimiento de la población extranjera en nuestra provincia, como fiel reflejo de la realidad nacional (tal y como refleja la figura 2), sino que también ha expandido los servicios de *Suma*, extendiendo la actividad del servicio de atención a extranjeros desde la meramente informativa y divulgativa a una actitud proactiva hacia este colectivo.

“Lo más característico y excepcional del caso español ha sido el cambio radical de una sociedad de emigración a un país de inmigración en un plazo de tiempo muy reducido” (Garrido, 2008: 129). En general, la velocidad con la que han cambiado las coordenadas del fenómeno de la inmigración –hasta prácticamente el año 2010 en que la recesión económica aplica su realidad con más crudeza a los inmigrantes imponiendo un retorno a sus países de origen- no logró conseguir la consolidación de un modelo de inmigración que integrara una legislación sólida, una respuesta política coherente y una adaptación social eficiente (Garrido, 2008: 163). Por este motivo, quisiéramos hacer constar que el servicio que lleva a cabo *Suma* como una acción integradora hacia la inmigración en lo que respecta al cumplimiento de sus deberes tributarios. Pues este servicio, que facilita la gestión y comprensión del sistema español a los no- nacionales, supone una acción de integración de este colectivo, máxime considerando que los residentes extranjeros tratan mayormente de cumplir con sus obligaciones tributarias en nuestro país, tal y como acreditan las entrevistas que se les ha realizado.

En este sentido, los servicios de atención a contribuyentes extranjeros, evidentemente, han de tomar en consideración la distribución de la población foránea a fin de focalizar las actuaciones de los colectivos con más representación en la provincia. Además, dada la dualidad que existe entre extranjeros con arraigo o no en nuestro país, también el servicio de atención al contribuyente extranjero de *Suma*, distingue entre las actuaciones a realizar para los residentes como los no residentes (López Minguenza, 2009)

- **Las actuaciones hacia los residentes:**

- a) Atención en idiomas: para lo que existe la unidad de extranjeros con capacidad para atender en inglés, alemán, francés, y holandés. Esta atención en idiomas no sólo se centra en las oficinas de *Suma* repartidas geográficamente sino que también se extiende a los servicios telefónicos (Centro de Atención al Usuario) y por correo electrónico. Precisamente el 34,18 por ciento de las consultas por email que recibió *Suma* durante el año 2013 correspondieron a ciudadanos extranjeros (Memoria Suma 2013).

Además *Suma* presta especial importancia a la formación de su personal en idiomas.

Se hace constar que *Suma* no ofrece atención ni información en el idioma ruso, siendo esta colectividad muy importante en la provincia alicantina y además en continuado aumento, especialmente en la zona sur que corresponde con Torrevieja.

- b) Publicación de la información tributaria municipal, en los distintos idiomas a través de las asociaciones y prensa especializada para extranjeros. Entre la prensa extranjera en la que *Suma* publica los anuncios se destacan: Costa Blanca News, Costa Blanca Nachrichten, Think in Spain, Wochen Post, La Gaviota, Round Town News y Coast Rider. Los colectivos asociativos corresponden a las nacionalidades holandesas, francesas, alemanas, belgas, inglesas, noruegas y suizas (López Minguenza, 2009).
- c) Se realizan también sesiones informativas, como las organizadas con los colectivos extranjeros que de alguna manera se encuentran agrupados en colectivos y asociaciones como por ejemplo, El Campello English Speaking Club.
- d) En la Web toda la información se encuentra disponible en todos los idiomas que permite el traductor de Google además, diversos archivos publicados también están traducidos al inglés, alemán y francés. La versión inglesa de la página oficial de *Suma*, se encuentra actualizada.
- e) Por ultimo cabría resaltar que la destacada presencia de residentes británicos ha impulsado la colaboración entre *Suma* y el *Instituto de Revenues Rates and Valuation (IRRV)*, institución profesional de técnicos tributarios del Reino Unido, para buscar las claves que comprendan mejor el funcionamiento de nuestro sistema tributario local por los extranjeros.

Esta colaboración contempla una doble perspectiva, por una parte, el personal de *Suma* forma a técnicos británicos en España para facilitar el pago en su país de los hechos impositivos que se producen en nuestra provincia; mientras que por otra, los técnicos de *Suma* observan *in situ* y con detalladas explicaciones de los técnicos británicos cómo funciona su sistema tributario local para comprender mejor la idiosincrasia del contribuyente británico

- Las actuaciones dirigidas a los contribuyentes no residentes:

- a) La localización de deudores. Los contribuyentes no residentes pasan al estadio de localización de deudores, cuando confluyen los siguientes requisitos: 1. La deuda ha de estar en período ejecutivo; es decir, cuando se haya superado el periodo voluntario de pago, 2. No tienen designado representante en España; 3. Se les ha sido practicadas las pertinentes notificaciones en su domicilio fiscal, y; 4. Se han agotado todas las posibles vías de localización en el territorio nacional. Los trabajos de localización implican averiguar el nuevo municipio o país de residencia del contribuyente a través de la documentación de cambio de titular o posibles movimientos de domiciliaciones bancarias y, también, localizar su dirección a partir de la información que pueda suministrar Internet o los propios Ayuntamientos (López Minguenza, 2009). *Suma* ha desarrollado específicamente un proyecto para localizar británicos, por ser el colectivo de la UE más numeroso, a partir de la colaboración con una empresa británica que localiza a los contribuyentes (*Rossendales*).
- b) La elaboración de modelos de comunicación en inglés, alemán y francés para el requerimiento del pago de la deuda y el aviso del inicio del procedimiento de embargo.
- c) Las facilidades para realizar otros medios de medios de pago como: a través de transferencia bancaria, telefónicamente con tarjeta de crédito y con domiciliación (SEPA), además de las vías de pago tradicional.
- d) Otro proyecto es la videoconferencia, destinado a la formación y seguimiento continuo del proyecto formativo de recaudación de los tributos españoles en territorio extranjero.

Recapitulando, los extranjeros suponen un colectivo de contribuyentes importante que, en general, cumplen con sus obligaciones tributarias con

formalidad. Si bien, en muchas ocasiones, el carácter no residencial y su grado de impermeabilidad al desarrollo de la sociedad española, hacen necesario que los grupos sean atendidos de forma específica. Así, el organismo tributario *Suma* no sólo ha de contemplar ampliamente las actuaciones particulares descritas, sino que también deberá tomar esas consideraciones, de manera más específica, en las oficinas presenciales sitas en las comarcas y municipios en los que estos extranjeros se suelen concentrar.

5. La descripción de los resultados de las entrevistas realizadas a los contribuyentes extranjeros sobre la percepción de *Suma*

Con objeto de analizar el discurso completo de los extranjeros sobre cómo perciben la cultura tributaria española y en particular la actuación de *Suma* como agencia tributaria, se han seleccionado 21 entrevistas realizadas a diversos contribuyentes extranjeros en la provincia de Alicante. De estas, 14 corresponden al colectivo de británicos, 3 a noruegos y 3 a italianos. Estas seis últimas han sido especialmente seleccionadas atendiendo al criterio que no son hablantes nativos de lenguas mayoritarias en la UE pero que sin embargo tienen una importante presencia en el área geográfica. Entre los entrevistados, 11 son mujeres y 10 hombres. Y la estructura de edad se distribuye de la siguiente forma:

Tabla 3. Distribución de los entrevistados por grupos de edad

Intervalo de edad	Número de entrevistados
25 a 45 años	4
46 a 64 años	6
65 o más	11

Además, se ha atendido al criterio de población residente y no residente en nuestro país, considerando a éstos últimos aquellos que están en nuestro país menos de 1 año.

Tabla 4. Distribución de los entrevistados según el tiempo que llevan en España

Residente: más de 1 año en España	16 (76,2 por ciento)
Menos de 1 año	5 (23,8 por ciento)

La recogida de datos se ha realizado durante el mes de junio de 2014, básicamente por los usuarios del “English Speaking Club de El Campello” que agrupa a los extranjeros de las comarcas del Alicantí y la Marina Baja.

La modalidad de entrevista ha sido la semiestructurada, pues incluye diferentes tipos de preguntas (cerradas, abiertas y de confrontación) sobre distintos aspectos que la entrevistadora ha considerado de interés, y se complementa, con ideas sobre cómo estructurar su contenido durante la recogida de datos (Flick, 2004: 104).

Así, el cuestionario de base para las entrevistas realizadas a los extranjeros sobre la percepción de la satisfacción de los servicios de gestión tributaria y recaudación que realiza *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante*, ha sido diseñado en inglés, y se expone a continuación.

Tabla 5. El cuestionario elaborado para los contribuyentes extranjeros

This very short questionnaire is being carried out to assist research which should prove vital in improving *Suma* services.

Thank you very much for taking part!!

Question 1

Paying *Suma* is

a) simple b) complicated c) no opinion d) not applicable

Question 2

Who is *Suma*?

a) local council b) civil service c) regional government d) provincial government e) do not know

Question 3

Have you seen any *Suma* literature in English, French or German?

a) yes b) no c) do not know

Question 4

In the *Suma* office the service is

a) good b) average c) poor d) third party e) not applicable

Question 5

By telephone with *Suma* the service is

a) good b) average c) poor d) third party e) not applicable

Question 6

Do you pay by monthly instalments?

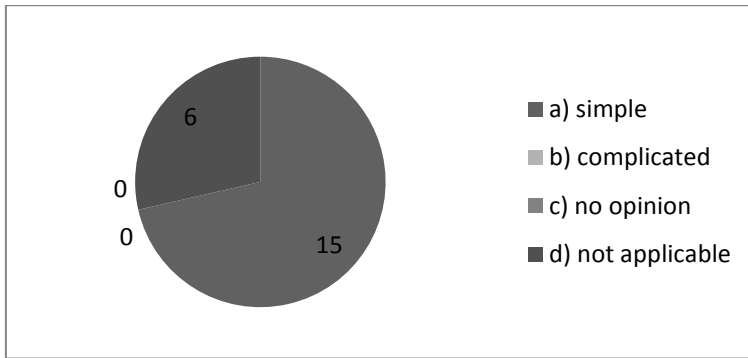
a) yes b) no c) not aware of this option

Your answers are anonymous but it would be useful to know

1. your age
2. your nationality
3. how long you have been living in Spain

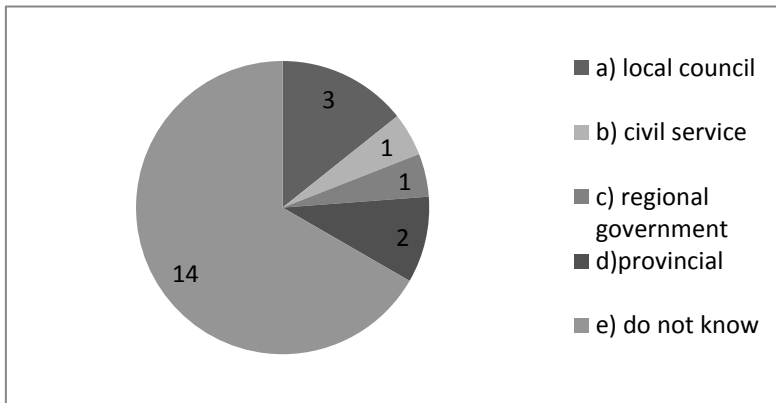
- Descripción de los resultados.

Pregunta 1: Paying *Suma* is



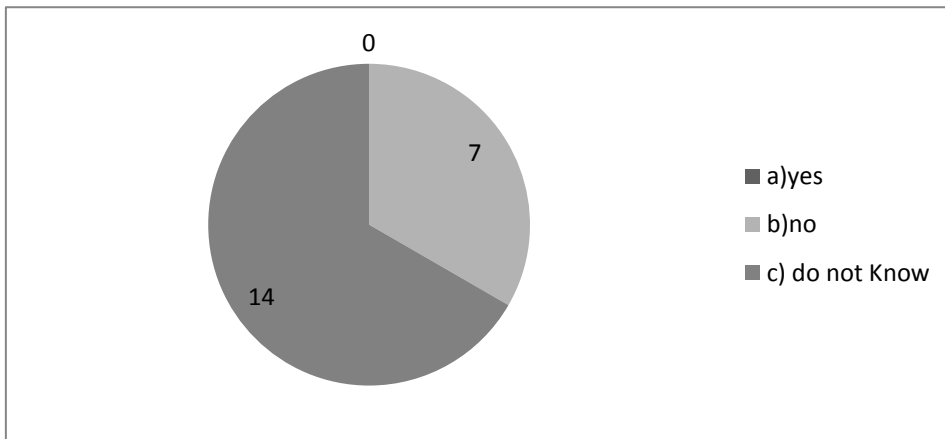
La mayor parte de los usuarios consideran que su relación con *Suma* es sencilla. Y coinciden aquellos que contestan que no es aplicable con aquellos extranjeros que llevan menos de un año en el país, con lo que se estima que no son, ni han sido, sujetos pasivos de los tributos locales. En cualquier caso, el 15% de los entrevistados reconoce que ha tenido alguna vez un problema administrativo, como emisión de recibos indebidos, errores en los recibidos emitidos o bien la dirección postal de aviso era inexacta. Estas personas manifiestan que la resolución de estas incorrecciones les llevó mucho tiempo y esfuerzo.

Pregunta 2: Who is *Suma*?



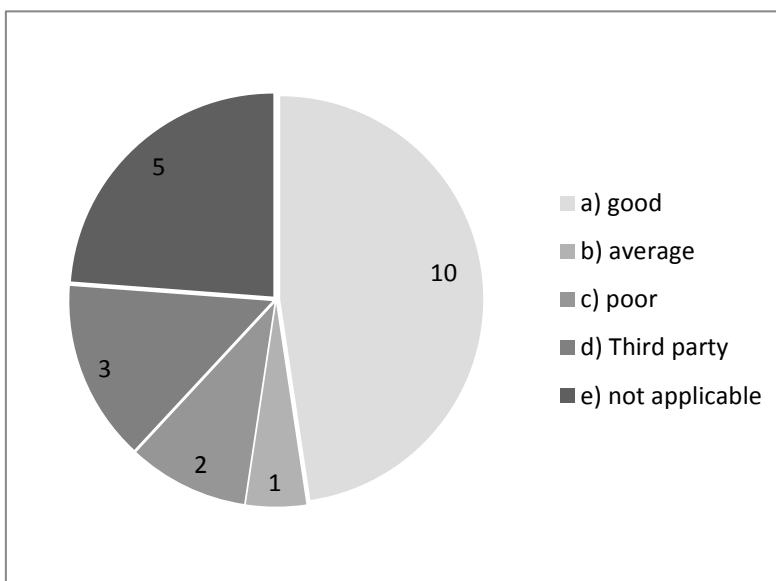
Tan sólo 2 entrevistados aciertan a la hora de identificar que *Suma* es un organismo autónomo de la Diputación Provincial de Alicante a pesar de la intensa publicidad al respecto. Esto es una muestra de que la complejidad de nuestro sistema administrativo (que combina el nivel local con el provincial, regional y nacional) apenas es entendida por los extranjeros.

Pregunta 3: Have you seen any *Suma* literature in English, French or German?



Resulta curioso destacar que ninguno de los entrevistados conocía de la publicidad de *Suma* en otros idiomas. De hecho, algunos reconocieron que la información sobre el pago del IVTM la obtuvieron en el taller de reparación de su coche.

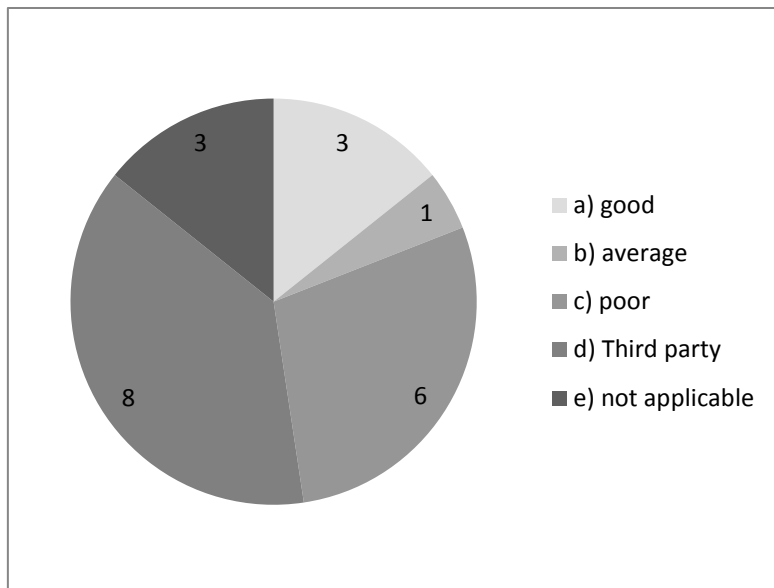
Pregunta 4: In the *Suma* office the service is



La mayor parte de los entrevistados reconocen la buena calidad del servicio de atención en las oficinas de *Suma*. En cualquier caso, resulta destacable que 3 entrevistados utilicen a una tercera persona para realizar sus trámites relacionados con la gestión tributaria local. En este sentido, mientras un entrevistado reconoce que si hubiera sabido que en las oficinas se hablaba inglés no hubiera acudido a una tercera persona, otra persona reconoce que tuvo que acudir a un traductor pues no conseguía entender ni hacerse entender con el personal de *Suma* “*I was unable to solve the matter myself*”

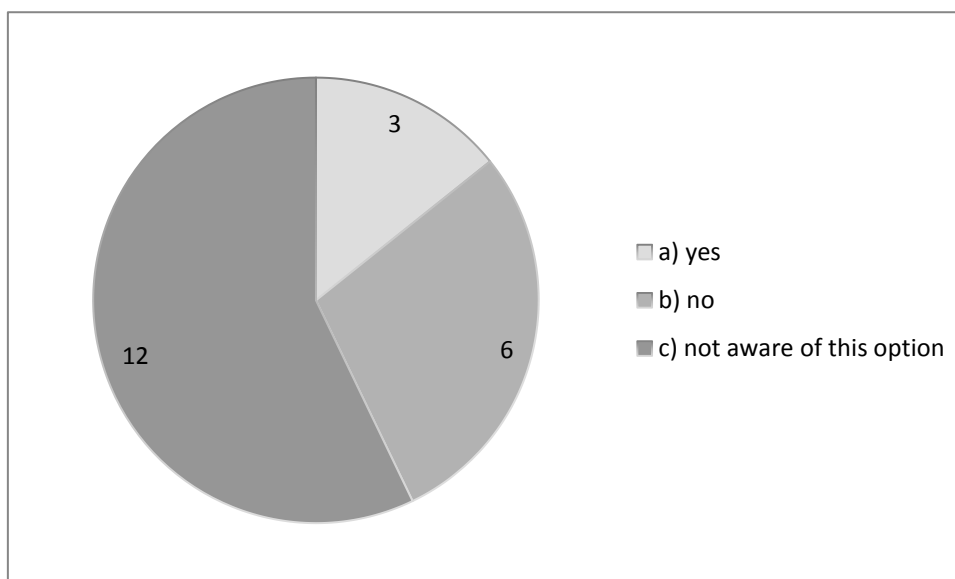
despite having lived here for 30 years and with what I thought was a reasonable level of the Spanish language” (transcripción literal de la entrevista)

Pregunta 5: By telephone with *Suma* the service is



Precisamente es la cuestión de la atención no presencial en la que el 76,2 por ciento de los entrevistados (14 personas) reprenden la actividad desarrollada por *Suma*, al calificarla de baja calidad y precisar de la ayuda de una tercera persona para requerir la información telefónica. En cualquier caso, también 2 entrevistados reconocen que la persona de atención telefónica hablaba muy bien inglés y su disposición era muy positiva, aunque no estaba autorizada para realizar modificaciones y que precisaba de una autorización, lo que obligaba al contribuyente a tener que repetir el trámite.

Pregunta 6: Do you pay by monthly instalments?



Apenas el 14 % de los entrevistados utilizan el plan de pago personalizado de *Suma* que permite el hacer frente de las obligaciones tributarias de los contribuyentes de forma fraccionada y organizando los pagos según su conveniencia. Resulta significativo que algo más el 57% no conociera este servicio que presta *Suma* y forma parte de la idiosincrasia de su modelo de gestión. Algunos entrevistados se sorprenden que existan folletos en inglés explicando en qué consiste el Plan de Pago Personalizado.

6. Las principales conclusiones

- Los tributos constituyen la principal fuente de financiación para los municipios, entre los que tiene especial protagonismo el IBI. Por otra parte, España es un destino para muchos extranjeros, siendo algo más de un 10% de su población reconocida en el INE como extranjera, resultando por lo tanto como sujetos pasivos de los tributos.
- En particular, siendo Alicante la provincia española con mayor presencia relativa de extranjeros (alrededor de una cuarta parte según cifras las oficiales de su población), resultará fundamental establecer una serie de estrategias desde la Administración Pública para hacer comprender a este colectivo la idiosincrasia del modelo de tributación local. Entre los extranjeros destaca la fuerte presencia de ciudadanos británicos.

- El organismo autónomo de la Diputación Provincial de Alicante, *Suma Gestión Tributaria*, se encarga de la gestión tributaria y recaudación de los tributos locales y otros ingresos de derecho público por delegación de “todos” los municipios alicantinos. Así, ha establecido una serie de actuaciones dirigidas especialmente hacia el colectivo de los no-nacionales a través de su *Unidad de Atención de Contribuyentes Extranjeros*. Medidas que abarcan desde la atención, información y publicidad en varios idiomas europeos, convenios de colaboración con empresas especializadas en gestión tributaria del Reino Unido, etc.
- La información que se ha recabado de las entrevistas realizadas a los extranjeros nos muestran que son un colectivo que desea cumplir puntualmente con sus obligaciones tributarias en España, aunque en algunos aspectos, y a pesar, de las medidas emprendidas por *Suma*, les resulta difícil comprender nuestra cultura tributaria. Siendo consciente de las limitaciones asociadas a este primer estudio experimental, no descartamos desarrollar investigaciones y exploraciones futuras para ahondar más en este tema, creando una base de datos actualizada y ampliando las entrevistas a los contribuyentes extranjeros.

7. Bibliografía básica consultada

ANDARIAS, R. (2013), “Crónica de una visita profesional de técnicos tributarios de *Suma* al Reino Unido, algo más que un proyecto común de movilidad”, en *Revista de Estudios Locales*, núm. 154, pp.8-11.

____ (2012), “The return match-played on a UK pitch 1”, *Insight*, March 2012, www.irrv.net.

BELMONTE, I. (2013), “La gestión tributaria local en España: Algunas propuestas solidarias del estado del bienestar ante la crisis global”. *Barataria, Revista Castellano Manchega de Ciencias Sociales*, núm.15. pp. 39-55.

BLEVINS, B. y FRANKS, D. (2003), “Local Spanish Taxes and miscellaneous”. En *Living in Spain*, Sixth Edition. London: Blevins Franks, pp. 81-88.

FLICK, U. (2004), *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata S.L.

GARCÍA, I. (2010), “Políticas migratorias en España y cooperación con los países de América Latina”. En Benito, V y Gúzman, A.L. (coords.), *Ponencias, comentarios y conclusiones del I Seminario Iberoamericano sobre Políticas Migratorias, Cooperación al Desarrollo, Interculturalidad e Integración Social de los Inmigrantes Latinoamericanos en España*. Alicante: ECU, pp.15-26.

GARRIDO, L. (2008), “La inmigración en España”. En Requena, M. y González J.J. (coord.), *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza Editorial, pp.127-164.

GONZÁLEZ RIO, M.J. (1997), *Métodos y técnicas de investigación social. Técnicas de recolección de datos*. Alicante: Aguaclara.

GONZÁLEZ SANZ, G. (2011), “La primacía de lo local y lo privado en los británicos de la Comunidad Valenciana”, *Más Poder Local*, núm. 7, pp.14-18.

HUETE, R. (2005), “Factores de atracción de Alicante como destino residencial: el punto de vista de los residentes europeos”. En Mazón, T. y Aledo, A. (coords.), *Turismo residencial y cambio social. Nuevas perspectivas teóricas empíricas*. Alicante: CAM, Fundación Frax y Universidad de Alicante, pp.375-390.

NÚÑEZ, E. (2013), “Comunitat Valenciana: Una integración de vanguardia. La escuela de acogida”. *Barataria, Revista Castellano Manchega de Ciencias Sociales*, núm.13, pp. 75-86.

Otras fuentes documentales consultadas:

Instituto Nacional de Estadística. <http://www.ine.es/>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos. <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PresupuestosEntidadesLocales/Paginas/PresupuestosEntidadesLocales.aspx>

Observatorio Valenciano de la Inmigración.

Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante.

<https://www.suma.es/>

LA INTEGRACIÓN SOCIAL DEL ALUMNADO INMIGRANTE EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Sheila González Motos

Sheila.gonzalez@uab.cat

Universitat Autònoma de Barcelona

Panel 7 - Inmigración

Palabras clave: Integración social, capital social, educación inclusiva, política educativa, segregación escolar

ABSTRACT

Este *paper* pretende dar cuenta de las dinámicas relacionales que tienen lugar en los institutos de educación secundaria y que generan procesos de integración o marginación social, analizando el impacto de las estructuras organizativas de los centros educativos sobre el nivel de interculturalidad de las redes relacionales del alumnado extranjero. Se tratan en esta investigación aquellos factores organizativos que dificultan la integración del alumnado de origen extranjero en redes relacionales con presencia de alumnos autóctonos y aquellos otros factores que, por el contrario, favorecen la creación de este tipo de redes. Concretamente, el análisis aborda cómo la asistencia a un aula de acogida (y el diseño de esta aula) y la organización del aula ordinaria impactan sobre la conformación de unas redes relacionales más o menos interculturales.

A partir del análisis de la totalidad de alumnos escolarizados en los grupos-clase de 4º de ESO de ocho institutos del área metropolitana de Barcelona (un total de 664 alumnos, pertenecientes a 28 grupos-clase), los resultados del análisis ponen de manifiesto los (limitados) efectos del aula de acogida sobre la configuración de relaciones monoculturales y el impacto de la organización de los grupos-clase ordinarios (principalmente por su composición étnica pero también por su adscripción a grupos de nivel) sobre la cohesión relacional en los institutos.

1. Introducción

Buena parte de los estudios sobre la conformación de redes de amistad de niños y adolescentes se enmarcan en los procesos relacionales que tienen lugar en los centros educativos. La centralidad otorgada a la escuela como espacio para la integración social de determinados colectivos no es nueva, forma parte del núcleo de la sociología de la educación y de la preocupación política desde los inicios de la configuración del sistema educativo universal. Lo que sí que es más reciente es la visibilidad de que la buscada integración social de algunos colectivos presenta déficits importantes, visibilidad enfatizada por la llegada del colectivo inmigrante a nuestro sistema educativo.

Los sociólogos de la educación e investigadores procedentes de distintos ámbitos científicos (ciencia política, pedagogía, antropología....) coinciden en que los centros educativos son espacios clave en la configuración de relaciones entre adolescentes puesto que son la institución donde pasan más tiempo fuera del ámbito familiar, pero además porque se trata de un espacio de constante intercambio relacional alejado de las relaciones con los adultos (Alegre, 2004).

En esta línea, una parte de la investigación educativa ha evaluado si las dinámicas organizativas incrementan o frenan el contacto entre los alumnos. Sin entrar en el terreno pedagógico y limitándome a cuestiones de política organizativa, este paper aborda las formas de agrupación de los adolescentes (autóctonos y de origen extranjero) en el espacio escolar, examinando cómo influyen las estrategias organizativas de los centros educativos en la conformación de redes de amistad más o menos interculturales.¹ El objetivo es, pues, conocer las dinámicas a través de las cuales se produce la exclusión o inclusión del alumnado extranjero en las redes relacionales y examinar la capacidad de influencia de las políticas organizativas de los institutos sobre estas dinámicas.

2. Algunas notas teóricas

La escolarización conjunta de alumnado extranjero y autóctono en un mismo centro escolar es una cuestión básica para fijar las bases de un sistema educativo que favorezca la integración

¹ Reservo el uso del término intercultural para las dinámicas que ponen en contacto a alumnado autóctono y extranjero. Esto no quiere decir que esta tesis sea ciega a la diversidad interna del colectivo extranjero pero mi principal interés se encuentra en los procesos que acercan a alumnos extranjeros y autóctonos.

social² y escolar de los alumnos pertenecientes a minorías (entre ellos, los alumnos extranjeros de reciente incorporación). No obstante, la escolarización conjunta en un mismo instituto no es suficiente, siendo además necesario que dentro de los centros educativos se produzca un auténtico contacto intercultural entre los alumnos. La falta de valor explicativo de la composición étnica del centro escolar sobre las relaciones interraciales lleva a varios autores a teorizar sobre el posible efecto de la segregación intraescolar, según lo que Hallinan y Williams (1989: 77) definen como «*resegregate a desegregated school*». Moody (2001) insiste en la idea de que las escuelas formalmente heterogéneas no albergan siempre relaciones interculturales, ya que la raza se convierte a menudo en el eje sobre el cual se construyen las relaciones en su interior. Y esto no es sorprendente, según el autor, por tres motivos: en primer lugar, porque los alumnos prefieren establecer relaciones con aquellos a los que más se parecen (Hallinan y Williams, 1989; Hallinan, 1978); en segundo lugar porque existe la probabilidad de que la mayoría blanca perciba una cierta amenaza o lucha por los recursos a medida que la presencia de minorías aumenta (Blalock, 1967; Hartup y Abecassis, 2002) y, en tercer lugar, porque la organización interna de las escuelas –incluso las de composición escolar étnicamente heterogénea– puede tender a una cierta segregación racial en la aplicación de los itinerarios, los grupos de nivel o las actividades extraescolares, lo que reduce las probabilidades reales de contacto interracial.

Aunque existe un margen de acción para reducir el peso de las tres causas expuestas, es la tercera la que se observa como responsabilidad directa de los centros escolares.

La sociología, en general, y la sociología de la educación, en particular, han abordado de forma extensa e intensa el rol que los contextos sociales ejercen sobre los procesos de formación de redes relacionales (Granovetter 1973; Granovetter 1985; Allport 1954; Moody 2001), hasta el punto que ya no se cuestiona la importancia de estos contextos sociales sino que se pretende estudiar cómo ejercen sus efectos. Tal y como resumen Cheng y Xie (2012), el acuerdo de buena parte de la literatura sobre la creación de relaciones parte del consenso de la existencia de contextos sociales que actúan como preconditionantes de estas relaciones, sea creando o cerrando espacios para el contacto y el intercambio, sentando las bases para la asignación de identidades y roles sociales o estableciendo las pautas de la diferenciación social entre personas. Los contextos sociales, sin que exista una definición unívoca, se

² Siguiendo a Lozares et al (2011) parto de la definición de integración social como el resultado del capital social *linking*, es decir, los lazos relacionales que unen a sujetos de colectivos jerárquicamente diferenciados. En este caso, los vínculos que ponen en contacto al alumnado extranjero y autóctono, entendiendo que este último tiene acceso a mayores recursos.

abordan como espacios en los que los individuos que en ellos coinciden viven unas mismas experiencias, se guían por unas mismas normas o pautas culturales y participan de unas mismas actividades; por lo que los contextos sociales desembocan en la creación de segmentos sociales que determinan qué personas o tipos de personas se configuran como potenciales integrantes de una determinada red relacional. He aquí la justificación de su importancia para el estudio de las redes relacionales.

Sin negar la existencia de preferencias individuales en la creación de redes de amistad y relación, es necesario tener presente que estas se desarrollan en marcos estructurales de contracción que segregan a los individuos en círculos o espacios que limitan o potencian sus oportunidades de conexión (Hallinan y Williams, 1989; Moody, 2001). Es tal la interrelación entre ambos elementos que, como indican Cheng y Xie (2012: 4), *«the effects of structures and preference are impossible to disentangle in empirical research based on observed data»*.

En el ámbito educativo la escuela es el principal marco estructural y se convierte en objeto de interés puesto que las interacciones que se dan en su interior no son totalmente libres sino que están limitadas por las condiciones del entorno, a la vez que el contacto escolar determina no solo los nexos interculturales que se producen dentro de la escuela sino también aquellos que se dan fuera de ella (Cabrera et al, 1998; Carrasco et al 2009). Los alumnos inmigrantes, en el momento en que se incorporan tardíamente a los centros de educación secundaria, tienden a encontrar un cierto refugio entre los alumnos extranjeros de contextos geográficos cercanos ante las incertezas, las preocupaciones y las inseguridades propias de la incorporación al sistema educativo de acogida (Alegre et al, 2007; Benito y González, 2007; Benito y González, 2010). Las distancias idiomáticas de partida definen el grado de desorientación de estos primeros momentos en el centro y, en gran medida, determinan el marco de posibilidades relacionales del alumno que se acaba de incorporar. Ahora bien, estas posibilidades relacionales pueden ser ampliadas o restringidas por elementos organizativos y pedagógicos de los diferentes centros educativos.

El tamaño de la escuela y/o las aulas ha sido identificado en diversas investigaciones como un factor influyente sobre la configuración de unas relaciones más o menos interculturales. Para Hallinan y Williams (1989) la asistencia a escuelas, cursos, clases o grupos de nivel con mayor número de alumnos facilita el establecimiento de nexos relacionales más amplios entre los alumnos en comparación con unidades organizacionales más reducidas, lo que revierte en la configuración de redes más interculturales. Moody (2001), a pesar de coincidir con

Hallinan y Williams en el hecho de que en las grandes escuelas se amplían las probabilidades de tener amigos, observa que la segregación racial se incrementa al aumentar el tamaño de la escuela, atribuyéndolo a la tendencia de todo alumno a escoger preferentemente amigos del mismo grupo étnico (autoselección o autosegregación). Coincidiendo con esta última apreciación, Cheng y Xie (2012) observan tanto en el análisis a nivel de composición escolar (midiendo la homofilia racial) como el análisis a nivel individual (cálculo de las probabilidades de optar por un amigo de raza diferente) un incremento de la segregación racial cuando el tamaño del contexto social es mayor.

Moody (2001) aborda, además, el efecto que la separación por cursos ejerce sobre la segregación relacional, concluyendo que en los centros educativos donde existe mayor interrelación entre alumnos de diversos cursos, se amplía la relevancia de la raza como criterio de unión. En cambio, cuando las relaciones posibles se limitan a alumnos de un mismo curso, se reduce la importancia de este criterio.

Dentro de las dinámicas organizativas, la existencia de grupos de nivel y de itinerarios formativos diferenciados son los dos procesos pedagógicos más analizados. Son diversos los estudios que han abordado la composición de los grupos de nivel, destacando entre estos los que han centrado su atención en la homogeneidad basada en la motivación escolar y el rendimiento académico (Chen, Chang y He, 2003; Sage y Kindermann, 1999) o en las actitudes y aspiraciones académicas de sus integrantes (Smollar y Youniss, 1982). También existen estudios que han dedicado atención a la relación entre la etnia y los itinerarios formativos o *tracking*, observando la existencia de estatus diferenciados entre aquellos que cursan itinerarios académicos (mayoritariamente blancos) y aquellos que optan por itinerarios no académicos (principalmente no blancos) (Gillborn y Youdell, 1999; Moody, 2001). A pesar de que se trata de estrategias pedagógicas justificadas como instrumento de incremento de los resultados académicos (con detractores y defensores), su peso sobre la configuración de las redes relacionales parece no plantear discusión. Existe un amplio acuerdo en considerar que tanto las agrupaciones por niveles como la jerarquización de itinerarios formativos limitan la posibilidad de contacto intercultural, especialmente cuando se produce una correlación entre itinerarios y grupos étnicos (Hallinan, 1978; Moody, 2001).

Pero, además, los efectos relacionales de estas dinámicas pedagógicas van más allá de la potenciación o reducción del contacto, puesto que parecen contribuir a naturalizar y consolidar estigmas y jerarquías entre los alumnos y sus propios compañeros, creando una

especial hostilidad entre alumnos pertenecientes a grupos de alto rendimiento y alumnos de grupos de refuerzo (Ponferrada-Arteaga y Carrasco-Pons, 2010). En otras palabras, los grupos de alumnos se crean en contraposición a otros, especialmente en los contextos en los que se produce una rígida separación en grupos de nivel (Eckert, 1989). En este sentido, la igualdad de estatus necesaria para que la hipótesis del contacto sea efectiva queda incumplida por la aplicación del *tracking* en las escuelas, puesto que las jerarquías intraescolares no solo limitan las probabilidades de contacto entre los alumnos sino que además condicionan la voluntad de contacto, especialmente cuando se observa una relación entre determinados grupos de nivel o itinerarios y unas minorías étnicas concretas. En palabras de Ponferrada-Arteaga y Carrasco-Pons (2010: 88) la estructura escolar influye en la constitución de unas u otras relaciones de amistad en los centros educativos a través de la «*creation of groups of winners and losers according to the different levels of prestige they enjoy*».

Cabe matizar que algunas investigaciones han puesto de manifiesto que el impacto de estas agrupaciones no es igual para todos los niveles, de forma que es posible observar unas relaciones interétnicas más duraderas por parte del alumnado negro en los grupos de mayor rendimiento académico (Hallinan y Williams, 1987) o un mayor aislamiento por parte del alumnado extranjero escolarizado en grupos de menor rendimiento (Ponferrada-Arteaga y Carrasco-Pons, 2010).

3. Metodología

El eje vertebrador de la investigación son las redes relacionales. La caracterización de estas redes comporta la identificación de diferentes variables dependientes, en este paper son dos los indicadores abordados. Por un lado, la composición de la red relacional según procedencia, es decir, qué proporción de amigos autóctonos y extranjeros forman parte de las redes relacionales de los alumnos extranjeros.³ Y, por el otro, la densidad relacional, una medida grupal que aporta información sobre el grado de cohesión interna de los grupos-clase y sobre su relación con otros grupos.⁴

³ El indicador utilizado es el E-Index fundamentado en la variable procedencia (autéctono/extranjero). El E-Index (Ucinet) mide el peso de los lazos relacionales establecidos entre los miembros de un mismo grupo y aquellas relaciones establecidas con miembros externos al grupo, usando como descriptor del grupo una variable determinada (procedencia, sexo, edad...). Este valor puede oscilar entre 1 y -1, los valores en positivo indican mayor relación con miembros con los que no se comparte la característica definitoria del grupo (exogamia) y los valores en negativo apuntan a la existencia de mayores vínculos relacionales homofílicos (endogamia).

⁴ La densidad mide la relación entre el número de lazos existentes y el total de lazos posibles, sea dentro de un grupo (intragrupal), sea entre dos grupos (intergrupal).

Son dos los elementos introducidos en el análisis como posibles factores influyentes en la configuración de las redes relacionales del alumnado extranjero. En primer lugar, el aula de acogida. Las variables explicativas en este paper son los años de asistencia al aula de acogida y la vinculación actual con ella. El segundo elemento de análisis es el aula ordinaria. En este caso, las variables explicativas son la existencia o no de grupos homogéneos de aprendizaje, la ratio del grupo y, finalmente, el porcentaje de extranjeros de cada grupo-clase.

La explotación analítica se fundamenta en tres técnicas de análisis diferenciadas y complementarias. La aproximación cuantitativa se basa en las tablas de contingencia y en los modelos de regresión, mientras que el análisis cualitativo lo protagoniza el análisis del discurso de las entrevistas realizadas a los alumnos. En un plano intermedio se encuentra el análisis reticular o de redes que permite realizar una aproximación cuantitativa a través de los cálculos de UCINET pero también cualitativa a partir de la plasmación gráfica de las redes.

4. El efecto de la estructura organizativa de los institutos sobre las redes relacionales

Los centros escolares de educación secundaria disponen de un cierto margen de libertad en el diseño de sus estructuras organizativas y dinámicas pedagógicas, lo que implica que la acción docente no se desarrolla de igual forma en todos ellos. Entre los diferentes aspectos que son modificables por los equipos directivos y docentes de los institutos (criterios de las adaptaciones curriculares, políticas de atención a la diversidad, lógicas evaluadoras...), son dos los que protagonizan este análisis porque, al margen de su impacto sobre el aprendizaje, influyen sobre el tiempo de contacto entre los alumnos y, por lo tanto, pueden tener efecto sobre la constitución de unas u otras redes relacionales. Me refiero, en primer lugar, a la existencia de aula de acogida en el centro y a su diseño y, en segundo lugar, a la configuración de las agrupaciones flexibles o grupos de nivel (y a la ubicación del alumnado extranjero en ellos). Se trata en ambos casos de mecanismos de atención a la diversidad pero sus lógicas organizativas afectan de diferente forma al alumnado inmigrante. Mientras que el aula de acogida es un instrumento dirigido en exclusiva al alumnado de reciente incorporación, las agrupaciones flexibles están diseñadas para el conjunto de alumnos (aunque, a menudo, el alumnado extranjero se encuentra sobrerrepresentado en los grupos de refuerzo).

4.1 Las aulas de acogida y la procedencia y la lengua ¿origen de las redes relacionales?

Para la gran mayoría del alumnado extranjero, el aula de acogida representa o ha representado la puerta de entrada al proceso de escolarización. Para estos alumnos, el aula de acogida es donde se inician los aprendizajes de una –y en una– lengua desconocida, y donde se empiezan a adquirir los conocimientos y competencias básicas necesarios para inserirse de forma progresiva en los itinerarios y dispositivos escolares “normalizados”. Además, parece existir acuerdo entre los alumnos extranjeros en que las aulas de acogida se caracterizan por un estilo docente más personal y por unos profesores-tutores de acogida que se muestran comprensivos con sus dificultades y dilemas personales y se esfuerzan por actuar en consecuencia.⁵ En definitiva, para un sector del alumnado extranjero, el aula de acogida se corresponde con lo que oficialmente es reconocido como uno de sus principales objetivos: representar un espacio de referencia significativa.

Muchos de los alumnos extranjeros encuentran en el aula de acogida el apoyo, la empatía, la confianza o la complicidad con los compañeros del instituto. Se trata del aula donde se establecen los primeros vínculos de amistad o compañía, donde se conocen a otros alumnos en situaciones y dificultades (tanto de orden educativo como personal) parecidas (o relativamente similares) y donde existe la posibilidad de comunicarse con menos obstáculos lingüísticos u otorgándoles menor importancia. De acuerdo con estas experiencias y teniendo en cuenta que el aula de acogida pone en contacto y relación directa al alumnado extranjero, sería esperable la observación de su incidencia en los procesos iniciales de formación de grupos monoculturales. Partiendo de las dificultades lingüísticas, especialmente importantes en el caso de los alumnos de lengua no románica, no sería extraño que el aula de acogida incrementase las probabilidades de encontrar como salida relacional más plausible la incorporación a grupos de chicos y chicas de la misma procedencia o que hablen la misma lengua.

En efecto, el trabajo de campo ha puesto de manifiesto la existencia de un cierto repliegue relacional protagonizado por el alumnado extranjero. No obstante, los datos obtenidos aconsejan cuestionar el peso que el aula de acogida ejerce sobre la configuración de redes integradas por extranjeros. A pesar de la convivencia de alumnos de distintas procedencias en este dispositivo de atención a la diversidad, como veremos más adelante, son principalmente

⁵ Profundizamos sobre estas y otras cuestiones vinculadas al aula de acogida en Alegre et al. (2007) y Benito y González (2010).

los alumnos de la procedencia mayoritaria los que muestran un mayor repliegue relacional, lo que lleva a plantear si es la procedencia o la convivencia en el aula de acogida el factor detonante del establecimiento de estos lazos relacionales.

Son diversos los elementos que parecen asignar a las aulas de acogida, a priori, un efecto secundario (por detrás de la procedencia) en la configuración de redes relacionales del alumnado extranjero. En primer lugar, como se observa en la tabla 1, la categoría *Aula de Acogida* ha sido señalada por el alumnado extranjero en menor porcentaje que las categorías *Misma Lengua* o *Mismo País* como origen de sus vínculos de amistad (18,5% frente al 31,2% y 35,4%, respectivamente). De hecho, una mirada a las procedencias pone de manifiesto que, con la excepción del colectivo chino, el aula de acogida es identificada como motivo de los nexos relacionales en un porcentaje significativamente inferior (alrededor de la mitad) al atribuido a la misma lengua o el mismo origen.

Tabla 1. Motivos por los cuales formas parte de tu grupo de amigos, según zona de procedencia

	Misma Lengua (%)	Mismo País (%)	Aula de Acogida (%)
Extranjeros (158)	31,2	35,4	18,5
<i>Europa del Este (11)</i>	22,2	22,2	11,1
<i>América Latina (106)</i>	23,3	32,2	15,5
<i>Magreb (23)</i>	16,7	16,7	5,6
<i>China (53)</i>	68,7	65,6	40,6
<i>Indostán (11)</i>	22,2	22,2	11,1

Fuente: elaboración propia

El cruce de las categorías *Aula de Acogida* y *Mismo País* (tabla 2) apunta también a un mayor peso de esta segunda variable. Es decir, las lógicas de repliegue relacional del alumnado extranjero parecen estar fundamentadas principalmente en la existencia de una procedencia compartida, con independencia de si se ha coincidido o no en este dispositivo de atención a la diversidad.

Tabla 2. Cruce de *Mismo País* y *Aula de Acogida* como motivo por los cuales formas parte de tu grupo de amigos, alumnado extranjero

	Mismo País		Aula de Acogida
	No	Sí	Total
No (N = 101)	85,1%	14,9%	100%
Sí (N =56)	75,0%	25,0%	100%

Fuente: elaboración propia

En segundo lugar, si bien tanto alumnos de las procedencias mayoritarias como de las minoritarias han señalado el aula de acogida como origen de sus amistades, los primeros lo han hecho en mayor proporción que los segundos, reforzando así la fuerza de la procedencia como criterio de unión. En el caso del alumnado de procedencias minoritarias, el aula de acogida, a pesar de suponer también un espacio de confort emocional durante los primeros momentos, parece ejercer menos fuerza en la constitución de sus redes relacionales. Son varias las referencias del alumnado de Europa del Este, Magreb, Indostán o China –en los centros en que estas procedencias son minoritarias– a la preferencia por (o la facilidad de) iniciar los nexos de amistad al margen del aula de acogida ante la presencia en este espacio de mayorías a las que se sienten ajenos.

“Hay gente de Ecuador, África, Marruecos, Colombia... no hay chinos. Relación bien, normal, pero somos de diferentes clases. Es más fácil hacer amigos españoles”

Instituto C. Alumna A27.China

De hecho, los alumnos pertenecientes a las procedencias mayoritarias también han explicitado el poco contacto que tienen o han tenido en el aula de acogida con alumnos de otras procedencias:

“Había uruguayos, ecuatorianos, una venezolana que ya no está en el instituto, colombianos... ah, bueno, también había marroquíes, polacos y ucranianos pero tenía menos trato”

Instituto B. Alumna A2. Venezuela

En definitiva, es necesario matizar la fuerza de las aulas de acogida para la constitución de redes relacionales puesto que su efecto parece producirse mayoritariamente cuando se comparte una misma procedencia, siendo reducidos los casos en los que los alumnos de las minorías identifican este dispositivo como origen de sus amistades. Esto no implica, sin embargo, que el aula de acogida no haya sido relevante para la convivencia inicial en el instituto de alumnos de una misma procedencia. De hecho, algunos alumnos, directa o

indirectamente, han referenciado la importancia que el aula de acogida ha tenido en la constitución de unas determinadas redes relacionales. Así lo expresa esta alumna:

“Si no hubiera ido al aula de *acollida*, la verdad es que creo que sería diferente, tendría más amigos españoles y no todos latinos. Hice mi grupo con los del aula de *acollida* porque con los de clase nos hablábamos pero ya está...”

Instituto B. Alumna C10. Ecuador

El aula de acogida es especialmente importante en los primeros momentos pero, con el paso del tiempo, los alumnos tienden a normalizar su asistencia al aula ordinaria y a ampliar sus redes relacionales con nuevas incorporaciones, especialmente cuando dejan de asistir a este dispositivo de atención a la diversidad. La tabla 3 recoge los porcentajes de alumnos extranjeros que han identificado el aula de acogida como motivo de pertenencia a su grupo de amigos, distinguiendo entre aquellos que aún asisten a este dispositivo y aquellos otros que ya han dejado de asistir, según la duración de su vinculación. Estos datos ponen de manifiesto, por un lado, que la influencia del aula de acogida sobre las relaciones de amistad crece a medida que se incrementa el tiempo de asistencia y, por el otro, que los porcentajes son marcadamente superiores para los alumnos que aún asisten, comparando por un mismo tiempo de asistencia.

Tabla 3. *Aula de Acogida* señalada como motivo por el cual formas parte de tu grupo de amigos, según años y vinculación actual con el aula de acogida

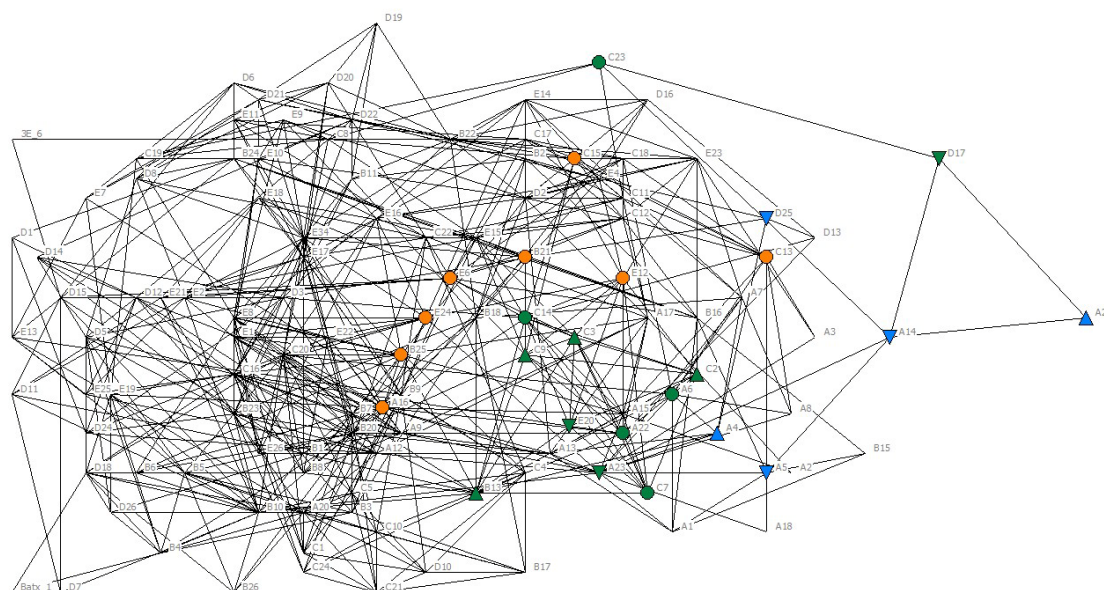
	Duración de la asistencia al aula de acogida			
	($\%$)			
	<i>Nunca</i>	<i>1 año</i>	<i>2 años</i>	<i>3 años</i>
Aún asiste	---	33,3	53,0	85,7
(<i>N</i>)	---	(18)	(17)	(7)
Actualmente no asiste	0,0	5,7	12,1	25,0
(<i>N</i>)	(46)	(35)	(33)	(8)

Fuente: elaboración propia

Esto no implica, insisto, que los alumnos que hace más tiempo que han llegado al instituto no hayan establecido vínculos importantes durante su estancia en el dispositivo de atención a la diversidad sino que con el paso del tiempo, sobre todo cuando el alumno deja de asistir al aula de acogida, otros elementos adquieren mayor relevancia como justificadores de los nexos afectivos, especialmente la procedencia. El análisis de las redes (Figura 1) de los diferentes institutos –incorporando las variables *asistencia al aula de acogida* y *curso de llegada*–

permite detectar algunas lógicas relacionales vinculadas a las mismas. Distinguiendo entre los alumnos que no han asistido al aula de acogida (nodos en color naranja), los que asistieron pero no lo hacen actualmente (nodos en color verde) y los que aún permanecen vinculados al dispositivo (nodos en color azul), se observa una mayor cercanía entre aquellos que han compartido una misma trayectoria respecto a la escolarización diferenciada. Por un lado, aquellos que nunca han asistido (que son también los que se incorporaron durante la educación primaria) se sitúan en posiciones de puente respecto al alumnado autóctono y muestran un menor repliegue relacional con sus connacionales. Por el otro, los alumnos que aún asisten al aula de acogida, con independencia del momento en que se incorporaron al centro,⁶ se sitúan en posiciones relacionales periféricas. Finalmente, en una posición intermedia se sitúa el alumnado que cursó aula de acogida pero no asiste en la actualidad, mostrando una mayor cohesión intragrupo que los otros dos perfiles de alumnos y agrupando a alumnos llegados al instituto en cursos diferentes.

Figura 1. Red relacional del Instituto G, según asistencia al aula de acogida y curso de llegada



En conclusión, las aulas de acogida parecen incentivar relaciones entre los alumnos que en ella coinciden pero estos efectos se producen mayoritariamente sobre lazos relacionales justificados según la procedencia, siendo minoritarias las relaciones surgidas en el aula de

⁶ Las formas geométricas aportan información sobre el curso de llegada: primaria (círculo), primer ciclo de la educación secundaria (triángulo) y segundo ciclo de de la ESO (triángulo invertido).

acogida entre alumnos de procedencias diversas. Esto comporta que con el paso del tiempo, la lejanía respecto al aula de acogida y la ampliación de redes relacionales basándose en la procedencia reduzcan el peso asignado por los propios alumnos al dispositivo de atención a la diversidad.

4.2 La organización del aula ordinaria y su efecto sobre la cohesión grupal

Las redes relacionales de los centros educativos muestran diversos grados de densidad (tabla 4), lo que indica la existencia de institutos más cohesionados y centros en los que el conjunto de la red presenta un bajo grado de conexión. La cohesión de las redes de amistad se mide de forma sencilla pero ilustrativa a partir del indicador de densidad, que calcula la relación entre el número de lazos existentes y el total de lazos posibles. La influencia del tamaño de los diferentes centros⁷ sobre el presente indicador imposibilita realizar una comparativa directa entre centros (el cuestionario de recogida de información limitaba el número de amigos señalados a veinte, lo que inevitablemente genera unas densidades inferiores en los centros de mayor tamaño).

Tabla 4. Densidad del conjunto de la red

Instituto	Número alumnos	Densidad	Desviación estándar
Instituto A	67	19,4%	39,6%
Instituto B	78	17,4%	37,9%
Instituto C	72	15,9%	36,6%
Instituto D	49	29,7%	45,7%
Instituto E	104	10,5%	30,7%
Instituto F	110	10,3%	30,4%
Instituto G	126	8,7%	28,2%
Instituto H	58	14,5%	35,2%

Fuente: elaboración propia

No obstante, no se observa una correlación entre el número de alumnos del instituto y la densidad relacional del mismo, por lo que puede deducirse que el tamaño no es el único factor explicativo de las diferencias detectadas. Además, la desviación estándar de la densidad es elevada para todos los casos, lo que lleva a plantear la existencia de importantes diferencias internas en cada uno de los institutos. Este apartado centra su atención en la explicación de estas diferencias internas a partir de las densidades relacionales observadas en un nivel de análisis inferior; los grupos-clase. Para su análisis se ha calculado la densidad intragrupal,

⁷ Es necesario tener en cuenta la advertencia de Cornejo (1990) sobre las limitaciones de algunos indicadores del análisis sociométrico por su sensibilidad ante el tamaño del conjunto de la red y, por lo tanto, la cautela para su uso como instrumento comparativo.

definida como la relación entre el número de lazos existentes entre alumnos de un mismo grupo-clase y el total de lazos posibles en cada uno de estos grupos-clase.

Los grupos-clase han sido caracterizados de acuerdo a su composición heterogénea (ordinarios) u homogénea (de refuerzo o de rendimiento avanzado), al porcentaje de alumnos extranjeros que los integran y a su tamaño (ratio). La tabla 5 recoge los modelos de regresión lineal elaborados para analizar la relación existente entre estas tres variables y la cohesión grupal. El modelo completo (modelo 3) muestra un efecto negativo del tamaño del grupo, concretamente una reducción de la cohesión grupal de 2,27 puntos por cada alumno que se amplía la ratio. El porcentaje de extranjeros tiene también un impacto negativo sobre la densidad, a medida que se incrementa la presencia de alumnos inmigrantes en el grupo-clase, se observa una reducción de la densidad interna del mismo (de 0,13 puntos por cada 1% más de alumnado extranjero). Finalmente, el nivel de aprendizaje del grupo se muestra también influyente: pasar de un grupo ordinario a un grupo de refuerzo reduce la densidad del grupo en más de 6 puntos. En el caso de los grupos avanzados, en cambio, la densidad se incrementa en casi 11 puntos.

Tabla 5. El efecto de la organización del grupo-clase sobre la cohesión intragrupal

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Grupo de Refuerzo (Grupo Ordinario)	2,49** (0,91)	4,89*** (0,98)	-6,05*** (0,71)
Grupo Avanzado (Grupo Ordinario)	7,48*** (1,18)	8,44*** (1,17)	10,97*** (0,74)
% Extranjeros en el grupo		-0,13*** (0,02)	-0,03* (0,01)
Ratio grupo-clase			-2,27*** (0,07)
Constante	24,37*** (0,49)	28,05*** (0,80)	84,58*** (1,85)
R ²	0,06	0,11	0,65
F	20,85	25,51	300,3
N	663	663	663

Variable dependiente: Cohesión grupal (Densidad 0-100)

Coefficientes de regresión. Entre paréntesis error típico

Nota: *** p<0,001 ** p<0,01, * p<0,05, † p<0,1

4.3 La organización del aula ordinaria y su efecto sobre las relaciones entre grupos-clase

La cohesión de las redes relacionales de los institutos se ve afectada también por la existencia de una mayor o menor densidad intergrupala (calculada como el porcentaje de relaciones establecidas entre miembros de grupos-clase diferentes respecto al total de relaciones de este

tipo que serían posibles). En este caso, se obtiene un valor para la cohesión relacional entre alumnos de dos grupos-clase diferentes, por lo que es necesario contextualizar estos valores en función de la estructura organizativa de los centros educativos en su conjunto. Se distinguen básicamente tres lógicas organizativas: institutos en los que no existen grupos-clase permanentes asociados a niveles de aprendizaje diferenciados, institutos en los que se crea un grupo de refuerzo y se mantienen como heterogéneos el resto de grupos-clase y, finalmente, institutos en los que todos los grupos-clase se asocian a niveles de aprendizaje diferenciados.

La mirada al conjunto de la red de los centros donde no existen grupos-clase asociados a niveles de aprendizaje diferenciados muestra una importante interrelación entre los miembros de los diversos grupos-clase. La densidad es siempre mayor dentro del grupo-clase (los alumnos establecen más vínculos con compañeros de su mismo grupo) pero la densidad intergrupala es también elevada, sin que puedan detectarse dinámicas de agrupación excluyentes o aislantes en función del grupo-clase al cual está adscrito el alumno. En otras palabras, las redes relacionales, aun siendo principalmente establecidas dentro del grupo-clase de referencia, sobrepasan las fronteras de las diferentes aulas, configurando unas redes bastante cohesionadas a nivel de centro.

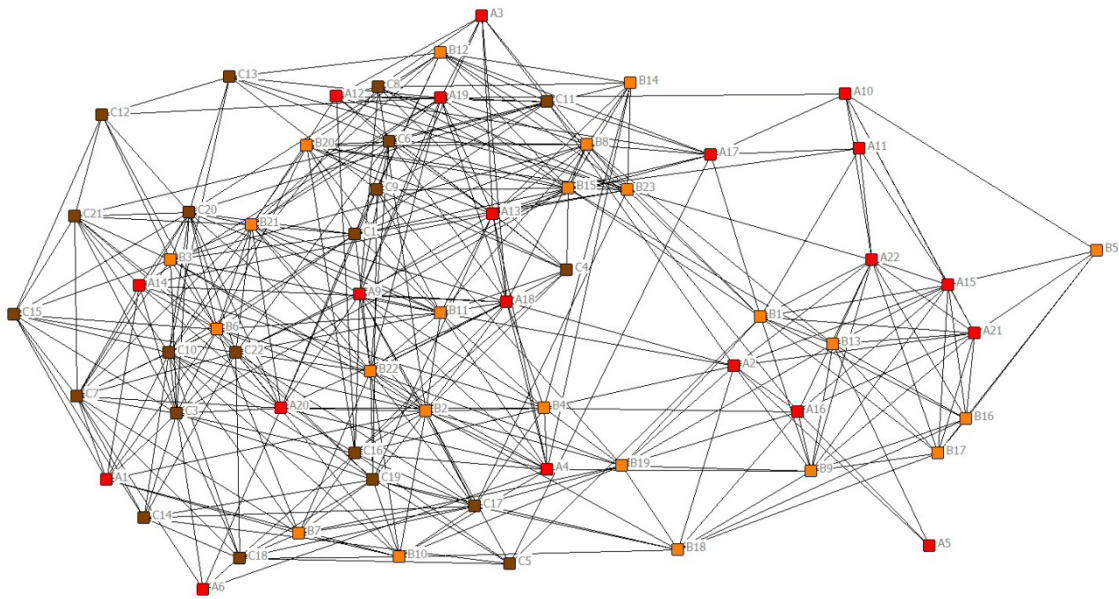
A modo de ejemplo, la tabla 6, que recoge las densidades grupales del instituto A, y la figura 2, que permite identificar las relaciones entre los diferentes grupos (rojo - 4ºA, naranja - 4ºB y marrón - 4ºC), muestran la inexistencia de un grupo aislado en la red.

Tabla 6. Densidad relacional intragrupos-clase e intergrupos-clase del instituto A

	4º A	4º B	4º C
4º A	26,3%	16,1%	11,0%
4º B	16,1%	29,2%	17,4%
4º C	11,0%	17,4%	30,5%

Fuente: elaboración propia

Figura 2. Red relacional del Instituto A según grupo-clase



En los institutos en los que existe un grupo-clase de refuerzo y el resto de grupos-clase son ordinarios, el análisis de las densidades intergrupales e intragrupales de estos centros hace aflorar algunas lógicas relacionales que no se observaban en la tipología anterior. En estos centros la interrelación de los diferentes grupos clase apunta a un mayor aislamiento del grupo de refuerzo en el conjunto de la red. Sin llegar a configurarse como una red segregada, se observa una menor frecuencia en las conexiones de los grupos adaptados con el resto de grupos (aunque, en función del instituto, estas conexiones son más o menos débiles), mientras que los alumnos de diferentes grupos ordinarios se relacionan entre ellos sin que se observen lógicas relacionales diferenciadas. Este mayor aislamiento del alumnado del grupo de refuerzo es expresado repetidamente por el alumnado entrevistado, especialmente por aquel que pertenece a los grupos ordinarios:

“Tengo amigos en el B, C, D y E... menos en el A, en todos. Los conoces en la hora del patio y luego porque tenemos cosas en común.

Instituto G. Alumna E6. Bolivia

A modo de ejemplo, tanto en la tabla 7 como en la figura 3 son fácilmente reconocibles los alumnos del grupo adaptado (identificado en color azul) que, aun manteniendo algunos vínculos relacionales con el resto de grupos-clase (identificados con los colores naranja, rojo

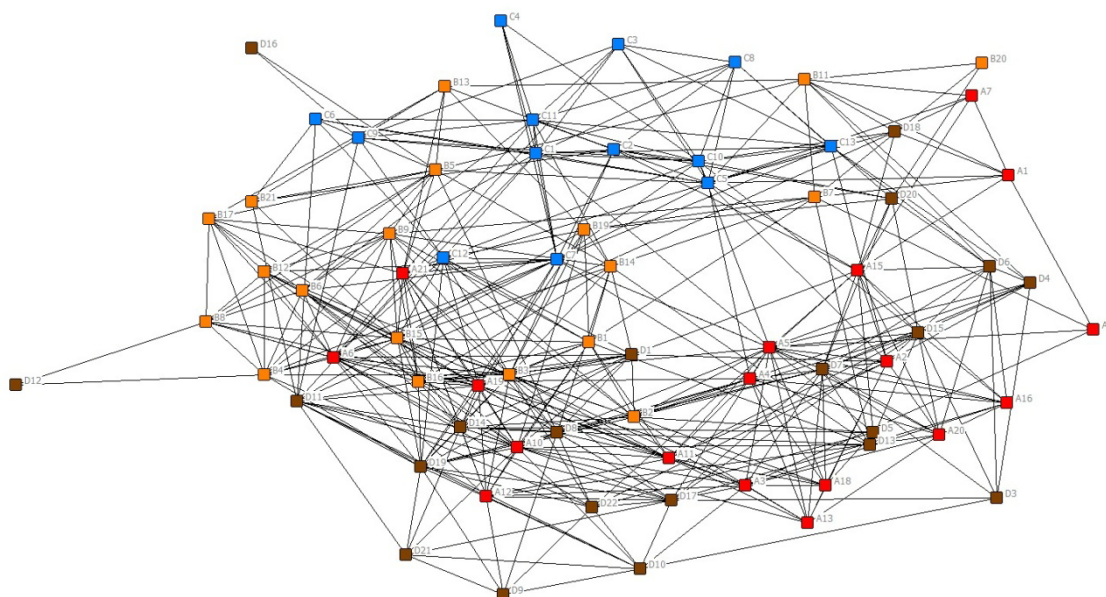
y marrón), muestran un mayor aislamiento en el conjunto de la red. En un sentido contrario, los alumnos de los grupos ordinarios interaccionan entre ellos con mayor frecuencia.

Tabla 7.. Densidad relacional intragrupos-clase e intergrupos-clase del instituto B⁸

	4º A	4º B	4º C	4º D
4º A	37,9%	13,7%	7,7%	16,9%
4º B	13,7%	40,4%	8,1%	9,5%
4º C	7,7%	8,1%	61,5%	6,6%
4º D	16,9%	9,5%	6,6%	25,2%

Fuente: elaboración propia

Figura 3. Red relacional del Instituto B según grupo-clase



La última tipología de centros la integran aquellos en los que todos los grupos-clase se asocian a un determinado nivel educativo, de forma que la asignación a cada grupo está determinada por el ritmo de aprendizaje del alumno y todos los grupos-clases son homogéneos. Esta lógica organizativa parece comportar, en el terreno relacional, que sean los grupos de nivel avanzado los más claramente identificables en el conjunto de las redes del instituto, mientras que el grupo (o grupos) de refuerzo carece de unidad y sus integrantes se distribuyen de forma dispersa a lo largo de la red. La tabla 8 muestra para el instituto C una densidad mayor en el grupo R1, mientras que la cohesión interna de los grupos de menor nivel (R2 y R3) es inferior.

⁸ Las tablas en este apartado identifican con sombreado gris a los grupos de refuerzo

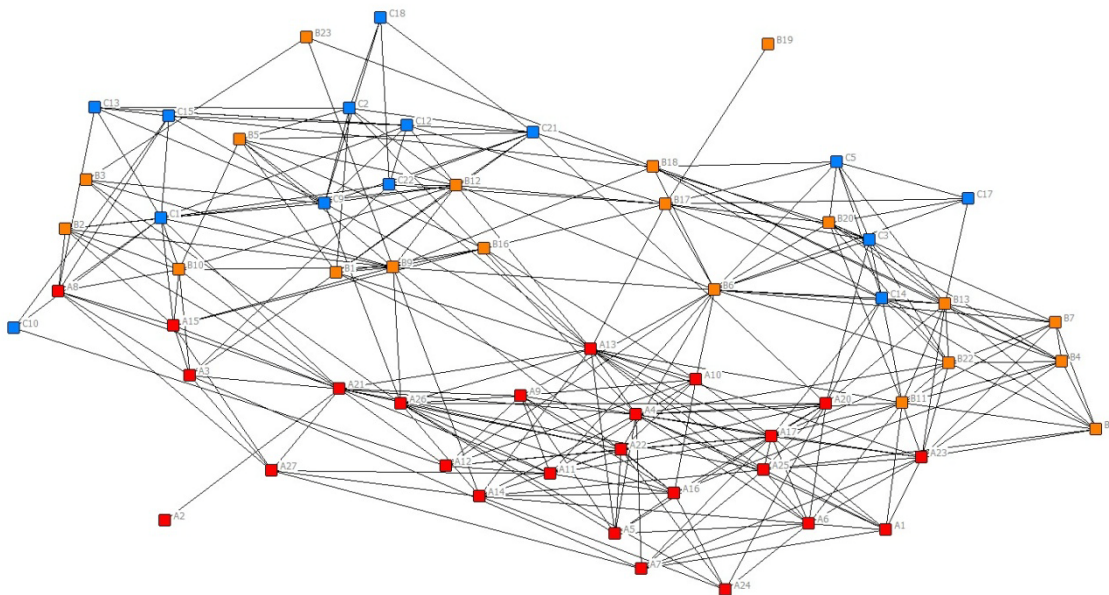
Tabla 8. Densidad relacional intragrupo-clase e intergrupos-clase del instituto C⁹

	R1	R2	R3
R1	34,0%	8,2%	4,3%
R2	8,2%	28,9%	13,3%
R3	4,3%	13,3%	26,7%

Fuente: elaboración propia

La figura 4 muestra, también para el Instituto C, una clara separación entre grupos-clase y la jerarquía de sus relaciones, de forma que en color rojo se identifican los alumnos del grupo avanzado (R1), en color naranja el grupo intermedio (R2) y, finalmente, el grupo de refuerzo R3 en color azul. Mientras que el grupo R1 muestra una mayor cohesión, los grupos de refuerzo (R2 y R3) se muestran fragmentados, estableciendo numerosas relaciones entre ellos.

Figura 4. Red relacional del Instituto C según grupo-clase



4.4 El efecto de la organización del aula ordinaria sobre el contacto intercultural del alumnado extranjero

El aula ordinaria se configura como el centro de la actividad educativa y relacional de los institutos. Se trata del espacio en el que más tiempo pasan los alumnos durante la jornada lectiva y es también el lugar en el que se fuerza la convivencia entre autóctonos y extranjeros. A diferencia de las dinámicas del patio, generalmente no estructuradas por los equipos docentes, y de las lógicas organizativas de las aulas de acogida, a las que solo asiste alumnado extranjero, las aulas ordinarias se presentan como los únicos espacios de contacto intercultural sobre los que existe un cierto margen de intervención por parte de los equipos directivos y

⁹ Las tablas en este apartado identifican con sombreado gris a los grupos avanzados

docentes, por lo que el diseño de los grupos-clase puede ser pensado como instrumento de influencia sobre las dinámicas relacionales.

Partiendo de las variables explicativas contempladas en los puntos anteriores, se evalúa ahora el impacto de los criterios organizativos de los grupos-clase sobre las probabilidades de que el alumnado extranjero establezca relaciones más interculturales, es decir, que incluya a más alumnos autóctonos en sus redes relacionales.

Tabla 9. El efecto de la organización del grupo-clase sobre la interculturalidad de las relaciones del alumnado extranjero

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Grupo de Refuerzo (Grupo Ordinario)	-0,12 (0,10)	0,11 (0,11)	-0,13 (0,13)
Grupo Avanzado (Grupo Ordinario)	-0,01 (0,13)	-0,02 (0,13)	0,04 (0,13)
% Extranjeros en el grupo		-0,01*** (0,00)	-0,01** (0,00)
Ratio grupo-clase			-0,04** (0,01)
Constante	-0,20** (0,06)	0,30* (0,12)	1,25*** (0,31)
R ²	0,01	0,11	0,16
F	0,76	8,17	9,12
N	198	198	198

Variable dependiente: E-Index autóctono/extranjero (Interculturalidad -1/1)

Entre paréntesis error típico

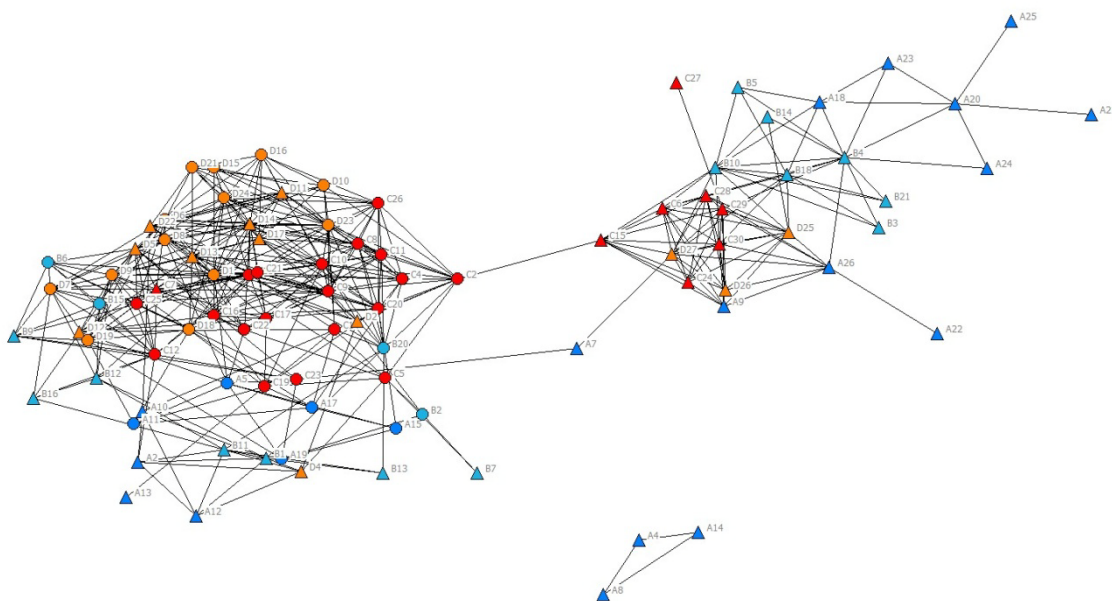
Nota: *** p<0,001 ** p<0,01, * p<0,05, † p<0,1

La tabla 9 recoge los tres modelos de regresión lineal creados a tal efecto. A diferencia de lo observado respecto a la densidad intragrupal, el grado de interculturalidad de las redes relacionales del alumnado extranjero no parece verse afectado por el hecho de asistir a un grupo-clase homogéneo o heterogéneo según el nivel de aprendizaje. Ni la pertenencia a un grupo de refuerzo ni la inclusión en un grupo avanzado se muestran estadísticamente significativas. En cambio, tal y como ocurría con la cohesión, el porcentaje de extranjeros en el aula y el tamaño del grupo-clase ejercen un impacto negativo, de forma que al incrementar la presencia de alumnos extranjeros se reduce ligeramente el grado de interculturalidad de sus amistades (en 0,01 por cada 1% más de extranjeros en el grupo), lo mismo que ocurre al ampliar el número de alumnos del grupo (0,04 por cada alumno más en la clase).

A pesar de que la adscripción a un grupo de refuerzo o grupo avanzado parece no afectar a la interculturalidad, su vinculación con la densidad relacional deriva en unas lógicas relacionales

que afectan también al alumnado extranjero. Aun a riesgo de simplificar en exceso, es posible afirmar que si bien en todos los institutos en los que los grupos-clase responden a medidas estándar las relaciones del alumnado extranjero exceden las fronteras del grupo clase en busca de lazos monoculturales, estos lazos de amistad se ven limitados por las fronteras relacionales que toman forma en base de la densidad intergrupala. A modo de ejemplo, en el Instituto E se observa como la fractura existente entre grupos avanzados y de refuerzo no solo se produce a nivel global de la red sino que afecta también a las lógicas relacionales de alumnado extranjero (nodos triangulares). Especialmente claro es el margen derecho de la red (figura 5), en la que se ubica el alumnado procedente de China y donde se observa una clara interrelación entre los alumnos de los grupos avanzados (identificados en color rojo y naranja) y su separación respecto a los alumnos de los grupos de refuerzo (identificados en dos tonos de azul).

Figura 5. Red relacional del Instituto E según grupo-clase y procedencia



5. CONCLUSIONES

En este paper las redes relacionales del alumnado extranjero han sido abordadas como objeto de estudio, en un intento de identificar los factores organizativos de los centros educativos que influyen en la creación de grupos de amistad de carácter intercultural. Concretamente, he abordado el impacto de los dos espacios en los que la mayor parte del alumnado extranjero divide su jornada lectiva, por un lado el aula de acogida y, por el otro, el aula ordinaria.

El aula de acogida está diseñada como espacio de convivencia entre alumnos extranjeros, más concretamente entre alumnos de reciente incorporación. Partiendo de esta circunstancia, esta investigación ha tratado de analizar su efecto sobre el impulso de redes relacionales integradas mayoritariamente por alumnado extranjero. El análisis ha mostrado que las aulas de acogida impulsan la creación de vínculos entre los alumnos que en ella coinciden pero estos efectos parecen limitarse a los lazos relacionales justificados según la procedencia, siendo minoritarias las relaciones surgidas en el aula de acogida entre alumnos de procedencias diversas. No obstante, entre los alumnos extranjeros de los grupos mayoritarios, con el paso del tiempo, la ampliación de redes relacionales de acuerdo a la procedencia parece reducir el peso atribuido por los propios alumnos a este dispositivo de atención a la diversidad.

El análisis de las aulas ordinarias se centra en el hecho de que son los únicos espacios de contacto intercultural sobre los que los equipos directivos y docentes disponen de cierto margen de intervención. Tanto la constitución de las aulas ordinarias de primer curso como los cambios que estas experimentan a lo largo de la educación secundaria parecen influir en la conformación de unas determinadas redes de amistad, consecuencia de la variación en el tiempo de convivencia de los alumnos dentro de una misma aula y los perfiles de alumnos que en ella coinciden.

El análisis de la composición de los grupos-clase muestra los efectos de su diseño sobre los procesos relacionales. En primer lugar se ha abordado la cohesión interna del grupo. Manteniendo el resto de variables bajo control, la ampliación de las ratios impacta negativamente sobre la cohesión grupal, puesto que dificulta el contacto directo entre todos los integrantes y potencia la fragmentación en redes de menor alcance. De igual forma, un incremento del porcentaje de alumnos extranjeros reduce también la densidad de los grupos al potenciar el repliegue relacional basado en la procedencia y, consecuentemente, la separación entre los alumnos de la mayoría autóctona y los de la minoría inmigrada. Finalmente, la identificación de los grupos con niveles de aprendizaje parece también influir, de forma que pertenecer a un grupo de refuerzo incrementa la probabilidad de segregación interna, mientras que los grupos ordinarios, y especialmente los avanzados, muestran una mayor unidad relacional.

En segundo lugar, el análisis se ha centrado en la densidad intergrupal, es decir, en los intercambios relacionales entre alumnos de diferentes grupos-clase. De forma muy breve es posible apuntar que cuando no existen grupos de nivel, la interrelación entre los diferentes

grupos-clase es la tónica general, sin que puedan identificarse grupos aislados. En cambio, la existencia de grupos de refuerzo o de grupos avanzados comporta una cierta segregación de la red.

Finalmente, he abordado el impacto del diseño de los grupos-clase sobre el nivel de interculturalidad de las relaciones de los alumnos extranjeros. De nuevo, el porcentaje de extranjeros en el aula y la ratio del grupo se perfilan como las variables con mayor capacidad explicativa. Ambas ejercen un impacto negativo, de forma que el incremento en el aula del número de alumnos, en general, y de alumnos extranjeros, en particular, conlleva una reducción del contacto entre unos y otros alumnos. En el caso del contacto intercultural, ni la pertenencia a un grupo de refuerzo ni la inclusión en un grupo avanzado se muestran estadísticamente significativas. A pesar de esto, el análisis de redes ha evidenciado que el alumnado extranjero no es ajeno a las fracturas observables en las redes relacionales de los centros educativos –motivadas principalmente por la existencia de grupos de nivel homogéneo–, de forma que los vínculos relacionales del alumnado inmigrante (sean más o menos interculturales) reproducen los patrones de aislamiento y segregación de grupos que se observan para el conjunto de la red del instituto.

BIBLIOGRAFÍA

Alegre, M.À., 2004. *Geografies adolescents a secundària. Els posicionaments dels fills i filles de famílies d'origen immigrat en els mapes relacionals i culturals articulats en l'àmbit escolar*. Universitat Autònoma de Barcelona.

Alegre, M.À., Benito, R. & González, S., 2007a. *Els sistemes educatius als països d'origen de l'alumnat immigrat. Una aproximació*, Barcelona: Fundació Bofill.

Alegre, M.À., Benito, R. & González, S., 2007b. *Immigrants als instituts*, Barcelona: Editorial Mediterrània.

Allport, G., 1954. *The nature of Prejudice*, Cambridge, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co.

Benito, R. & González, I., 2007. *Processos de segregació escolar a Catalunya*, Barcelona: Mediterrània.

Benito, R. & González, S., 2010. *De l'aula d'acollida a l'aula ordinària. Orientacions per a la transició*, Barcelona: Fundació Bofill.

- Blalock, H.M., 1967. *Toward a Theory of Minority-group*, Nueva York: John Wiley & Sons Inc.
- Cabrera, F., Marín, M.Á. & Espín, J. V, 1998. Elaboración de un sistema de categorías para el análisis sociométrico: su aplicación en aulas multiculturales. *Revista de Investigación Educativa*, 16, pp.27–45.
- Carrasco, S. et al., 2009. Segregación escolar e inmigración en Cataluña: aproximaciones etnográficas. *Working Papers*, (126), pp.1–26.
- Chen, X., Chang, L. & He, Y., 2003. The Peer Group as a Context: Mediating and Moderating Effects on Relations Between Academic Achievement and Social Functioning in Chinese Children. *Child Development*, 74(3), pp.710–727.
- Cheng, S. & Xie, Y., 2012. *Size Matters: The Structural Effect on Social Relations*, Michigan.
- Cornejo, J.M., 1990. *Anàlisi sociomètrica*, Barcelona: PPU.
- Eckert, P., 1989. *Jocks and Burnouts: Social Categories and Identity in the High School*, Londres: Teachers College Press.
- Gillborn, D. & Youdell, D., 1999. *Rationing Education: Policy, Practice, Reform and Equity.*, Taylor & Francis/Routledge.
- Granovetter, M.S., 1985. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *The American Journal of Sociology*, 91(3), pp.481–510.
- Granovetter, M.S., 1973. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), p.1360.
- Hallinan, M.T., 1978. The process of friendship formation. *Social Networks*, 1(2), pp.193–210.
- Hallinan, M.T. & Williams, R.A., 1989. Interracial Friendship Choices in Secondary Schools. *American Sociological Review* *american sociological review*, 54, pp.67–78.
- Hallinan, M.T. & Williams, R.A., 1987. The Stability of Students ' Interracial Friendships. *American Sociological Review*, 52(5), pp.653–664.
- Hansell, S. & Slavin, R.E., 1981. Cooperative Learning and the Structure of Interracial Friendships. *Sociology of Education*, 54(April), pp.98–106.
- Hartup, W. & Abecassis, M., 2002. Friends and enemies. In P. Smith & C. Hart, eds. *Handbook of childhood social development*. Maiden, MA: Blackwell., pp. 286–306.
- Hoxby, C., 2000. *Peer effects in the classroom: learning from gender and race variation*, Cambridge.

- Lozares, C. et al., 2011. Cohesión, Vinculación e Integración sociales en el marco del Capital Social. *REDES Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 20(1), pp.1–28.
- Moody, J., 2001. Race School Integration and Friendship Segregation in America. *The American Journal of Sociology*, 107(3), pp.679–716.
- Ovejero Bernal, A., 1993. Cómo enfrentarnos a los problemas de la integración escolar: una alternativa psicosocial a la educación especial. *Revista galega de psicopedagogía*, 6(8), pp.67–80.
- Ponferrada-Arteaga, M. & Carrasco-Pons, S., 2010. Togetherness, coexistence or confrontation – the impact of school climate and culture on peer-to-peer social relations in Catalonia, Spain. *Mediterranean Journal of Educational Studies*, 15(1), pp.87–107.
- Sage, N.A. & Kindermann, T.A., 1999. Peer Networks, Behavior Contingencies, and Children's Engagement in the Classroom. *Merrill-Palmer Quarterly*, 45(1), pp.143–171.
- Sánchez Hipola, P., 1994. La organización y el espacio escolar en el marco de la integración. *Revista Complutense de Educación*, 5(2), pp.105–120.
- Smollar, J. & Youniss, J., 1982. Social development through friendship. In K. H. Rubin & H. Ross, eds. *Peer Relationships and Social Skills in Childhood*. Nueva York: Springer Verlag.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOGIDA A MENORES QUE MIGRAN SOLOS: EFECTOS PARADÓJICOS SOBRE EL FLUJO MIGRATORIO

Chabier Gimeno Monterde

Grupo de Estudios de la Sociedad del Riesgo (Universidad de Zaragoza)

chabierg@unizar.es

PANEL: P7 INMIGRACIÓN

Los adolescentes y jóvenes que migran solos desde África a Europa son protagonistas de un cambio reciente en sus itinerarios migratorios. Desde principios de siglo, estas rutas tenían como etapa más visible su acogida institucional en los sistemas públicos de protección de la infancia. Aunque desde 2009 el volumen de menores de edad acogidos ha descendido, diversificándose igualmente los orígenes y perfiles de los adolescentes.

Tras la aparente uniformidad discursiva, que señala la relación entre la crisis económica europea y el descenso de estos flujos migratorios juveniles, nuestra investigación apuesta por una heterogeneidad de causas. Entre ellas, el papel determinante de las políticas públicas de acogida en la atenuación del flujo.

Durante los últimos años hemos analizado los datos socio-demográficos de los expedientes de protección de los menores solos acogidos en Aragón (entre los años 2000 y 2013), y hemos realizado entrevistas a técnicos y jóvenes migrantes, tanto en España como en Francia. Los datos y discursos recogidos nos permiten concluir que, como consecuencia del control migratorio desarrollado a través de estas políticas de acogida, se están generalizando entre los jóvenes las estrategias para evitar ser detectados, eludiendo la protección en España, y alcanzando destinos europeos más al norte, con menor experiencia en acoger-controlar a este colectivo.

De forma que, paradójicamente, las políticas públicas de protección de la infancia están incrementando la vulnerabilidad de este nuevo actor migratorio global.

PALABRAS CLAVE

Migraciones juveniles, transnacionalismo, control migratorio, políticas públicas, migración irregular.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOGIDA A MENORES QUE MIGRAN SOLOS: EFECTOS PARADÓJICOS SOBRE EL FLUJO MIGRATORIO

Jóvenes que migran solos

La movilidad autónoma de jóvenes africanos hacia Europa, atendiendo al volumen de menores acogidos institucionalmente en las Comunidades Autónomas peninsulares, ha decaído notablemente. El estudio de caso que aquí presentamos aborda este cambio en un flujo migratorio que ha cobrado mayor interés para las políticas públicas desde finales del siglo pasado.

Ampliando los datos de nuestra investigación inicial, la primera que ha analizado todos los expedientes de acogida de una Comunidad Autónoma (Gimeno, 2013d), y que abarcó la década 2000-2010, hemos analizado aquí los expedientes de tutela administrativa de menores solos por el gobierno aragonés de los años 2011 a 2013. De forma que hemos podido observar los datos de una de las Comunidades que, como viene ocurriendo en otras del interior peninsular, anteriormente era destino migratorio para estos menores (Gimeno, 2013c), y donde hoy apenas quedan algunos adolescentes acogidos.

Este análisis longitudinal de los datos ha sido realizado junto a un equipo de cinco alumnas de la Universidad de Zaragoza¹, en colaboración con el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS). Y recoge fundamentalmente el análisis cuantitativo de esos expedientes, así como los discursos de algunas entrevistas complementarias, realizadas tanto en Aragón, como en el sur de Francia. Obviando, con todo, un análisis teórico que ya se ha realizado en textos anteriormente publicados (Gimeno, 2013c), para lograr así una mayor fluidez e impacto de los contenidos más novedosos.

Cambios en el flujo migratorio: aproximación desde un contexto local.

Como primer paso, nos acercaremos a la realidad socio-demográfica actual de los menores que migran solos acogidos institucionalmente en Aragón, entre enero de 2011 y diciembre de 2013. Esto nos permitirá, al mismo tiempo, comparar los datos actuales con los existentes sobre periodos anteriores, a partir de la información relevante para el análisis migratorio que

¹ Mi agradecimiento y reconocimiento al esfuerzo de Cristina Climente, Olga Martín, Carmen Talavera, Elena Luminita Tanase y Antonella Tardini.

aparece en los expedientes de tutela administrativa. Como novedad respecto al estudio de la primera década del siglo, para este último periodo, también hemos tenido acceso a los expedientes que no han derivado en una acogida estable o tutela firme, comúnmente conocidos como expedientes de “previas”.

Como hipótesis de partida, y de acuerdo a los discursos institucionales que así lo indican, al estudiar esta nueva década nos planteamos que el descenso en el número de menores que migran solos, que han sido acogidos institucionalmente en Aragón, está relacionado con que esta Comunidad Autónoma ha dejado de ser un destino migratorio para este colectivo.

Como hipótesis complementarias, incidimos de nuevo, como en textos anteriores (Gimeno, 2013e), en que la escasa presencia del colectivo femenino entre estos adolescentes se debe a la situación de exclusión social e invisibilidad de las menores, en muchos casos insertas en redes de explotación sexual o laboral. Esta situación se encuentra directamente ligada a la insuficiencia de políticas públicas destinadas a paliar la extrema vulnerabilidad de estas menores (Torrado y González, 2014: 96).

En cuanto a la metodología, nuestra aproximación ha sido tanto cualitativa, como cuantitativa. En el apartado cuantitativo se realizó un análisis estadístico de los datos socio-demográficos de los expedientes de protección de menores solos, aportados por el IASS a través del Servicio de Información de Menores de Aragón (SIMA).

Este análisis ha tenido en cuenta las siguientes variables, ya estudiadas para la década anterior (Gimeno, 2013d):

- Provincia en la que se ejerce la tutela.
- Sexo del menor.
- Origen (nacionalidad).
- Fecha de nacimiento.
- Fecha de inicio del expediente.
- Fecha de final del expediente (si existe).
- Notificante de la detección del menor.
- Motivo de archivo del expediente.
- Situación residencial (en centro, con familiares, etc.).
- Medidas administrativas de acogida a 31 de diciembre de cada año.

En cuanto a las técnicas cualitativas, en Aragón se han realizado entrevistas a técnicos del IASS (técnico de diagnóstico y técnico del programa de emancipación), y a responsables de

entidades privadas que trabajan para la Administración (Fundación Federico Ozanam, Fundación de Atención Integral al Menor e YMCA). En el sur de Francia, por su parte, desde 2012 se han realizado entrevistas a jóvenes migrantes, familiares de estos jóvenes y técnicos de entidades privadas y públicas en las ciudades de Pau y Toulouse.

Análisis de la acogida institucional de jóvenes que migran solos en Aragón.

Datos socio-demográficos.

El número de menores de edad no acompañados acogidos en las tres provincias de la Comunidad Autónoma de Aragón en el periodo estudiado (2011-2013) es de 67, de los cuales un 63 tienen su expediente en la Dirección Provincial del IASS en Zaragoza (94 % de los casos), frente a apenas un 2 casos en cada una de las provincias de Teruel y Huesca.

Al igual que en el periodo anterior, observamos que la provincia de Zaragoza acumula el mayor porcentaje de expedientes, debido a que más de la mitad de la población de la Comunidad Autónoma se encuentra asentada en esta provincia. De ahí que, para este último periodo estudiado, las entrevistas a técnicos sólo se hayan realizado en Zaragoza.

En los expedientes analizados encontramos un alto número de expedientes referentes a varones, un 96,88% de los casos, frente a apenas un 3,13% de menores tuteladas. Dicho dato confirma la tendencia a la aparente masculinización de la migración de los menores solos (Gimeno, 2013c).

En un discurso muy asentado, a menudo sobre estereotipos, el factor cultural es el más señalado por los profesionales entrevistados como explicación a esta aparente masculinización².

“La familia nunca ha forzado a las niñas a salir, por costumbres machistas de la cultura africana” (P1).

Aunque, como a menudo ocurre con los discursos institucionales, su perspectiva local no permite observar esta migración desde el mismo enfoque que los estudios más globales, en los que se explica esta masculinización por la invisibilización de las menores migrantes (Quiroga,

² En adelante, las entrevistas a profesionales y técnicos se reseñarán como P1, P2, etc, con el fin de mantener su anonimato.

2010). Partiendo de ellos, podemos concluir que continúan existiendo en España menores extranjeras que se encuentran en situación de riesgo o desamparo, fuera de los sistemas de protección de la infancia (Gimeno, 2013e). Esto es, deberíamos admitir que las Ciencias Sociales y la Administración no llegan a conocer de su existencia, por lo que difícilmente podemos cuantificarlas aquí, ni aun estimar su número (Torrado, 2012: 76).

“Sí que vienen. Bueno, en realidad las traen, pero no llegan a tener expediente de protección, porque no se detectan (...) Es una realidad muy difícil de visibilizar (...) Es un objetivo que dicho colectivo esté dentro del sistema de protección, pero es difícil” (P3).

En cuanto a las menores que llegan a estar protegidas, los técnicos, recurriendo a su experiencia durante la década anterior, que ya estudiamos, vuelven a señalar a los “factores culturales” como determinantes en su adaptación a los itinerarios estandarizados de acogida. Siendo conscientes de las dificultades para trabajar con las menores, comunes en otras Comunidades Autónomas.

“A las chicas les cuesta más adaptarse debido a las diferencias culturales. Muchas de ellas tienen la mentalidad de casarse y ya, por lo que no suelen entrar en el PEP [Programa de Emancipación Personal, para mayores de edad ex-tutelados]. Al contrario que los chicos, (...) hay chicas que aprovechan bien el PEP y otras que han vuelto a su país o se van a otra provincia. Es más difícil de controlar” (P1).

“Hemos tenido alguna experiencia del pasado, en el que se desarmó una trama de prostitución infantil [Cataluña], han cogido a las chicas, las han protegido, las han llevado a un sitio oculto, y a las 48 horas han desaparecido todas” (P3).

En cuanto a la edad de estos menores al iniciarse el expediente, la mayoría tienen edades comprendidas entre los 16 y los 18 años, habiendo desaparecido los adolescentes que llegaban a edades más tempranas (con 13 o menos años), algo que caracterizó periodos anteriores en todo el Estado (Quiroga, 2005). El 75% llegan con 16 ó 17 años cumplidos.

TABLA 1: EDAD AL INICIO DEL EXPEDIENTE³

	FRECUENCIA	PORCENTAJE
14	3	4,7%
15	12	18,8%
16	22	34,4%
17	26	40,6%
18	1	1,6%
TOTAL	64	100,0%

Atendiendo al origen de los adolescentes acogidos, podemos confirmar la presencia todavía mayoritaria del colectivo marroquí, que constituye un 56,72% del total. Aun así, si tenemos en cuenta las entrevistas realizadas y el análisis de los expedientes desde inicios del siglo, parece consolidarse en los últimos años el cambio en el peso relativo del Magreb, en favor del aumento de los menores subsaharianos.

“Mayoritariamente y en los primeros años se trataba de un colectivo marroquí, un 90%, y un porcentaje muy bajo de rumanos. Los chicos de origen subsahariano llegan más tarde, al principio eran muy pocos. Será a partir del año 2009, cuando baja la llegada de MENAs [Menores Extranjeros No Acompañados, término jurídico], disminuye el número de marroquíes y de rumanos, y aumenta el número de subsaharianos. Hoy en día es más mayoritario el colectivo subsahariano. (...) Importancia de diferenciar las procedencias de los subsaharianos. Ahora predominan los malienses, antes venían más desde Gambia, Senegal y Camerún. Además una amplia gama de países del África Subsahariana” (P3).

³ Se desconoce la fecha de nacimiento de tres de los menores, por no constar en el momento de captarse los datos.

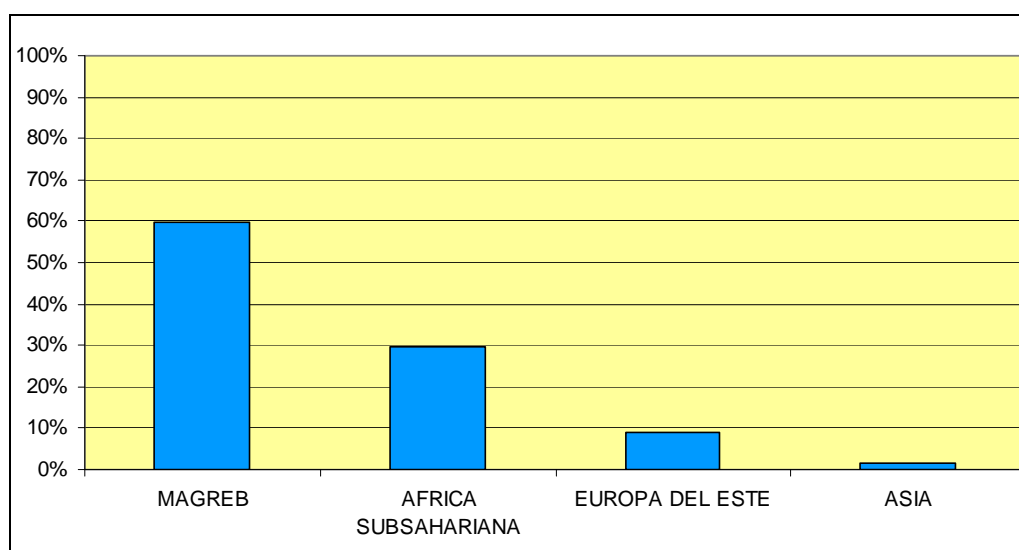
TABLA 2: ORIGEN

	FRECUENCIA	PORCENTAJE
MARRUECOS	38	56,72%
GUINEA	3	4,48%
MALI	9	13,43%
GHANA	4	5,97%
LIBERIA	1	1,49%
RUMANÍA	6	8,96%
PAKISTÁN	1	1,49%
SENEGAL	1	1,49%
ARGELIA	2	2,99%
GAMBIA	1	1,49%
COSTADE MARFIL	1	1,49%
TOTAL	67	100%

TABLA 3: ORIGEN AGRUPADO

	FRECUENCIA	PORCENTAJE
MAGREB	40	59,70%
AFRICA SUBSAHARIANA	20	29,85%
EUROPA DEL ESTA	6	8,96%
ASIA	1	1,49%
TOTAL	67	100%

GRÁFICO 1: ORIGEN AGRUPADO



Por último, considerando tanto el origen como el sexo de los menores, vemos que el origen de las dos únicas chicas registradas en los tres años es Marruecos y Rumania. Este perfil no difiere de los datos del periodo anterior (Gimeno, 2013d). De hecho, la menor rumana, de 14 años, fue detectada por la policía estatal ejerciendo la mendicidad y fue trasladada al COA (Centro de Observación y Acogida, Zaragoza) por desconocerse el paradero de sus padres. Algo común desde que se tienen datos registrados en Aragón sobre menores solas. Tras varias horas en el centro de primera acogida, la menor desapareció. Esta situación se dio en varias ocasiones y, al igual que la primera vez, también se fugó.

Evolución de la población acogida

De acuerdo también a la tendencia analizada para la década anterior (Gimeno, 2013d), el gráfico 2 muestra la evolución descendente de los expedientes iniciados. Como ocurre en otras Comunidades, hasta el año 2007 hubo un aumento de los expedientes, con la excepción del año 2004⁴, y a partir de 2008 ó 2009 el número de expedientes desciende.

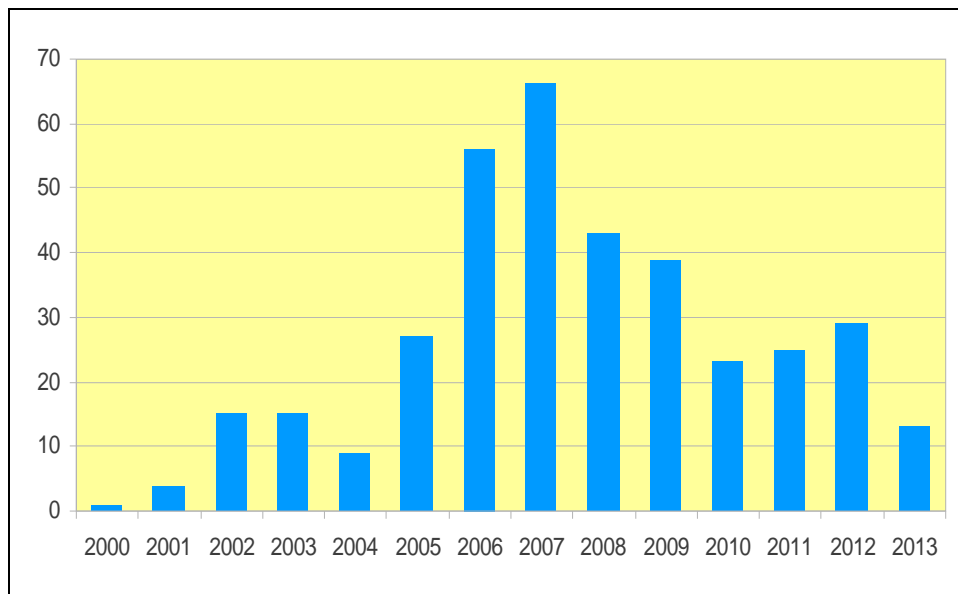
En concreto, y aunque en los años 2011 y 2012 se da un mínimo repunte de expedientes iniciados, poco significativo, en 2013 el volumen cae significativamente, pasando de 29 expedientes nuevos en 2012 a 13 expedientes nuevos ese año. Las entrevistas corroboran este marcado descenso.

⁴ La causa de la significativa caída del año 2004 fue la ausencia de registros administrativos de las acogidas y otras inacciones (Quiroga, 2010:36).

“En los últimos años se ha producido un descenso considerable de MENAs que acuden a los recursos. Si se compara con años anteriores, la reducción ha sido en torno a un 40 %. [La Fundación] ha llegado a gestionar hasta cuatro unidades residenciales, donde el 80% de la población eran MENAs. En estos últimos cuatro años se reconvirtieron dos de ellas en programas de preservación familiar. Y se han cerrado otros dos recursos: Residencia de los Olivos y la Casa San José donde había una presencia muy elevada de MENAs. Por lo cual son cuatro recursos menos en Zaragoza” (P4).

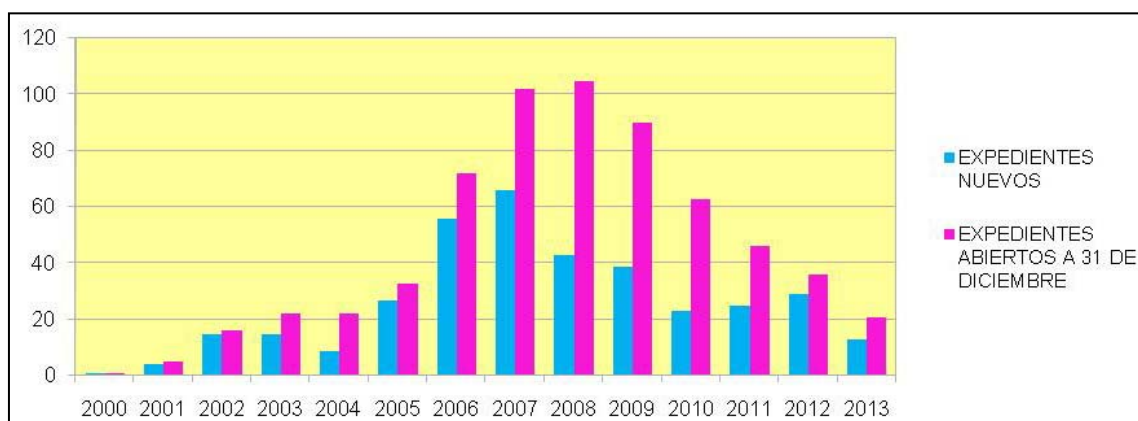
“Ha descendido considerablemente el número de MENAs. Puede ser que se encuentren en el COA con que no hay ningún menor en su situación y no tengan con quién identificarse” (P2).

GRÁFICO 2: AÑO DE INICIO DEL EXPEDIENTE



Como análisis comparativo, el gráfico 3, que incluye expedientes iniciados en el año (jóvenes recién llegados) y aquellos que permanecen abiertos a 31 de diciembre de ese mismo año (expedientes acumulados), nos permite observar con más profundidad la evolución del flujo, en cuanto a la llegada y la estancia en Aragón.

GRÁFICO 3: EXPEDIENTES A 31 DE DICIEMBRE E INICIADOS CADA AÑO



Como hemos concluido en otros textos (Gimeno, 2013c), Aragón, como otras Comunidades económicamente periféricas, ha sido en los primeros años del siglo una zona de paso (años 2000 a 2005), para convertirse posteriormente en un territorio de asentamiento (años 2006 a 2009) y, actualmente, nuevamente en una zona de paso. Antes de la actual crisis económica en Europa, la conversión en Comunidad de destino se debía a las mejoras en las praxis de acogida, que actuaban como factor atrayente para quienes querían regularizarse en España. Y la actual caída de los expedientes se explica porque la movilidad se ha disparado, atendiendo a factores de atracción y disuasión presentes a ambos lados de los Pirineos (Gimeno, 2012). Los profesionales también han percibido este cambio.

“La mayoría han pasado por otros centros de protección de otras Comunidades Autónomas, antes de llegar a Zaragoza. Otros se han fugado de distintos centros, al no obtener la respuesta que ellos esperaban. También llegan de paso, de camino a otro sitio” (P2).

“Aquí no es la primera puerta de entrada y también vienen muchos que van hacia Francia o Barcelona. Si caen aquí y les gusta esto, se quedan” (P1).

Nuestro análisis de los datos nos permite intuir que hay varios factores que han desencadenado este cambio. Por un lado, las prácticas administrativas del Servicio de Protección de Menores aragonés. El elevado número de traslados de menores a otras Comunidades Autónomas, como luego veremos, parece haber trascendido más allá de las fronteras aragonesas. De forma que los menores conocen, igual que ocurría en otras etapas, que Aragón ofrece de nuevo dificultades para arraigarse a través de la tutela administrativa.

Los técnicos señalan, como causa de estos traslados, la existencia del sistema de reseña biométrica ADEXTRA, que, desde finales de la década pasada, permite conocer por vía policial el lugar en el que cada menor solo ha sido detectado y tutelado por primera vez (Fuentes, 2014). A esa Comunidad es adonde se remitirá al menor, señalando en su expediente que ha sido trasladado. El joven migrante ve así interrumpido su itinerario, sintiendo que al ser trasladado está retrocediendo a otro lugar del que se había fugado o que, en definitiva, había decidido evitar como destino⁵.

Por otro lado, las redes migratorias transnacionales, formadas por otros jóvenes migrantes y diversos familiares presentes en África y en Europa, parecen estar aportando también información sobre las dificultades que existen para regularizarse administrativamente en destino. En tanto que migrantes que han accedido irregularmente a Europa, los jóvenes que migran solos y son acogidos institucionalmente tienen como objetivo biográfico principal su regularización. De forma que, a lo largo de este ciclo migratorio, muchos han cambiado de una Comunidad a otra buscando la vía más rápida o segura para ello. Con todo, aun cuando las prácticas de acogida se han adaptado a esta exigencia del Derecho Público internacional, la actual crisis ha desencadenado nuevas vías de precarización y pérdida de esa condición de residente legal.

Para muchos jóvenes, la minoría de edad en acogida supone una estancia legal en Europa, que al llegar a la mayoría de edad, una vez fuera de los Servicios de Protección de Menores, supone un regreso a la irregularidad (Epelde, 2014: 1378). Como todo adulto migrante, los jóvenes que han estado tutelados deben mantener su permiso residencia mediante la vinculación con el mundo laboral. El hecho de que uno de cada dos jóvenes estén desempleados en España supone para estos jóvenes con ínfima cualificación una barrera difícilmente eludible (Epelde y Mazkarian, 2014: 370). De forma que la protección inicial deviene en una puerta giratoria para muchos de ellos, que recaen en la irregularidad al poco de alcanzar la edad adulta.

Este tipo de filtros post-minoría ya se dieron cuando los jóvenes con antecedentes delictivos como menores de edad no conseguían la regularización como nuevos adultos (Gimeno, 2012b). En ambos casos, los Servicios de Protección actúan de forma diferenciada con menores nativos y con menores que migran solos. Por lo que devienen en una nueva

⁵ Estas Comunidades (a menudo Murcia y Andalucía) suelen estar más próximas a las fronteras exteriores de Europa, que los jóvenes migrantes asocian a una mayor posibilidad de ser devueltos a su lugar de origen. Son, por tanto, lugares poco deseables como destino migratorio.

herramienta de control fronterizo, en este caso, en tanto que frontera interior (Gimeno, 2013b).

El mejor ejemplo de este proceso, a veces difuso, es la actual persistencia de la aplicación de pruebas de determinación de la edad a todo menor detectado como migrante autónomo. La ineficaz prueba ósea para determinar la edad (Defensor del Pueblo, 2011), se realiza a jóvenes que vienen ya documentados, contra lo fijado en la legislación vigente. Esto parece estar influyendo directamente en el descenso de menores tutelados, al ser percibida dicha prueba como un riesgo, que posibilita la expulsión al Estado de origen del presunto “adulto” en situación irregular.

Una consecuencia de esta nueva tendencia es el aumento de expedientes de “previas”. Aquellos que no derivan en la tutela firme del menor, casi siempre por la desaparición de este. Estos expedientes tienen como motivo de archivo, en un 55% de los casos, la fuga del menor de los centros de acogida. Y en un 27% por el traslado de éste a otra Comunidad. En estas ocasiones, se trata, casi siempre, de expedientes de menores magrebís y rumanos (tabla 6).

TABLA 4: EXPEDIENTES DE PREVIAS Y EXPEDIENTES DE PROTECCIÓN

	Expedientes de previas	Expedientes de protección
2011	10	15
2012	16	13
2013	7	6
Total	33	34

TABLA 5: EXPEDIENTES DE PREVIAS Y MOTIVO DE ARCHIVO AGRUPADO

	Frecuencia	Porcentaje
Ilocalización	18	54,55%
Traslado	9	27,27%
Mayoría de edad	5	15,15%
Sin especificar	1	3,03%
Total	33	100,00%

TABLA 6: MOTIVOS DE ARCHIVO Y ORIGEN AGRUPADO (PREVIAS)

	Magreb		Europa del Este		África Subsahariana	
Localización	14	58,33%	4	66,67%	0	0,00%
Traslados	9	37,50%	0	0,00%	0	0,00%
Mayoría de edad	1	4,17%	1	16,67%	3	100,00%
Sin especificar	0	0,00%	1	16,67%	0	0,00%
Total	24	100,00%	6	100,00%	3	100,00%

Todos estos factores contribuyen igualmente a explicar la evolución del gráfico 3 en los últimos años, señalando implícitamente hacia esa mayor movilidad geográfica. Se intuye, en suma, que siguen llegando menores solos, en un número que quizá desconocemos (Fuentes, 2014: 600), pues ahora pretenderían pasar desapercibidos, evitando acceder a los Sistemas de Protección. Y, en todo caso, recalarían en Aragón buscando una estancia temporal para continuar su ruta hacia otros destinos, en otras Comunidades Autónomas o en otros Estados europeos.

Desde 2012 hemos realizado en el sur de Francia entrevistas a jóvenes ex-tutelados, que han pasado previamente por la acogida institucional en España. A adolescentes que han atravesado España, con el fin de llegar a Francia y ser tutelados allí como menores no acompañados. Así como a técnicos que trabajan en esas regiones próximas al Pirineo, dentro del Sistema de Protección galo. En todas ellas hemos recogido un discurso con consistencia interna, que sitúa España como un lugar de paso hacia el centro y el norte europeos. Sin descartar itinerarios más complejos que incluyen ya la circularidad de estas migraciones (Gimeno, 2014b).

La acogida institucional

A partir de la información administrativa aportada por el IASS hemos analizado también otras variables relevantes para conocer el papel de las políticas públicas en el aparente descenso de esta migración juvenil. El notificante que detecta al menor, el motivo del archivo de los expedientes, así como la duración de éstos y las medidas administrativas que se aplican a los menores a 31 de diciembre de cada año. Estos datos nos permiten entender las nuevas tendencias en el flujo migratorio.

En cuanto a la detección del adolescente y la notificación de su situación a la Administración, se han agrupado las diferentes posibilidades para su mayor comprensión. De esta forma

dentro de la categoría “Policía” estaría la propia policía estatal, las policías municipales y la Guardia Civil. En el caso de los “Servicios Sociales” entrarían también aquellos que tienen que ver con el Servicio de Protección de Menores, albergues para sinhogar u otros. De forma que obtenemos la siguiente tabla.

TABLA 7: NOTIFICANTES AGRUPADOS

	FRECUENCIA	PORCENTAJE
EL PROPIO MENOR	10	15,15%
ENTIDADES Y FUNDACIONES	5	7,58%
SERVICIOS SOCIALES	6	9,09%
POLICÍA	45	68,18%
TOTAL	66	100,00%

Gracias a esta depuración y agrupación de los datos, se puede constatar que el principal notificante sería la policía (68 %), seguido del propio menor (15%). Este último dato sigue siendo significativo en este periodo, señalando a los menores que se presentan ellos mismos ante las comisarías o en los Servicios Sociales, y que parecen saber a dónde dirigirse. Como anticiparon otras investigadoras (Suárez, 2008), muchos de estos menores son orientados por redes de iguales que ya han pasado por este proceso y que les ayudan a acceder al sistema de protección (Gimeno, 2013a). Por tanto, habría que tener en cuenta que, en muchas de las ocasiones en las que el expediente reseña a la policía como notificante, podría ser también el propio menor quien se haya presentado en una comisaría y la policía finalmente se lo haya comunicado al Servicio de Protección de Menores (Gimeno, 2013d).

Como novedad en este cambio de ciclo, en esta década los expedientes de los subsaharianos tienen como notificante al propio menor en un 40% de los casos, cuando anteriormente eran los magrebís quienes mayor presencia tenían en esta vía de acceso a la acogida.

“Ellos ya saben dónde tienen que ir, van a un lugar concreto, porque desde su zona han venido vecinos, amigos o familiares” (P2).

Respecto al motivo de archivo, a través de dicha variable se puede conocer la situación de los menores solos en el momento en el que concluye su proceso de acogida institucional en el Sistema de Protección. Tras la depuración de los datos del SIMA, hemos analizado cuatro

categorías: ilocalización (o fuga), expediente no archivado, expediente archivado por cumplimiento de objetivos (o mayoría de edad) y expediente archivado por traslado.

TABLA 8: MOTIVOS DE ARCHIVO

	ILOCALIZACIÓN	NO ARCHIVADO	POR CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS O MAYORÍA DE EDAD	TRASLADO	TOTAL
2011	8	6	8	2	24
	33,3%	25,0%	33,3%	8,3%	100,0%
2012	10	7	4	7	28
	35,7%	25,0%	14,3%	25,0%	100,0%
2013	4	3	6	0	13
	30,8%	23,1%	46,2%	0,0%	100,0%
TOTAL	22	16	18	9	65
	33,8%	24,6%	27,7%	13,8%	100,0%

En cuanto a la ilocalización o fuga, esta representa un tercio de los expedientes archivados, e intuimos que puede tener una relación directa con los archivados por traslado. Tal y como señalan las entrevistas, durante el trayecto del traslado a otras Comunidades (a las cuales son enviados sin acompañamiento alguno), o bien días antes de producirse este traslado, los menores se fugan⁶.

“Se producen los traslados de los menores porque están tutelados en otras comunidades autónomas. Por lo tanto el técnico de recepción se encarga de la reseña y lo envían a la comunidad autónoma a la que pertenece. Montan al menor en un autobús y es enviado a la comunidad en la que está reseñado, solo, esto hace que se fuguen durante el trayecto” (P1).

⁶ En un sentido contrario se manifiesta Fuentes (2014: 600), que habla de “traslado tutelado de estos menores”.

También se siguen detectando casos, como en la anterior década estudiada, en los que un menor tiene varios ingresos en los centros de protección, con una duración de horas, pues se fugan en el mismo día. A menudo esto también es debido a que están tutelados en otra Comunidad Autónoma y no quieren ser trasladados a ella.

“Uno de los menores, ha llegado a tener diez ingresos, y cada ingreso con una duración de unas horas. Lo detectan pero el menor se vuelve a fugar” (P1).

Como en los primeros años del ciclo, el origen de los menores que se fugan corresponde en un 72,73% con menores de origen magrebí, frente a un 18,18% de Europa del Este y un escaso 9,09% de subsaharianos.

“Es posible que haya mayor cantidad de chicos de origen magrebí, porque tienen familiares en distintos lugares, por lo tanto se mueven de comunidad en comunidad acercándose más a ellos” (P1).

La presencia de las redes de iguales y familiares está en la base de gran parte de esas fugas, como señalan los técnicos. Pues entre los fugados la edad de inicio del expediente se reparte entre los 15 y los 17 años, por lo que carece actualmente de significatividad para explicar este motivo de archivo.

TABLA 9: EDAD DE INICIO E ILOCALIZACIONES

Edad	14	15	16	17	18	TOTAL
	2	4	7	6	1	20

La categoría de “no archivado” hace referencia a los expedientes de los menores que permanecen abiertos y por lo tanto siguen tutelados por el Sistema de Protección de Menores. Y, respecto a la categoría “Por cumplimiento de objetivos o mayoría de edad”, observamos que su peso relativo ha aumentado durante el año 2013, de lo que podemos deducir que los menores llegan más cercanos a la mayoría de edad: así es en más del 40% de los casos de menores magrebís y subsaharianos. Aunque también han sido comunes los casos de jóvenes declarados adultos por su pasaporte o por las pruebas radiológicas.

“Existen dos casos de menores subsaharianos que presentan documentación. A pesar de ello se le realiza la prueba ósea y como consecuencia detectan que son mayores de edad y son expulsados por aportar documentación falsa” (P1).

En esta categoría entran también muchos jóvenes, a los que la Administración vincula “expectativas previas” acerca de la situación que se van a encontrar en la acogida. Según los técnicos, estos “aprovechan la oportunidad”, cumpliendo los objetivos e itinerarios de inserción establecidos por el Sistema de Protección. A ellos hemos de sumar a aquellos menores que han participado en el PEP o programa de emancipación personal, para mayores de dieciocho años. Aunque alguno de ellos haya abandonado el programa por una orden de expulsión (sólo un caso registrado).

La última categoría, denominada “traslado”, hace referencia a aquellos menores que son enviados a la Comunidad Autónoma en la que han sido reseñados inicialmente. Como ya hemos señalado antes, requiere un análisis especial, debido a su considerable aumento porcentual en los últimos años. Así, mientras que entre los años 2000 y 2010 el traslado representaba un 6% del total, entre los años 2011 y 2013 representa un 13,8 %.

Este aumento de los traslados se debe a la creación del registro policial de Menores Extranjeros No Acompañados, en la base de datos de extranjeros residentes en España, denominado ADEXTRA (Gimeno, 2013b). Este sistema evita las estrategias de cambio de identidad por parte de los menores al pasar de una Comunidad Autónoma a otra. O bien cuando el cambio de Comunidad responde a la búsqueda del reconocimiento favorable de la minoría de edad, tras un intento fallido en una Comunidad anterior.

La eficacia de este registro y su coordinación con los Servicios de Protección de la infancia están en el origen de muchos de los traslados, pero también de muchas fugas para evitar esos traslados. Este es el caso de un menor marroquí, que se fuga varias veces en 2011 para evitar que lo devuelvan a Andalucía, donde estaba reseñado.

El traslado, como ya se ha indicado, no cuenta con ningún acompañamiento, lo que “favorece” las fugas.

“Se monta al menor en un autobús con la autorización del tutor legal y se envía a la comunidad autónoma en la que se encuentra reseñado, al ir solos se fugan durante el trayecto” (P1).

También se siguen dando casos en los que la propia Comunidad Autónoma en la que esta reseñado el menor rechaza el regreso de este.

“En los casos de fugas, las Comunidades Autónomas, a veces, se resisten a que se les devuelva el menor que está tutelado por ellos. No deberían cesar la tutela porque es su responsabilidad” (P2).

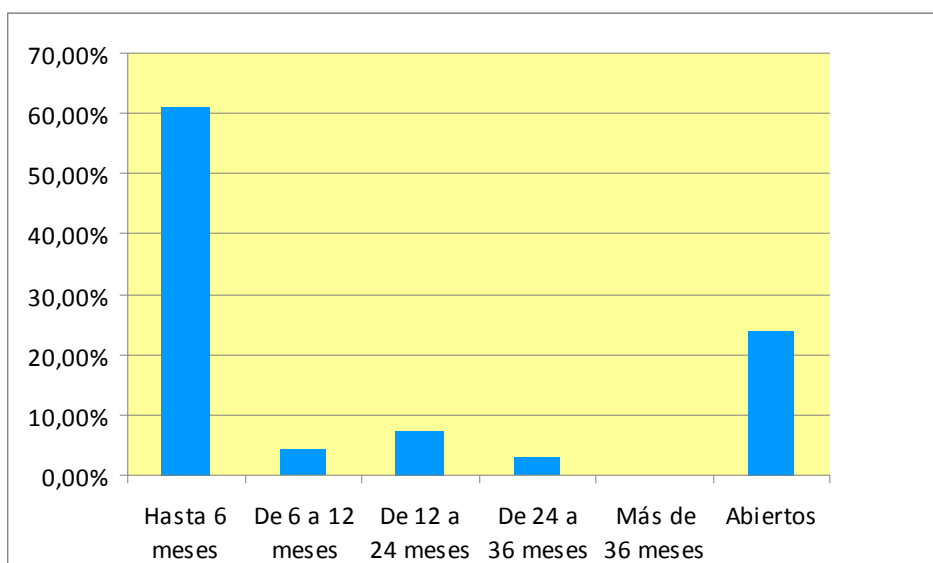
Todas estas medidas dejan a los menores en un nuevo y creciente “terreno de nadie”, ante el temor a no alcanzar la protección allí donde podrían sentirse más arraigados (por proximidad de sus familiares o iguales, por ejemplo), por lo que muchos de ellos parecen estar renunciando a esta protección, intentando pasar desapercibidos, tal y como confirman trabajadores sociales del sur francés (Gimeno, 2014b).

De especial interés para entender estos cambios es la variable “duración del expediente”, que ha sido tratada a partir de la fecha de inicio del primer expediente y la fecha de cierre del último expediente. Se atiende así al caso de los menores que se fugan y después vuelven a ser acogidos, a los que computamos de esta manera un sólo expediente. Esta variable nos ha permitido conocer el tiempo que permanecen los menores en acogida.

TABLA 10: DURACIÓN DEL EXPEDIENTE

	FRECUENCIA	PORCENTAJE
HASTA 6 MESES	41	61,19%
DE 6 A 12 MESES	3	4,48%
DE 12 A 24 MESES	5	7,46%
DE 24 A 36 MESES	2	2,99%
MÁS DE 36 MESES	0	0,00%
ABIERTOS	16	23,88%
TOTAL	67	100,00%

GRÁFICO 4: DURACIÓN DEL EXPEDIENTE



Como muestra la gráfica 4, lo más destacable es el elevado porcentaje de expedientes con una duración inferior a los 6 meses (61,19%). Por ello hemos creído conveniente realizar un análisis en profundidad de estos datos, cuyo resultado se refleja en la siguiente tabla 11, en la que se observa un elevado número de expedientes con una duración inferior a dos meses.

TABLA 11: DURACIÓN DE EXPEDIENTE INFERIOR A 6 MESES

	FRECUENCIA	PORCENTAJE
HASTA 2 MESES	31	75,61%
HASTA 4 MESES	6	14,63%
HASTA 6 MESES	4	9,76%
TOTAL	41	100,00%

Aparentemente, estos datos nos indican que los menores vuelven a encontrarse de paso por Aragón, sin asentarse de forma duradera y definitiva en la Comunidad. De ahí que tres cuartas partes de los expedientes que duran hasta seis meses, sean de menores que pasan menos de dos meses acogidos. Algo directamente relacionado con el motivo de archivo por ilocalizaciones, analizado anteriormente, pues se trata de menores que se han fugado días o semanas después de ser acogidos.

El origen de esta tendencia, además de en el registro ADEXTRA, hemos querido buscarlo también en otras variables. Y al contrastar la información cuantitativa con las entrevistas realizadas a los profesionales, éstos nos indican que se trata de menores de origen magrebí, que se establecen fugazmente en los centros de acogida. Por el contrario, los jóvenes subsaharianos prolongan durante más tiempo sus acogidas institucionales, algo que ya era común en la década anterior.

“Los subsaharianos se adaptan mejor, son más estables y llegan solos” (P1).

Si observamos con mayor afinación los expedientes de previas, aquellos que no llegan a tutela firme (tabla 13), es evidente que la mayoría de ellos (un 90'32%) apenas duran un mes. Pero también vemos que prevalecen en ellos los menores magrebís. De estos menores, un 58,33% no llegan a tutela firme por las fugas y un 37,50% por los traslados.

De forma que, examinando de nuevo la duración del conjunto de los expedientes, tanto de tutela firme como de previas, la clave del origen de los menores gana más peso como factor explicativo. Los menores rumanos y los magrebís tienen menor duración en sus acogidas, por lo que en diciembre de 2013, momento en el que accedimos a los datos, la mayoría de los expedientes que quedaban abiertos, con los menores todavía en acogida, pertenecían a jóvenes subsaharianos.

TABLA 12: DURACIÓN DEL EXPEDIENTE Y ORIGEN AGRUPADO

DURACIÓN EXPEDIENTE	MAGREB	AFRICA SUB.	EUROPA ESTE	ASIA	TOTAL
Hasta 6 meses	32	5	6	0	43
	78,05%	26%	100,00%	0%	65,15%
De 6 a 12 meses	6	2	0	0	8
	14,63%	11%	0%	0%	12,12%
De 12 a 24 meses	0	0	0	0	0
	0,00%	0%	0,00%	0%	0,00%
De 24 a 36 meses	0	0	0	0	0
	0,00%	0%	0%	0%	0,00%
Más de 36 meses	0	0	0	0	0
	0%	0%	0%	0%	0%
Abiertos	3	12	0	1	16
	7,32%	63%	0%	100%	24,24%
TOTAL	41	19	6	1	66
	100%	100%	100%	100%	100%

TABLA 13: DURACIÓN DEL EXPEDIENTE (0 A 3 MESES) Y ORIGEN AGRUPADO

	Magreb		Europa del Este		África Subsahariana		Total	
0 a 1 mes	21	91,30%	4	80,00%	3	100,00%	28	90,32%
1 a 2 meses	1	4,35%	1	20,00%	0	0,00%	2	6,45%
2 a 3 meses	1	4,35%	0	0,00%	0	0,00%	1	3,23%
Total	23	100,00%	5	100,00%	3	100,00%	31	100,00%

El análisis de la edad de inicio del expediente ofrece, a su vez, un nuevo matiz a tener en cuenta en la duración de los expedientes y la percepción del cambio en el flujo migratorio. Pues queda en evidencia que los menores llegan, pasan unos días o semanas acogidos y prosiguen su ruta, sin esperar a alcanzar la mayoría de edad. De ahí que un alto porcentaje de menores que llegan con 15 y 16 años abandonen la acogida en un máximo de seis meses.

Así lo manifestaba un menor marroquí entrevistado en Francia, que estuvo acogido en España unos meses, y que se fugó para cruzar la frontera y llegar a la ciudad pirenaica de Pau. Su

principal objetivo era llegar a esta nueva acogida como menor de edad, pues consideraba que en España no iba a tener las mismas oportunidades de inserción profesional y social (entrevista realizada en mayo de 2013).

TABLA 14: DURACIÓN DEL EXPEDIENTE Y EDAD DE INICIO.

	14	15	16	17	18	TOTAL
Hasta 6 meses	2	3	13	12	12	42
	100%	42,86%	72,22%	54,55%	75%	64,62%
De 6 a 12 meses	0	1	1	1	2	5
	0%	14,29%	6%	4,55%	13%	7,69%
De 12 a 24 meses	0	0	0	2	0	2
	0%	0,00%	0,00%	9,09%	0%	3,08%
De 24 a 36 meses	0	0	0	0	0	0
	0%	0%	0,00%	0%	0%	0,00%
Más de 36 meses	0	0	0	0	0	0
	0%	0%	0%	0%	0%	0,00%
Abiertos	0	3	4	7	2	16
	0%	42,86%	22,22%	31,82%	13%	24,62%
TOTAL	2	7	18	22	16	65
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Medidas administrativas

Finalmente, los expedientes de menores no acompañados analizados también ofrecen otras informaciones administrativas útiles para entender algunos aspectos del flujo migratorio. En primer lugar, tenemos información sobre la medida administrativa que se aplicaba a los menores a 31 de Diciembre, en las dos décadas estudiadas. Es decir, cuál era la figura jurídica de acogida en esa fecha concreta. Así como sobre su situación residencial al final de cada año. Comenzando por la acogida residencial, después de depurar los datos de los expedientes a 31 de diciembre, hemos categorizado tres situaciones: menores acogidos en un centro de protección, en un alojamiento alternativo o en un centro de observación temporal (expedientes de previas). Los resultados indican que la mayoría de los menores solos que están protegidos

por el Gobierno de Aragón se encuentran en centros, en un 95,15%. Habiendo desaparecido en este periodo los casos de guardas por familiares y otros similares, que sí que se daban en la década anterior.

En cuanto a las medidas administrativas, hemos obtenido la siguiente tabla.

TABLA 15: MEDIDA ADMINISTRATIVA A 31 DE DICIEMBRE

	2011		2012		2013		TOTAL	
PREVIAS-FUGA	1	2,2%	1	2,8%	0	0,0%	2	2,0%
PEP	21	45,7%	13	36,1%	10	50,0%	44	43,1%
TUTELA CAUTELAR	0	0,0%	1	2,8%	0	0,0%	1	1,0%
TUTELA FIRME	24	52,2%	21	58,3%	10	50,0%	55	53,9%
TOTAL	46	100,0%	36	100,0%	20	100,0%	102	100,0%

La primera aclaración, es que no existe ningún expediente de previas en esas fechas⁷. Algo que debemos atribuir a que esta “foto fija”, al final de cada año, no puede reflejar fielmente la corta duración de la acogida de los menores que están de paso (apenas unas horas o semanas). Sin embargo, sí que aparecen dos fugas. Por su interés, queremos reseñar que ambas pertenecen a un menor rumano, vinculado a una red de adultos. Este menor entró y salió del Centro de Observación y Acogida hasta diez veces. Por lo que su expediente se dejó abierto, en lugar de abrirlo y cerrarlo en varias ocasiones. Estos menores, según indican en las entrevistas los técnicos de acogida y abundante literatura, se desplazan por las Comunidades Autónomas con la perspectiva de generar ingresos para sus familias. Pero muchos de ellos, vinculados a organizaciones delictivas, son juzgados y condenados por la justicia juvenil, hasta que, finalmente, las redes los reemplazan por otros menores “no fichados” (Setién, 2007). Los y las menores rumanos que vienen acompañados por adultos, por tanto, suelen pasar poco tiempo en los Sistemas de Protección, al ser “reclamados” en horas o días por dichas redes (Senovilla y Lagrange, 2011).

⁷ Como ya hemos señalado, las previas hacen referencia a los expedientes de los menores que todavía no han sido tutelados en firme, por estar en fases anteriores del itinerario estandarizado de acceso a la protección. Como pueden ser la fase de observación y la de diagnóstico (Gimeno, 2013d).

Respecto al resto de los expedientes, el mayor porcentaje es el de las tutelas firmes, que representan un 53,9%. Y en segundo lugar se encuentran los expedientes del Programa de Emancipación Personal (PEP), con un 43,1 %, respecto al total de estos tres años. El PEP es una medida aplicada a los jóvenes de entre 18 y 21 años, que hayan completado adecuadamente el itinerario de inserción social marcado en los centros de protección. Esto es, no todos los menores tutelados acaban en el PEP. De hecho estos representan un pequeño porcentaje (alrededor del 20%) en cuanto al total de menores que dejan de ser tutelados por la Administración, por cumplimiento de la mayoría de edad, según nos indican las entrevistas.

“Algunos de los chicos que acuden al recurso aún siguen estudiando o están en proceso de búsqueda de empleo. Para llegar a este recurso, tienen que cumplir las normas del centro de protección” (P3).

Este programa está diseñado como voluntario, tanto en lo que se refiere a la entrada en el mismo, como a la posibilidad de salida. Aunque el acceso está restringido, en base a lo que hemos denominado un proceso de *bioselección*, por el cual “se filtran a aquellos menores capaces de completar los itinerarios de inserción social previamente configurados por los técnicos y los científicos sociales que se difunden en guías de buenas prácticas, protocolos de atención, etc.” (Gimeno, 2013b). Es decir, solo disfrutan de esta oportunidad “aquellos menores que hayan completado su itinerario de acogida con un resultado homogeneizado: (...) joven que busca empleo y se mantiene en formación” (Gimeno, 2013c).

“El IASS solicita el programa ... Es voluntario, no tiene fechas. Existen unos plazos, pero nadie está obligado a quedarse, se pueden ir en cualquier momento. Es un trabajo muy individualizado, porque cada persona tiene un nivel de autonomía diferente” (P3).

Las entrevistas también nos permiten entrever que acabar con éxito el PEP resulta cada vez más difícil. De forma que no pocos nuevos adultos se van antes de acabar el programa, por su propia voluntad o debido a sanciones de expulsión dentro de los centros. Algo que discurre en paralelo al cierre de numerosas plazas de este programa por parte de la Administración autonómica y a la presencia de jóvenes ex-tutelados entre las nuevas bolsas de exclusión de algunas ciudades españolas: como ocupantes de infraviviendas (Blancas y Belén, 2010: 136),

perceptores de rentas mínimas de inserción o nuevos protagonistas en los escenarios de prostitución juvenil masculina (Blancas y Belén, 2010: 137).

Los técnicos también confirman que el riesgo de fracaso migratorio tras el PEP se ha incrementado. En la mayoría de las ocasiones los ex-tutelados no suelen encontrar trabajo (Epelde, 2014: 1378) por lo que muchos de ellos tienen dificultades para renovar su permiso de residencia y acaban siendo expulsados. Algo que ya se había detectado en la década anterior (Gimeno, 2013c).

“En algún caso decimos, la situación está muy mal aquí, ya te has formado, vete a tu país y cuando la situación mejore, vuelves, que te podrás defender mejor, gracias a dicha formación” (P1).

“Ahora el trabajo es un problema común, pero aun con todo, como los programas PEP no son muy numerosos, los que tienen red familiar se suelen ir con ellos, por el tema de la suficiencia económica. Pero se crean medidas para dar respuesta, para que todos tengan la oportunidad de tener un contrato que les permita regularizar su situación y tener algo de economía, que suele ser temporal. Básicamente hay tres vías: la responsabilidad social corporativa con empresas socialmente responsables que se comprometen todos los años a cogernos a uno o dos o más durante seis meses; los trabajos de peonaje del sector primario a través de la agencia de colocación de la entidad; y las empresas de inserción, que en Aragón no funcionan muy bien, pero en otras comunidades sí. Hay que buscarse la vida, todo es temporal.” (P4).

Y, finalmente, para completar este análisis cuantitativo, podemos observar también la relación que puede existir entre las medidas administrativas que se aplican a los menores a 31 de diciembre y el origen geográfico de los mismos. Los datos parecen confirmar una de las tendencias ya detectada la década anterior, según la cual algunos jóvenes magrebíes están ganando peso en las medidas de acogida que implican una mayor duración de los expedientes. De forma que su presencia se ha equilibrado en el programa PEP, para mayores de edad, donde antes se encontraban una mayoría de subsaharianos⁸.

⁸ “Datos y técnicos coinciden así en que los jóvenes subsaharianos se han “adaptado” mejor a los itinerarios de protección, pues no se fugan (solo lo hizo un 3,8 %), llegan a Aragón en edades muy próximas a

TABLA 16: MEDIDA ADMINISTRATIVA A 31 DE DICIEMBRE

	MAGREB	ÁFRICA SUBSAH.	EUROPA DEL ESTE	ASIA	TOTAL
PEP	23	19	1	1	44
TUTELA FIRME	21	32	0	2	55

Los discursos de los técnicos, recogidos en las entrevistas, nos remiten a una hiperadaptación de los menores magrebíes. Es decir, el conocimiento previo de los itinerarios de inserción (gracias a las redes de familiares e iguales) permite al menor asumir las normas homogeneizadas de la acogida, que conducen a regularizar su situación. Aunque, dado que este discurso siempre permanece *off the record*, explícitamente los profesionales se remiten a la cercanía cultural, como desencadenante de este proceso de adaptación mutua.

“El marroquí tiene una adaptación cultural mucho más rápida que el subsahariano porque su sistema escolar se asemeja más al europeo, por ejemplo incorporan nociones de francés, y esto les ayuda mucho a aprender el idioma más rápido” (P4).

Con todo, los profesionales también reconocen que estas estandarizaciones, creando este tipo de perfiles, obvian que cada proceso migratorio es diferente, dándose grandes diferencias entre menores de una misma cultura.

Conclusiones y propuestas de investigación

El análisis de los datos socio-demográficos concernientes a los expedientes de protección de los menores que migran solos acogidos en la Comunidad Autónoma de Aragón, entre los años 2011 y 2013, así como su comparación con la década anterior, 2000-2010, nos permite avanzar algunas conclusiones. Con ellas, podemos intuir matrices explicativas de los

la edad laboral y acceden en mayor porcentaje a las medidas de apoyo para jóvenes que salen de la acogida por mayoría de edad” (Gimeno, 2013b).

cambios en el flujo migratorio, comunes en todo el Estado español. Cambios en los que el papel de los Sistemas de Protección de la infancia es una clave paradójica, al actuar como herramienta implícita del control migratorio.

En primer lugar, en cuanto al cambio porcentual en el origen geográfico de los menores solos acogidos, este se relaciona por los técnicos con los patrones de comportamiento. De acuerdo a este discurso, los menores procedentes del Magreb, anteriormente mayoritarios en los centros de protección y más renuentes al encauzamiento burocrático de sus conductas y trayectorias migratorias, han disminuido en volumen, equilibrándose con los menores subsaharianos, ahora más numerosos. Este relevo coincide, según los profesionales, con un acercamiento de de los jóvenes magrebís, ahora menos numerosos, a conducta que se atribuía anteriormente a los subsaharianos: más adaptada y menos disonante con los protocolos de acogida y los itinerarios estandarizados de los Servicios de Protección de la infancia. Mientras que aquellos menores magrebís menos adaptados, serían los protagonistas de las fugas de los centros de acogida y tendrían como objetivo nuevos destinos migratorios, en gran parte al norte de los Pirineos.

Este cambio en los orígenes predominantes responde, según estos análisis, a una adaptación mutua entre menores y Administración. Lo que no explica, con todo, el origen estructural de estas modificaciones en los flujos migratorios, como advertiremos en breve. Ni tampoco afronta el papel securitario asumido por el Estado del Bienestar, frente a los migrantes que eluden su uniformización y se rigen por pautas de movilidad social y geográfica globalizadas (Vacchiano, 2014), difícilmente encauzables por el Trabajo Social europeo.

En segundo lugar, nos parece necesario volver a señalar a los menores procedentes de los países de Europa del Este. Estos, que se perciben por los técnicos como invisibles o fugaces, son los que pasan más desapercibidos para el Sistema de Protección. Se encuentran casi siempre al margen de dicho sistema, tanto por la rigidez de los protocolos de acogida, como por la especificidad de su proyecto migratorio, muy diferente al del resto de los menores que migran solos. Estos menores acceden de forma regular a España, como ciudadanos europeos, sin perjuicio de que a menudo se encuentren en manos de las mafias de adultos. Y cuando son detectados, se debe a que están cometiendo delitos o ejerciendo la mendicidad en la calle. Con todo, su ingreso en los centros de protección apenas dura horas o días, fugándose y repitiéndose el proceso constantemente.

Como otros estudios (Senovilla, 2013), concluimos aquí que los Sistemas de Protección, que conocen y reconocen la situación, no han desarrollado todavía mecanismos de atención que

permitan incluir en sus prácticas a estos menores que, no estando solos, sí que están “mal acompañados”.

En cuanto a los menores, aunque en esta década también se contabilizan pocos casos, estos nos aportan información relevante, y junto a las entrevistas a los técnicos constituyen suficiente indicio de que las adolescentes están expuestas a un mayor grado de vulnerabilidad y de riesgo social. Generalmente vinculadas a redes de explotación y clandestinidad, todavía no permeables los Servicios Sociales (Torrado y González, 2009), su ausencia continuada de los expedientes de protección indica que la invisibilización se ha confirmado como su *status quo* migratorio. Ni las menores del Este europeo, ni las nuevas migrantes centroafricanas, ni las menores magrebís inmersas en el trabajo doméstico forzoso son aún contempladas como objetivo explícito de las políticas públicas de protección de la infancia (EUFRA, 2014).

Finalmente, en cuanto al volumen del flujo migratorio, hemos observado que, mientras desde los Servicios de Protección se apunta a una disminución importante del fenómeno de los menores que migran solos en casi todas las Comunidades Autónomas, las redes sociales transnacionales apuntan a otras percepciones. Es evidente la presencia de menores y jóvenes migrantes en los intentos para acceder a las ciudades africanas bajo administración española o en las precarias embarcaciones que llegan a la península, desbordando los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes. En suma, redes sociales y *media* confirman que el papel de Marruecos, como regulador de los flujos migratorios, parece haber ganado en eficacia y efectividad, haciendo que sea cada vez más complicada la entrada en Europa a través de España.

Con todo, este no es el único responsable del descenso aparente del flujo migratorio de menores solos. Desde aquí intuimos y creemos poder afirmar que las barreras a la hora de regularizar su situación y formalizar su tutela tienen un peso más decisivo. Tanto la dificultad para desplazarse por las Comunidades, que ya hemos atribuido anteriormente al registro ADEXTRA, como la precariedad de las pruebas de determinación de la edad, son factores de riesgo bien conocidos ya por los adolescentes que migran, tanto en origen como una vez que llegan a Europa. Esto, a la vista de las entrevistas a jóvenes que han atravesado España para llegar hasta Francia, está haciendo que los jóvenes se alejen de los Sistemas de Protección autonómicos, categorizándolos en sus redes sociales como un elemento más de control migratorio. Como otra frontera más, una frontera interior.

Esto no sólo contribuye a explicar la “disminución del flujo”, sino también el incremento de la movilidad de los menores detectados por los Sistemas de Protección, en términos de espacio y de tiempo.

De mantenerse estas políticas públicas de acogida, parece lógico prever que el volumen de menores que migran solos seguirá descendiendo o manteniéndose en cifras muy alejadas de las de comienzo de siglo. Que las menores seguirán siendo una pequeña minoría entre esos menores detectados. Y que las estancias en los centros de acogida oscilarán entre la hiperadaptación, como vía hacia el éxito y la regularización, o la fugacidad. Retornando al periodo inicial del flujo, en el que los menores rehuían unos Sistemas de Protección que no les ofrecían garantías para cumplir sus objetivos migratorios: regularizarse, insertarse socialmente y cumplir deseo de una vida más digna de ser vivida, en términos del imaginario juvenil global (Gimeno, 2014a).

Quienes intervienen y planifican estas políticas públicas habrán de explicitar, por tanto, si este escenario es asumible como un buen funcionamiento de los mecanismos de protección de los Derechos de la Infancia.

Bibliografía

- Blancas, R. y Belén, G. (2010). Estrategias de intervención social con jóvenes inmigrantes ex tutelados por el Servicio de Protección de Menores. *Documentos de trabajo social*, 47, 134-143.
- Defensor del Pueblo de España (2011): *¿Menores o Adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*. Madrid: Defensor del Pueblo.
- Epelde, M. (2014). Procesos de emancipación de los jóvenes migrantes ex-tutelados de Euskadi en el contexto de crisis económica: la necesidad de cambiar las estrategias de integración. En Antonio Jiménez et al. (coord.), *Actas del Congreso Internacional Infancia en Contextos de Riesgo*. Huelva: AICE.
- Epelde, M. y Mazkarian, M. (2014). Menores y jóvenes extranjeros en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En Gorka Moreno (ed.), *Inmigración e impacto de la crisis. Anuario de la Inmigración en el País Vasco 2013*. Bilbao: Ediciones UPV-EHU.
- EUFRA - European Union Agency for Fundamental Rights (2014). Guardianship for children deprived of parental care. A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fuentes, R. (2014). Menores Extranjeros No Acompañados (MENA). En Actas del Congreso Internacional de Facultades y Escuelas de Trabajo Social. Murcia: Editorial Universitat.
- Gimeno, Ch. (2012a). El imaginario de los menores que migran solos: aproximación desde las redes sociales. En *VII Congreso Migraciones Internacionales en España*. Euskal Herriko Unibertsitatea: Bilbao.
- Gimeno, Ch. (2012b). “Menores que migran solos e infracción en Aragón”. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 29, 263-283.
- Gimeno, Ch. (2013a) Expectativas de acogida en el imaginario de los menores que migran solos. *Revista Electrónica de Investigación y Docencia (REID)*, 9, 142-158.
- Gimeno, Ch. (2013b). Trabajo Social y control migratorio. Tensiones en los Sistemas de Protección de Menores. *Portularia*, 13(2), 15-24.
- Gimeno, Ch. (2013c). Menores que migran solos y sistemas de protección a la infancia, *Zerbitzuan*, 53, 109-122.
- Gimeno, Ch. (2013d). Menores que migran solos: análisis de los expedientes de tutela administrativa en Aragón. *Migraciones*, 34, 139-175.

- Gimeno, Ch. (2013e). Escenarios fuera de los sistemas de protección de menores: prostitución y redes de explotación. En "Políticas públicas y sociales en la encrucijada. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Gimeno, Ch. (2014a). Buscavidas. La globalización de las migraciones juveniles. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Gimeno, Ch. (2014b). Harraga, kharba, banlieue: an approach to the transnational imaginary of young Moroccan people. Working paper. Oxford: IMI – University of Oxford.
- Lagrange, P. Y Senovilla, D. (2011). "*The legal status of unaccompanied children within the International, European and National frameworks: Protective standards vs. restrictive implementation*". Poitiers: Université de Poitiers.
- Quiroga, V. (2005). Rutas de pequeños sueños. Los menores migrantes no acompañados en Europa [Informe comparativo]. Barcelona: Fundación Pere Tarrés.
- Quiroga, V. (2010). Sueños de bolsillo. Menores migrantes no acompañados en España. Barcelona: Unicef-Banesto.
- Suárez, L. (2008). La perspectiva transnacional en los estudios migratorios. Génesis, derroteros y surcos metodológicos. En J. García y J. Lacomba (eds.). La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Setién, M.L. y Barceló, F. (2007). La atención a los menores extranjeros no acompañados en el País Vasco. Comunicación en *Coloquio internacional "La migración de menores extranjeros no acompañados en Europa"*. Poitiers, Francia.
- Torrado, E. (2012). Las migraciones de menores no acompañados desde una perspectiva de género. *Dilemata*, 10, 65-84.
- Torrado, E. y González, A. (2014). Laissez faire, laissez passer: La mercantilización sexual de los cuerpos de las mujeres y las niñas desde una perspectiva de género. *Dilemata*, 16, 85-100.
- Torrado, E. y González, A. (2009). Una aproximación al tráfico y contrabando de personas: el caso diferencial de menores, niños y niñas en España. *Atlántida*, 1, 37-63.
- Senovilla, D. (2013). Unaccompanied children lacking protection in Europe. Final comparative report. Poitiers: Université de Poitiers.
- Vacchiano, F. (2014). À la recherche d'une citoyenneté globale. L'expérience des adolescents migrants en Europe. *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 30 (1), 59-81.

**RELACIÓN ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS DEL MIGRANTE Y SU
CONDICIÓN SOCIOJURÍDICA EN ESPAÑA**

**RELATIONSHIP BETWEEN MIGRANTS' HUMAN RIGHTS AND ITS
SOCIOLEGAL CONDITION IN SPAIN**

EDILENY TOMÉ DA MATA

Investigador del GISAP (Grupo de Investigación Social y Acción Participativa -
Universidad Pablo de Olavide) y en la Fundación AFIES

edtome@afies.com; edtomata@gmail.com

Panel 7: Inmigración

Resumen: La guía de interpretación de los hechos migratorios en España tanto desde los puntos de vista teórico-conceptual como jurídico invisibiliza cuestiones de gran importancia para los grupos poblacionales migrantes y para sus localidades de residencia. Entre estas cuestiones resaltan el carácter discriminatorio e injusto de las leyes de extranjería y la prevalencia de la condición sociojurídica de los grupos poblacionales migrantes sobre sus respectivas condiciones humana, socioeconómica, sociopolítica, sociocultural y familiar. En este manuscrito intentamos, pues, contribuir al proceso de lucha por una vida digna de los migrantes residentes en España, primero a través de una aclaración conceptual sobre tres elementos de gran importancia en materia migratoria, segundo, exponiendo dos líneas teóricas que guían nuestro trabajo, tercero resaltando someramente el desfase de las claves conceptuales de la ciudadanía en Occidente y, por último, demostrando la prevalencia de la condición sociojurídica sobre las condiciones humana, económica y familiar a través de hechos jurídicos y cotidianos de los migrantes.

Palabras clave: Derechos humanos, migrante, condición sociojurídica

Abstract: The guide of interpretation of migratory facts in Spain from both a theoretical-conceptual and legal point of view hide questions which are so important for the population groups of migrants and their localities of residence. Among those questions we highlight discriminatory and unfair characteristic of the Organic Law of foreign nationals and the prevalence of the socio legal condition on the human, socioeconomic, sociopolitical, sociocultural and familiar conditions of migrants. In this article we try, so, to contribute on the process for a decent life for migrant residents in Spain, through first a conceptual explanation on three elements which are so important in the migratory field, second, exposing two theoretical lines which conduct our article, third, highlighting briefly a gap on the conceptual clues in the concept of citizenship in Western societies and, finally, showing the prevalence of the socio legal condition on the human, economical and familiar conditions of migrants through legal facts and daily lives of migrants.

Keywords: Human rights, migrant and socio legal condition

1. INTRODUCCIÓN

El marco teórico que guía gran parte de la interpretación de los hechos migratorios es ciego a ciertas cuestiones de gran importancia para los individuos y/o grupos poblacionales migrantes. Así, pues el *push and pull* tan sólo concibe que existe un “efecto llamada” que hace con que un grupo de individuos dejen sus países de origen o residencia e intenten cruzar fronteras o saltar vallas. Y dada la legitimidad moderna de integridad territorial, los países nortños atentan contras las vidas humanas poniendo concertinas y apaleando a los migrantes.

Esta guía de interpretación es completamente ciega ante la condición de Ser Humano de los migrantes, de las desigualdades estructurales que los incitan a dejar sus respectivas familias y entornos, de las persecuciones por razones políticas, sociales, culturales, género u otras. Tampoco es capaz de percibir que sus acciones hacia los migrantes es el reflejo de la falta de humanismo y que los tratos a los migrantes residentes en los territorios europeos, y español en particular, es todo un desafío en cuestiones supuestamente garantizadas como la ciudadanía, el acceso a los derechos sociales, entre otros.

Esta ceguera también se refleja en los procedimientos de extranjería en España. Así, en este manuscrito nuestro interés no es profundizar en cuestiones antes mencionadas sino iniciar un debate en torno a la prevalencia de la condición sociojurídica sobre las condiciones humana, sociopolítica, socioeconómica, sociocultural y familiar del individuo o grupo poblacional migrante. Es decir, creemos que es tal la prevalencia del ser jurídico del migrante en la sociedad española que invisibiliza otras condiciones como que es un Ser Humano que necesita medios económicos para sobrevivir, es un sujeto jurídico que cuenta con una familia, es un ser cultural con una o varias identidades, cuestiones todas ellas importantes a fin de complejizar la condición de los grupos poblacionales migrantes y evitar así el simplismo.

En este sentido, hemos dividido este texto en cuatro partes: primero, realizamos una aclaración conceptual de tres elementos que creemos de gran importancia en materia migratoria y, en especial en relación a este manuscrito, siendo Derechos Humanos, migrante y condición sociojurídica. Segundo, exponemos dos líneas teóricas que guían nuestras reflexiones, por un lado, la visión holística y relacional entre los derechos humanos de los migrantes y su condición sociojurídica y, por otro, la percepción de la migración más allá del *push and pull* y entenderla a partir de los procesos migratorios y las

luchas o resistencias del o de la migrante en términos de prácticas subjetivas de éstos últimos.

En tercer lugar hacemos una exposición somera en torno a la ciudadanía en Occidente contraponiéndola a las circunstancias económicas y sociales actuales, así como a la inviabilidad de una ciudadanía migratoria a no ser que se lleven a cabo ciertas reformas y cambios.

En cuanto y último lugar, exponemos los argumentos jurídico-filosóficos basados en experiencias migratorias que muestran la supremacía de la condición sociojurídica de los migrantes sobre sus condiciones humana, sociopolítica, socioeconómica, sociocultural y familiar de los individuos o grupos poblacionales migrantes residentes en España.

2. ACLARACIÓN CONCEPTUAL

Tres serán las palabras clave en el presente manuscrito: derechos humanos, migrante y condición sociojurídica. Creemos que antes de empezar a expresar nuestra opinión respecto al tema en cuestión, sería conveniente dejar bien claro los significados de los conceptos antes mencionados.

En primer lugar, a diferencia de la concepción convencional o tradicional de los derechos humanos, como simples normas o cuestiones inherentes a la condición humana y por ende metafísicas, entendemos los derechos humanos como productos culturales. Es decir, primero se contempla su contextualización, enmarcados en un ámbito socioeconómico, sociocultural y sociopolítico determinado, y segundo, se concibe a los derechos humanos como un proceso de lucha que conlleve al disfrute de condiciones materiales e inmateriales propios de la dignidad humana. Es decir, la necesaria existencia de condiciones que permitan una real actitud y aptitud de los individuos o grupos poblacionales en un ámbito social determinado (Herrera Flores, 2008).¹

En relación con el tema del manuscrito en cuestión es necesario, ante todo, contextualizar los ámbitos socioeconómico, sociocultural y sociopolítico tanto de los grupos poblacionales migrantes así como de los ámbitos territoriales donde residen. Ello es importante ya que creemos que sin la contextualización caeríamos en las falacias universalistas, metafísicas y vacías de contenidos y concreciones. En el presente artículo tratamos de exponer por un lado cuestiones relacionadas con los grupos poblacionales migrantes en general ya que creemos que a pesar de sus amplias diferencias, en lo referente a la condición jurídica son comunes, sobre todo en relación a aquellos portadores de una autorización de trabajo y residencia de primera y segunda renovación. En cuanto al contexto, teniendo en cuenta que la cuestión migratoria es de ámbito nacional y los requisitos para la renovación de autorización de trabajo y residencia son casi homogéneos, contemplamos todo el territorio español.

Creemos que es igual de importante percatarse que el reconocimiento de la prevalencia de la condición sociojurídica sobre las condiciones humana, económica, social y cultural, no será accidental y casual, sino fruto de un proceso de lucha desde todos los frentes, desde lo académico hasta los grupos de presión. Este manuscrito es, pues, una contribución más en

este marco del proceso de lucha por lograr una vida digna de los grupos poblacionales migrantes residentes en España.

En segundo lugar, concibiendo a priori la idea de Estado moderno como algo *imaginadamente construido* (Anderson, 2000)ⁱⁱ y, por ende, igualmente *imaginados* sus fronteras e identidades apriorísticas, defendemos el desplazamiento de un individuo o grupo poblacional más bien de un lugar a otro (migración) que de un país a otro (inmigración). En este sentido, criticamos los argumentos de las entidades gubernamentales españolas que razonan y legitiman sus acciones antimigratorias, entre otros, en base a su legitimidad territorial como Estado, por un lado y, por otro, colaboramos en el fomento del uso de la expresión migración que a su vez sirva de catalizador en la defensa de libertad de movimiento de personas.

En tercer y último lugar, en el lenguaje académico contemporáneo estamos acostumbrados a escuchar hablar de la condición humana (Arendt, 1958), de la condición postcolonial (Mezzadra, 2008), de la condición social u otras. Pretendiendo ser defensores del concepto del derecho como *experiencia jurídica* (Treves, 1947)ⁱⁱⁱ y no simplemente desde el matiz positivista, creemos igualmente en la condición sociojurídica. Esta última trataría de visibilizar la influencia de lo jurídico en la condición social, económica, cultural, identitaria...de un individuo o grupo poblacional determinado. En este manuscrito intentamos, pues, hacer evidente las influencias de la condición jurídica de los grupos poblacionales migrantes en sus respectivas condiciones humana, económica, cultural, identitaria, entre otras. Es decir, creemos que es tal la prevalencia del ser jurídico del migrante en la sociedad española que invisibiliza otras cuestiones como que es un Ser Humano que necesita medios económicos para sobrevivir, cuenta con una familia, es un ser cultural y con una o varias identidades, cuestiones todas ellas que creemos importantes a fin de complejizar la condición de los grupos poblacionales migrantes y evitar así el simplismo.

3. LÍNEA TEÓRICA

Hechas algunas aclaraciones conceptuales, a continuación, pasaremos a explicar bajo qué línea teórica expondremos nuestros argumentos.

Por un lado, creemos que la relación entre los derechos humanos de los migrantes y su condición jurídica debe concebirse desde un punto de vista complejo contrapuesto a uno simplista y/o dicotómico. Ello significa, que sea percibido desde un punto de vista *holístico* y *sobretudo relacional*, lo que quiere decir, que “(c)ada derecho, cada interpretación y cada práctica social que tenga que ver con los derechos no hay que considerarla como el resultado casual o accidental del trabajo de individuos o grupos aislados, sino formando parte de un proceso amplio de relaciones sociales, políticas, teóricas, productivas” (Herrera Flores, 2008: 80), a los que añadiría, culturales, económicas e identitarias.

Y por otro lado, la migración no solamente debe ser interpretada desde el *push and pull*^{iv}, sino que superando estos límites la, ‘*autonomy of migration*’ (Mezzadra, 2011) entiende los procesos migratorios y las luchas o resistencias del o de la migrante en términos de *prácticas subjetivas* de estos últimos. Desde este punto de vista, no es el propósito de esta *nueva corriente teórica* romantizar al migrante, sino más bien sacar a la luz algunas cuestiones que han resultado distorsionadas u ocultas por los discursos afines a la teoría neoclásica del coste y beneficio, como por ejemplo, el carácter discriminatorio de las políticas migratorias o, el desfase del modelo moderno de ciudadano/a en la actual sociedad contemporánea española y andaluza.

En definitiva, nuestro método de análisis tendrá en cuenta, por un lado, una realidad compleja en la juegan un papel importante las relaciones de poder y los sistemas de valores que se desarrollan en los ámbitos socioeconómicos, sociopolíticos, socioculturales...y, por otro, el que migración es concebida como un proceso desestabilizador de bases conceptuales tradicionales de la sociedad occidental.

4. CLAVES CONCEPTUALES DE CIUDADANÍA EN OCCIDENTE

Tal como hemos mencionado antes, los derechos humanos significan, entre otras cuestiones, el proceso de lucha que permite la dotación de condiciones necesarias para el acceso a los bienes materiales e inmateriales. La cultura moderna occidental *modélica* por error para los demás contextos culturales, siempre ha predeterminado el sujeto que debiera tener acceso a estos bienes materiales e inmateriales: el ciudadano o ciudadana. Sin embargo, creemos que las claves conceptuales que sustentaban la figura del ciudadano, su construcción y constitución, han quedado obsoletas en la sociedad actual requiriendo, así,

una actualización a fin de ajustarse a las circunstancias contemporáneas. Mientras que en otros tiempos se determinaba la figura del ciudadano/a en base a la *propiedad* u otras cuestiones, hoy en día parece que son ciudadanos/as aquellos/as que (independientemente de la clase social a la que pertenezcan) dispongan de un trabajo formalmente reconocido y, en base a ello, coticen a la seguridad social, permitiéndoles tener acceso a los derechos, los sociales en particular. La *centralidad del trabajo* en su vínculo con la ciudadanía será, además, el factor que determinará la satisfacción e integración de un individuo o grupo poblacional en un ámbito social determinado. Ello hará que el individuo o el grupo poblacional se encuentren en una continua inclusión y exclusión, mejor dicho, *inclusión diferenciada*, debido especialmente, a los desajustes económicos y financieros.

En este sentido, la ciudadanía migratoria no solamente resultará inviable debido a la inestabilidad y precariedad laboral de los y las migrantes, sino debido igualmente al concepto moderno de ciudadanía y a la condición de *straniero* de los migrantes (Tomé da Mata, 2011: 185-190). Es decir, la determinación histórica y social apriorística de quién es ciudadano y quién no en España y, la construcción apriorística desde los puntos de vista histórico y social de un individuo o grupo poblacional como extraños y ajenos a los aspectos considerados propios de la sociedad española, son cuestiones clave a la hora de plantear el tema de ciudadanía migratoria. En este sentido, los migrantes comunes en España no solamente quedarán exentos de la condición de ciudadanía por los desajustes económicos y financieros al tratarse de grupos sociales con amplias desigualdades económicas y sociales, sino que además no están apriorísticamente en el listado histórico de Españoles ya que han sido previamente concebidos, por lo histórico y lo social, como ajenos y extraños a la cultura Española.

A ello se añade su ya patente exclusión normativa (discriminación jurídica) según los preceptos establecidos en la Constitución Española (CE) y otros instrumentos normativos afines como el Estatuto Autonómico Andaluz. En este sentido, la Constitución Española además de excluir a los grupos poblacionales migrantes como sujetos de derechos sociales^v, dispone que las libertades públicas establecidas en el Título I de la CE relativa a los extranjeros se garanticen en los términos que establezcan los tratados y la ley (art. 13 CE). No creemos que sea necesario ser especialistas en materia constitucional para percatarnos que la ley a la que hace referencia la CE es la Ley Orgánica de Extranjería (LOEx), cuyos preceptos legales son, por lo menos dudosos, en lo referente a la igualdad de condiciones entre españoles y extranjeros.

Los aspectos de la condición jurídica de los migrantes en la legislación española, como puede ser la interpretación del art. 13 antes mencionado, hará que se desvanezca la visión metafísica como la *dignidad humana* y se visibilicen los aspectos discriminatorios y desiguales hacia los extranjeros en España.

Fruto del contenido mínimo desigual establecido por la Constitución antes mencionado, así como por las injusticias en el proceso histórico español, junto a elementos de otras índoles, hará que el art. 5 del Estatuto de Autonomía Andaluza establezca lo siguiente “...es andaluz el ciudadano español que tiene vecindad en cualquiera de los municipios andaluces”. Es decir, la discriminación jurídica a nivel nacional muestra su continuidad a nivel autonómico.

5. LA CONDICIÓN SOCIOJURÍDICA: CLAVE EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CONDICIONES HUMANA, SOCIOPOLÍTICA, SOCIOCULTURAL Y FAMILIAR DEL MIGRANTE

La legislación española relacionada con los migrantes, Ley Orgánica de Extranjería (LOEx) siempre ha dejado bien claro, desde su primera versión de la era democrática (LO 7/1985), que existen *inmigrantes regulares* e *inmigrantes irregulares*, erróneamente llamados *sin papeles*. Este último aspecto aunado a la homogeneización cultural de las políticas de integración españolas y andaluzas y, por tanto, su falta de adecuación a las realidades y prácticas culturales migrantes, así como, el carácter represivo de dichas políticas migratorias, conllevará a la supeditación de su condición humana, sociocultural y sociopolítica a su condición sociojurídica.

Veamos;

Tal como dijimos antes, la regularidad o irregularidad administrativa son claves en las legislaciones relacionadas con los migrantes extracomunitarios en España ya que determinan las condiciones de entrada, salida y estancia de los migrantes extracomunitarios al territorio español.

Así, pues, tanto la realidad cotidiana de los migrantes extracomunitarios como las cláusulas de la legislación de extranjería u otras vinculadas a ella, nos muestran cuestiones prácticas

que atestiguan el predominio de la condición sociojurídica sobre la condición humana, sociopolítica y sociocultural del migrante.

A título de ejemplo, la libertad individual de los migrantes extracomunitarios es constantemente violada en nombre de la lucha contra la *inmigración ilegal* mediante actos como, redadas o controles de los agentes de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Además, a fin de hacer evidente el aspecto discriminatorio de estas acciones, cabe resaltar que en su mayoría se rigen por rasgos raciales (negro, magrebí, latinoamericano...). Tanto las redadas como los controles, en cuestión, responden a lo establecido en el art. 53 de la LO 14/2003, reforma de la LO 4/2000, que considera encontrarse en el Estado español en situación de irregularidad administrativa como una infracción grave.

En la misma línea, el Consejo de la Unión Europea ha aprobado recientemente la “Operación Conjunta MOS MAIORUM” consistente en capturar e interrogar a inmigrantes para recopilar información relevante con el fin de investigar y desarticular grupos de crimen organizado.

Otro ejemplo sería lo establecido en el art. 6 de la LOEx, en cuanto al derecho a la participación pública de los migrantes. Éste último es limitado desde el primer párrafo, alegando que se garantizará en los términos que establezca la Ley. Esta última tras la reforma del art. 13.2 el 27 de agosto de 1992, que de hecho vulnera varias disposiciones normativas reflejadas en los Tratados Internacionales, establece que el extranjero sólo podrá participar en las elecciones municipales a condición de que su Estado de origen haya firmado un Acuerdo de Reciprocidad con el Estado español. En este caso, no solamente se requiere la regularidad administrativa para su ejercicio sino que, igualmente influye su nacionalidad de origen.

El art. 10 de la LOEx reconoce el derecho al trabajo y a la seguridad social a los migrantes, y su ejercicio es de los más polémicos ya que dependerá de las restrictivas condiciones de entrada, salida y estancia establecidas en la legislación de extranjería o aquellas vinculadas a esta última. A título de ejemplo, en general, para que un migrante extracomunitario renueve su autorización de residencia y trabajo se le requiere, entre otros requisitos, haber cotizado nueve meses durante un año. A falta de ello, u otras razones establecidas en la LOEx, el migrante extracomunitario se convertirá en un *sin papel* más desprovisto de facultades necesarias para el ejercicio y ejecución de sus derechos.

A lo ya expuesto cabe mencionar la consideración de *estancia o residencia irregular* como infracción grave por un lado y, por otro, la necesaria colaboración ciudadana e institucional (pública o privada) a fin de denunciar estos hechos. Es decir, tal como expusimos antes el art. 53 de la LOEx considera infracciones graves, entre otras, la estancia o residencia irregular (art. 53. a)), la promoción de permanencia irregular de un extranjero (art. 53 2. c)) y el consentimiento de inscripción en el padrón municipal de un extranjero en situación irregular (art. 53 2. d)). Las sanciones pecuniarias a dichas infracciones van desde 501 a 10.000 € (art. 55. b) LOEx).

Si relacionamos las infracciones y sanciones antes mencionadas al disfrute de los derechos percatamos que ello coarta el ejercicio de los derechos sociales por parte de los grupos poblacionales migrantes residentes en España. A título de ejemplo, una persona migrante en situación de irregularidad administrativa se inhibirá a escolarizar a su hijo/a si cree que el centro educativo comunicará su situación jurídica a las instituciones pertinentes, o se cohibirá en acudir a un centro sanitario si cree que allí comunicarán a las entidades policiales su situación jurídica.

En relación al comportamiento de la sociedad española hacia los grupos poblacionales migrantes, ello podrá conllevar a que un propietario se niegue (o se escude) a alquilar pisos a ciertos grupos poblacionales migrantes a fin de no incurrir en las infracciones previstas por la ley. Igualmente se podrá negar el empadronamiento a ciertos individuos o grupos poblacionales migrantes que consecuentemente coartará el acceso a los servicios sociales básicos.

6. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, creemos que es necesario y urgente que sigamos los preceptos marcados por autores contemporáneos críticos, como Walter Mignolo en su “paradigma otro” (2003) y renombremos las cosas y reinventemos los conceptos según las necesidades temporales y espaciales y, haciendo justicia a la memoria histórica. En lo referente al presente manuscrito se hace necesario adaptar los conceptos de Estado, derechos humanos y migrante a la condición social de aquél y aquella que en condiciones de debilidad se desplaza de un lugar a otro.

Se añade a ello lo requerido por Edgar Morin en su obra “*Introducción al pensamiento complejo* (1994)”, es decir, una visión que supere las dicotomías y los simplismos de los hechos y que intente percibir la realidad social desde la transdisciplinaridad, los procesos de relaciones sociales, políticas, teóricas, productivas, culturales, económicas e identitarias, y los aspectos complejos de las vidas de los sujetos, en este caso de los/las migrantes.

En este sentido los derechos humanos de los migrantes deben dejar de ser simple connotaciones inherentes a su condición humana para ser condiciones materiales e inmateriales reales, justas y sin desigualdades apriorísticas.

Creemos, pues, que debemos ser conscientes que no existe un “colectivo inmigrante” sino como mucho grupos poblacionales migrantes y, por ello, las planificaciones de las políticas en la materia no pueden ser bajo el precepto de “todo vale igual” sino teniendo en cuenta la ambigüedad y complejidad de los migrantes.

Para ello es necesario que cambiemos, pues, nuestras guías de interpretación en relación a la migración. En primer lugar, debemos ser capaces de percibir que las legislaciones en materia migratoria, al ser parte de un proceso de cierre de fronteras en Europa, son desiguales y discriminatorias y, en este sentido afectan sobremanera aspectos de especial relevancia de las vidas de los individuos y grupos poblacionales migrantes como puede ser su condición de Ser Humano.

En segundo lugar, creemos que debemos percibir la migración como un proceso que no empieza con el salto a las vallas o la entrada en España u otros países sureños de Europa, sino que empieza con las desigualdades estructurales en sus respectivos países de origen, residencia o de paso, persecuciones por razones políticas, culturales, género u otras. Además, es necesario que percatemos que los tratos a los grupos poblacionales migrantes

muestran las características de una sociedad considerada civilizada, por un lado y, por otro, que las reivindicaciones y/o resistencias de los migrantes son muestra de las desigualdades e injusticias patentes en la sociedad, así como reflejo del desfase de algunos conceptos dados por garantizados como la ciudadanía, integridad territorial, entre otros.

Además en el marco de la objetividad jurídica de la LOEx hacia las subjetividades de los grupos poblacionales migrantes mencionada en el presente manuscrito, hemos podido verificar que mayormente prevalece la condición jurídica a las condiciones humana, económica, social y familiar imposibilitando así su acceso a los derechos humanos fundamentales y básicos. Creemos que es necesario percibir que si los hechos jurídicos no se ajustan a la realidad de los grupos poblacionales migrantes residentes en España peor para el positivismo jurídico.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS:

Anderson, B. (2000). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. ed. Efe. Fondo de Cultura Económica. México

Arendt, H. (2003) *La condición humana*. Traductor: Ramón Gil Novales. ed. Paidós. Argentina

Herrera Flores, J. (2008). *La Reinención de los derechos humanos*, ed. Atrapasueños/ Colección Ensayando. Sevilla

Mezzadra, S. (2011). The Gaze of Autonomy. Capitalism, Migration, and Social Struggles, en: V. Squire (ed), *The Contested Politics of Mobility: Borderzones and Irregularity*, London: Routledge

Mezzadra, S. (2008). *La condizione postcoloniale. Storia e politica nel mondo globale*. ed. Ombre Corte. Bologna

Mignolo, W. (2003) *Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamientos fronterizos*. ed. Akal. Madrid

Morin, E. (1994) *Introducción al pensamiento complejo*. ed. Gedisa. Barcelona

Tomé da Mata, E. (2011). *La efectividad de los derechos sociolaborales de los inmigrantes negroafricanos en Andalucía* [Tesis Doctoral] Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales (Universidad Pablo de Olavide). Sevilla

Treves, Renato (1947). *Derecho y cultura*. Editorial DEPALMA. Buenos Aires

ⁱ Vid. Herrera Flores, Joaquín, *La Reinención de los derechos humanos*, Sevilla: ed. Atrapasueños/ Colección Ensayando, 2008

ⁱⁱ Vid. Anderson, Benedict, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: ed. Efe. Fondo de Cultura Económica. 2000.

ⁱⁱⁱ Vid. Treves, Renato, *Derecho y cultura*, Buenos Aires: Editorial DEPALMA, 1947.

^{iv} *Push and pull* es una teoría de la migración basada en preceptos neoclásicos que percibe el movimiento de personas de un sitio a otro sólo debido a factores de atracción del país de destino como demanda de mano de obra, libertades políticas u otras.

^v Los grupos poblacionales migrantes no forman parte de los grupos subjetivos sujetos de derechos sociales contemplados en la CE, entre los que sí se encuentran la familia (art. 39), los emigrantes (art. 42), la juventud (art. 48), los más llamados disminuidos (art. 49), y tercera edad (art. 50).

**POLITICAS DE INTEGRACIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN EL
MARCO INTERNACIONAL. LAS ACTUACIONES DE NACIONES UNIDAS Y DE
LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO PARA LA
INTEGRACIÓN DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES**

Natividad Mendoza Navas

Prof. Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Castilla-
La Mancha

Natividad.MNavas@uclm.es

P7 - INMIGRACIÓN

RESUMEN: El desempleo y las situaciones de pobreza han propiciado que los trabajadores de países en desarrollo busquen empleo fuera de sus fronteras. Esto hace necesario que se arbitren mecanismos para la gestión de los flujos migratorios y para garantizar la integración y la protección adecuada a los trabajadores migrantes. En ese sentido han ido los esfuerzos de la Organización Internacional del Trabajo. El Convenio 97 (1949) sobre trabajadores migrantes pretendía conseguir la igualdad de trato entre inmigrantes y trabajadores nacionales. El incremento de flujos migratorios y la existencia de redes clandestinas de tráfico de seres humanos llevaron a la necesidad de un nuevo Convenio que se enfrentara a estas situaciones, como lo hizo el Convenio 143 (1975) sobre el trabajadores migrantes. Fuera del marco de la OIT, las Naciones Unidas auspiciaron en 1990 la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Esta norma internacional regula los derechos de todos los trabajadores migrantes estén en situación de legalidad o de ilegalidad administrativa, sosteniéndose en el principio de que los trabajadores son portadores de los derechos fundamentales del trabajo en cuanto tales y no en función de una decisión administrativa. Esta Convención internacional de las Naciones Unidas reconoce la realidad humana compleja de la inmigración que indefectiblemente está ligada a la búsqueda de trabajo y que arrastra, como no puede ser de otra manera, al trabajador y a su familia.

PALABRAS CLAVE: trabajador migrante, colectivos vulnerables, igualdad de trato, condiciones de trabajo, servicios sociales.

SUMARIO: 1. La protección de los trabajadores migrantes en el marco de la Organización Internacional del Trabajo. 1.1. Obligaciones entre los Estados y la OIT. 1.2. Medidas para facilitar las migraciones. 1.3. Aplicación del principio de igualdad de trato. 1.4. Proceso de colocación y contratación de los trabajadores migrantes. 1.4.1. Principios generales. 1.4.2. Órganos de colocación. 1.4.3. Selección. 1.4.4. Control de la contratación. 1.4.5. Solución de conflictos. 1.5. Expulsión de los trabajadores migrantes. 1.6. Inmigración ilegal y tráfico de mano de obra. 1.7. Plan de acción para trabajadores migrantes. 1.8. Listado de normas de la OIT que afectan a los trabajadores migrantes. 2. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. 2.1. Derechos de todos los extranjeros. 2.2. Derecho de los extranjeros en situación regular. 2.3. Situaciones especiales. 2.4. Promoción de condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional de los trabajadores y sus familiares.

El desempleo y las situaciones de pobreza han propiciado que los trabajadores de países en desarrollo busquen empleo fuera de sus fronteras. En el ámbito internacional, tanto la Organización Internacional del Trabajo como Naciones Unidas han elaborado un marco normativo dirigido a garantizar la integración de los trabajadores migrantes en las sociedades de acogida. Dicho orden legal, tendente a promover la integración de los migrantes, afecta tanto a las condiciones de empleo como a otras circunstancias sociales de las que son destinatarios directos las personas migrantes y sus familias.

1. La protección de los trabajadores migrantes en el marco de la Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo contempla la protección de los trabajadores migrantes en el Convenio núm. 97 sobre los trabajadores migrantes de 1 de julio de 1949¹, que se acompaña de la Recomendación 86 sobre los trabajadores migrantes, de 1 de julio de 1949, y también en el Convenio núm. 143, de 24 de junio de 1975², que se completa con la Recomendación 151 de la misma fecha. En estas normas la OIT propone unos principios que

¹ Ha sido ratificado por: Albania, Alemania, Argelia, Armenia, Bahamas, Barbados, Bélgica, Belice, Bosnia Herzegovina, Brasil, Burkina Faso, Camerún, Cuba, Dominica, Ecuador, España, Ex República Yugoslava de Macedonia, Filipinas, Francia, Granada, Guatemala, Guyana, Israel, Italia, Jamaica, Kenya, Kirguistán, Madagascar, Malasia, Malawi, Mauricio, Moldavia, Montenegro, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Países bajos, Portugal, Reino Unido, Santa Lucía, Serbia, Tanzania, Tayikistán, Uruguay, Venezuela, Zambia.

² Ratificado por: Albania, Armenia, Benin, Bosnia Herzegovina, Burkina Faso, Camerún, Chipre, Eslovenia, Ex República Yugoslava de Macedonia, Filipinas, Guinea, Italia, Kenia, Montenegro, Noruega, Portugal, San Marino, Serbia, Suecia, Tayikistán, Togo, Uganda, Venezuela.

deberán ser interpretados por los Estados que firmen los Convenios pues su aplicación dependerá del desarrollo específico que se lleve a cabo internamente.

1.1. Obligaciones entre los Estados y la OIT

El Convenio 97 obliga a los Estados a informar a la OIT, y a prestarse información entre ellos, acerca de las políticas migratorias de sus respectivos países. Las previsiones de dicha norma se mejoran con las medidas que contempla la Recomendación 86.

Así pues, los Estados deberán proporcionar a la OIT y a los Estados firmantes del Convenio información precisa sobre:

- La política y la legislación nacionales referentes a la emigración y a la inmigración³.

La información acerca de la política sobre emigración comprenderá cualquier disposición administrativa concerniente a las restricciones a la emigración y a las facilidades concedidas a los emigrantes, e indicaciones útiles sobre las categorías de personas que deseen emigrar. El Anexo de la Recomendación 86 dispone que el país de emigración deberá informar acerca de: a) las disposiciones legislativas y administrativas referentes a la entrada, empleo, residencia y establecimiento de los migrantes y de sus familias; b) el número, las categorías y las cualificaciones profesionales de los migrantes deseados; c) las condiciones de trabajo y de vida de los migrantes, y en especial el costo de vida y los salarios mínimos en función de las categorías profesionales y de las regiones de empleo, las asignaciones suplementarias, si las hubiere; la naturaleza de los empleos disponibles, las bonificaciones de contratación, si las hubiere; los regímenes de seguridad social y de asistencia médica, las disposiciones relativas al transporte de los migrantes y de sus bienes y herramientas, las condiciones de vivienda y las disposiciones sobre el suministro de alimentos y vestido, las medidas relativas a la transferencia de los ahorros de los migrantes, y de otras sumas debidas en virtud de lo dispuesto en el presente acuerdo; d) las facilidades especiales, si las hubiere, concedidas a los migrantes; e) las facilidades de instrucción general y de formación profesional concedidas a los migrantes; f) las medidas destinadas a

³ Se recomienda que cualquier norma que modifique las condiciones para emigrar, inmigrar o el acceso al empleo de los inmigrantes, sea publicada con margen suficiente de entrada en vigor para que pueda ser conocida por las población afectada. También debería darse publicidad a las disposiciones que se adopten en este sentido, procurándose la misma en los idiomas de las personas migrantes.

facilitar la adaptación rápida de los migrantes; g) el procedimiento y las formalidades exigidas para la naturalización.

Tratándose de política de inmigración, los Estados deberán informar incluso acerca de cualquier disposición administrativa sobre los permisos de entrada, en los casos en que éstos sean necesarios, del número y cualificaciones profesionales de los inmigrantes, de la legislación relativa a la admisión de los trabajadores migrantes y de cualquier facilidad especial otorgada a los migrantes, así como de toda medida destinada a favorecer su adaptación a la organización económica y social del país de inmigración. El Anexo de la Recomendación 86 establece que el país de emigración deberá informar sobre: a) las disposiciones legislativas y administrativas referentes a la inmigración; b) el número y las calificaciones profesionales de las personas que deseen emigrar, así como la composición de sus familias; c) el régimen de seguridad social; d) las facilidades especiales, si las hubiere, concedidas a los migrantes; e) el medio y las condiciones de vida a los cuales están acostumbrados los migrantes; f) las disposiciones vigentes sobre la exportación de capitales.

- Las disposiciones especiales relativas al movimiento de trabajadores migrantes y a sus condiciones de trabajo y de vida.
- Los acuerdos generales y los arreglos especiales en estas materias celebrados por los Estados⁴.

1.2. Medidas para facilitar las migraciones

A lo largo del Convenio 97 se incluyen unas reglas de carácter administrativo tendentes a facilitar la entrada, la salida, la adaptación o el empleo de los trabajadores migrantes.

El Convenio 97 afirma que “la expresión trabajador migrante significa toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta, e incluye a cualquier persona normalmente admitida como trabajador migrante. El mismo no se aplica a: a) a los trabajadores fronterizos; b) a la entrada, por un corto período, de artistas y de personas que ejerzan una profesión liberal; c) a la gente de mar.

⁴ Por ejemplo los posibles acuerdos que se celebren para regular las migraciones masivas, en los casos en los que el número de migrantes que van del territorio de un Estado al territorio de otro sea considerable.

Se habla de mantener un servicio gratuito que se encargue de prestar ayuda e información a los trabajadores migrantes. La Recomendación 86 aporta algunos detalles acerca del funcionamiento de este servicio gratuito.

Según indica la Recomendación 86 el servicio deberá estar dirigido por:

- Autoridades públicas.
- Organizaciones voluntarias que ejerzan su actividad sin fines lucrativos.
- En parte, por las autoridades públicas, y, en parte, por una o varias organizaciones voluntarias.

En cuanto a las actividades llevadas a cabo por este servicio de información, se destacan las siguientes:

- aconsejar a los migrantes y a sus familias, en sus idiomas o dialectos, o, al menos, en un idioma que puedan comprender, acerca de las cuestiones referentes a la emigración, inmigración, condiciones de trabajo y de vida, comprendidas las condiciones de higiene en el lugar de destino, regreso al país de origen o de emigración y, en general, acerca de cualquier otra cuestión que pueda interesarles en su calidad de migrantes.
- Facilitar a los migrantes y a sus familias las gestiones que necesiten hacer para su regreso al país de origen o de emigración.

Al mismo tiempo, se propone dictar disposiciones específicas con objeto de facilitar la salida, el viaje y la adaptación de los trabajadores migrantes. Por ejemplo en los espacios que se enuncian a continuación:

- Simplificando los trámites administrativos.
- Estableciendo servicios de interpretación⁵.
- Asistencia en el período inicial⁶ y especialmente durante el viaje⁷, sobre todo si se realiza a bordo de un buque.
- Uso de vivienda, alimentos y ropa adecuados en caso de necesidad.

⁵ También se aconseja organizar cursos específicos para enseñar a las personas migrantes las costumbres y el idioma del país de inmigración.

⁶ En el caso de contrataciones colectivas de trabajadores migrantes esta asistencia inicial podrá llevarse a cabo con organizaciones voluntarias.

⁷ Unido a esto, en los supuestos de contrataciones colectivas de inmigrantes, si para el transporte colectivo de migrantes de un país a otro se necesita pasar en tránsito por un tercer país, la autoridad competente del territorio de tránsito deberá tomar las medidas oportunas que faciliten el paso en tránsito, a fin de evitar retrasos y dificultades administrativas.

- Transferencia de cualquier parte de las ganancias y de las economías del trabajador migrante, dentro de los límites fijados por la legislación nacional.
- Acceso de los migrantes y de los miembros de sus familias a las escuelas.
- Uso de medidas relativas al recreo y al bienestar.
- Exención de pago de aduana por los bienes personales y herramientas profesionales del trabajador migrante y de sus familiares autorizados a permanecer con él en el territorio de inmigración.
- Adaptación a las condiciones climáticas, económicas y sociales.
- Facilitar la reagrupación familiar⁸.

El Convenio 97 también se ocupa de aspectos relacionados con la salud de los trabajadores migrantes. Se trata de:

- Comprobar que la salud de los trabajadores migrantes y de sus familiares autorizados a acompañarlos sea satisfactoria, tanto en el momento de su salida como en el de su llegada.
- Velar por que los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias gocen de una protección médica adecuada y de buenas condiciones de higiene en el momento de su salida, durante el viaje y a su llegada al país de destino.

En lo que concierne al empleo se plantea, de modo general, que los Estados se comprometan a que su servicio del empleo, que deberá ser gratuito, y sus otros servicios relacionados con las migraciones, colaboren con los servicios correspondientes de los demás Miembros. Por otro lado, para facilitar la colocación de los trabajadores migrantes, se recomienda dar a los trabajadores migrantes formación profesional para adquirir la cualificación demandada en el país de destino y organizar cursos destinados a informar a los migrantes sobre las condiciones generales y los sistemas de trabajo que prevalezcan en el país de inmigración.

Por último, se considera oportuno que los Estados tomen las medidas pertinentes contra la propaganda sobre la emigración y la inmigración que pueda inducir a error.

⁸ La Recomendación 86 considera familiares reagrupables a la esposa y a los hijos menores del trabajador migrante.

1.3. Aplicación del principio de igualdad de trato

El artículo 7 del Convenio 97 establece que los inmigrantes que se encuentren legalmente en el Estado al que resulte de aplicación esta disposición no podrán ser discriminados por razón de nacionalidad, raza, religión o sexo en relación con diversas materias, siempre que éstas hayan sido desarrolladas por el Estado que corresponda⁹. El principio de igualdad que predica el artículo 7 del Convenio 97 se proyecta sobre el ámbito del trabajo y sobre derechos de carácter general.

En cuanto a la aplicación del principio de igualdad de trato en el terreno del trabajo el Convenio 97 distingue entre aspectos de naturaleza estrictamente laboral y materias de Seguridad Social.

El principio de igualdad de trato en el marco de las relaciones laborales afecta a derechos individuales y colectivos. Por una parte, el convenio 97 dispone que los Estados deberán aplicar a los inmigrantes que se encuentren legalmente en su territorio, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo, el mismo trato que a sus nacionales en relación con las materias siguientes: remuneración, jornada de trabajo, horas extraordinarias, vacaciones, limitaciones al trabajo a domicilio, edad de admisión al empleo, aprendizaje y formación profesional. Además, el Convenio se refiere especialmente al trabajo de las mujeres¹⁰ y de los menores¹¹, pues son estos colectivos los más vulnerables y expuestos a situaciones de doble discriminación¹².

Desde una perspectiva colectiva, el Convenio 97 incide en el reconocimiento del derecho de libertad sindical y negociación colectiva. Poner de manifiesto que el artículo 11 del Convenio 97 reconoce el derecho de libertad sindical y negociación colectiva a los trabajadores migrantes que tengan su situación administrativa regularizada en el país de

⁹ Y, en su caso, en los términos previstos en la legislación regional específica.

¹⁰ El Convenio 189 y Recomendación 201 de 2011 abordan el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

¹¹ La regulación del trabajo infantil se lleva a cabo a través del Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de 1973 y del Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil de 1999. También debe aplicarse el Convenio 29 sobre el trabajo forzoso de 1930, actualizado por la recomendación 203 de 2014.

¹² La Recomendación 151 menciona otras cuestiones tales como: seguridad en el trabajo, promoción profesional.

acogida¹³ y que ello puede chocar con las prescripciones del Convenio 87 de la OIT¹⁴ que no prevé ninguna diferencia al respecto. Pues el artículo 2 del Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948 determina, en general, que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las misma¹⁵.

En materia de Seguridad Social los trabajadores migrantes recibirán el mismo trato que los nacionales en cuestiones tales como accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, enfermedad, vejez y muerte, desempleo y obligaciones familiares, así como en cualquier otro riesgo que, de acuerdo con la legislación nacional, esté comprendido en un régimen de Seguridad Social.

En materia de Seguridad Social se aplican el Convenio 19 sobre igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes del trabajo de 1925 y el Convenio 118 relativo a la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social de 1962. El Convenio 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social de 1982 y la Recomendación 167 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social de 1983 prevén un sistema para el mantenimiento de los derechos adquiridos, o en curso de adquisición, de los trabajadores que trasladen su residencia de un país a otro, y para asegurar una protección real de las prestaciones adquiridas en el extranjero cuando regresen a su país de origen.

Finalmente, el principio de igualdad y no discriminación se extiende a otros derechos generales que corresponden a los extranjeros en su condición de inmigrantes como son el uso

¹³ El apartado 8 de la Recomendación 151 ordena que los trabajadores migrantes cuya situación no sea regular o no haya podido regularizarse deberían disfrutar de la igualdad de trato en lo que se refiere a su sindicación y al ejercicio de los derechos sindicales.

¹⁴ De los países afectados por el Convenio 97 no han ratificado el Convenio 87 de la OIT los siguientes Estados: Brasil, Kenia, Malasia y Nueva Zelanda.

¹⁵ El Comité de Libertad Sindical ha señalado que el artículo 2 del Convenio 87 “reconoce el derecho de los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, a afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes”, y que “la única excepción autorizada por el Convenio 87 está prevista en el artículo 9 de dicho instrumento y se refiere a las fuerzas armadas y a la policía”. Cfr. el caso núm. 2121, queja contra el Gobierno de España presentada por la Unión General de Trabajadores, OIT, 327º Informe del Comité de Libertad Sindical, Consejo de Administración, 283.ª reunión, Ginebra, marzo de 2002, documento GB.283/8, párrafo 561.

de la vivienda, el pago de impuestos derivados del trabajo o el ejercicio de acciones judiciales¹⁶.

La parte II del Convenio 143 determina que deberá fomentarse la aplicación del principio de igualdad con estas acciones:

- Colaboración de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
- Adoptando medidas legislativas y modificando o derogando normas incompatibles con esta política no discriminatoria.
- Promoviendo programas educativos adecuados.
- Poniendo en práctica políticas sociales que permitan a los trabajadores migrantes y a sus familias disfrutar de los beneficios sociales del país de inmigración.
- Reconociendo la identidad nacional y étnica de los trabajadores migrantes¹⁷.

La Recomendación 151 especifica el alcance de las políticas sociales en beneficio de los trabajadores migrantes y sus familias y apuesta por estas acciones:

- Reagrupación familiar¹⁸.
- Protección de la salud en el trabajo, incluyendo formación específica.
- Servicios sociales.

1.4. Proceso de colocación y contratación de los trabajadores migrantes

Los Anexos I y II del Convenio 97 contienen una serie de disposiciones relativas a la colocación y condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes, que se completan con las sugerencias que presenta la recomendación 86¹⁹. Con algunas especialidades de las que se

¹⁶ El artículo 17 del Anexo de la Recomendación 86 propone que el principio de igualdad se aplique a: medidas de recreo y de bienestar; higiene, seguridad y asistencia médica; adquisición, posesión y transmisión de la propiedad urbana o rural y suministro de géneros alimenticios.

¹⁷ La Recomendación 151 indica que el reconocimiento de la identidad nacional podría suponer que los hijos de los trabajadores migrantes reciban enseñanza de su lengua materna.

¹⁸ La Recomendación 151 considera familiares reagrupables a cónyuge y, en la medida en que estén a su cargo, a los hijos, al padre y a la madre del migrante.

¹⁹ La adopción del Convenio 97 no obliga a los Estados a asumir sus Anexos. Pues el artículo 14 del convenio 97 establece que todo Miembro que ratifique dicho Convenio podrá, por medio de una declaración anexada a su ratificación, excluir de la misma los diversos anexos del Convenio o uno de ellos. La exclusión puede revocarse en cualquier momento ya que se admite que mediante una declaración posterior se promueva la aceptación de los Anexos rechazados inicialmente. De los países que han ratificado el Convenio algunos de ellos han excluido la aplicación de ciertos Anexos. Estas son las exclusiones: Nueva Zelanda (I) Argelia, Francia (II). Bahamas, Barbados, Camerún, Chipre, Dominica, Ecuador, Granada, Guyana, Jamaica, Kenia, Malasia, Mauricio, Reino Unido, Santa Lucía, Tanzania, Trinidad y Tobago y Zambia (I y III), Filipinas (II y III) Bosnia Herzegovina, Eslovenia, Madagascar, Montenegro, Serbia (III).

dará cuenta en estas páginas, se dispensa el mismo tratamiento a los trabajadores que han sido contratados en virtud de acuerdos sobre migraciones colectivas celebrados bajo el control gubernamental que a los trabajadores que se contratan al margen de estos acuerdos colectivos.

1.4.1. Principios generales

La gestión de los flujos migratorios con fines de empleo debería pivotar en torno a estos tres principios que figuran en la Recomendación 86:

- Distribución de mano de obra: los Estados deberían facilitar la distribución internacional de la mano de obra y, en particular, su movimiento desde los países en que haya excedente hacia los países que tengan un déficit.

Una correcta distribución de los recursos migratorios implicará, a su vez, que los Estados implicados lleguen a un acuerdo sobre: a) los requisitos que deban reunir los migrantes y los miembros de sus familias, en lo que respecta a la edad, aptitud física y salud, así como las cualificaciones profesionales para las diversas ramas de la actividad económica y para las diferentes categorías profesionales; b) las categorías de miembros de las familias de los migrantes autorizados a acompañarlos o a reunirse con ellos; c) importancia numérica y las categorías profesionales de los migrantes que serán reclutados durante un período determinado; d) las zonas de reclutamiento y las zonas de colocación y establecimiento.

- Situación nacional de empleo: los Estados deberían tener en cuenta la situación nacional de la mano de obra²⁰.

- Participación de empresarios y trabajadores: los Estados deberían consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre todas las cuestiones de carácter general relativas a las migraciones de trabajadores.

1.4.2. Órganos de colocación

Las gestiones para la colocación de los trabajadores extranjeros serán gratuitas y sólo podrán llevarse a cabo por oficinas públicas de colocación u organismos oficiales o, en su caso, por cualquier organismo establecido de conformidad con las disposiciones de un instrumento internacional. Si la legislación nacional o un acuerdo bilateral lo autorizan las

²⁰ Tratándose de contrataciones colectivas, antes de autorizar la entrada de trabajadores migrantes, la autoridad competente del territorio de inmigración deberá comprobar que no existe en este territorio un número suficiente de trabajadores disponibles capaces de realizar el trabajo en cuestión.

operaciones de colocación también podrán realizarse por el empresario, o por la empresa en quien éste delegue, o por una agencia privada si en el Estado correspondiente se autoriza esta forma de empleo²¹.

Cuando el interés del migrante lo exija, los Estados deberían obligar a cualquier intermediario que se dedique a la contratación de trabajadores migrantes por cuenta de un empresario a que se provea de un mandato escrito de dicho empleador, o de otro documento que pruebe que está actuando en su representación. Este documento debería estar redactado o traducido en el idioma oficial del país de emigración y debería contener todos los datos necesarios sobre el empleador, las operaciones de contratación, el empleo ofrecido y la remuneración prevista.

1.4.3. Selección

La selección técnica de los trabajadores migrantes debería limitar lo menos posible las migraciones y garantizar la cualificación de los migrantes para efectuar el trabajo. Se recomienda que la selección se realice por instituciones oficiales y que los trabajadores que deseen emigrar, antes de abandonar su país de origen, sean examinados por las autoridades competentes del país de destino acerca de sus habilidades profesionales²².

La Recomendación 86 estipula que los Estados deberán ponerse de acuerdo a la hora de organizar la selección en cuestiones tales como:

- El reconocimiento y la composición de los organismos oficiales y de los organismos privados que hayan sido autorizados por la autoridad competente del territorio de inmigración para efectuar las operaciones de selección en el territorio de emigración.
- La organización de los exámenes de selección, los centros donde habrán de celebrarse y la distribución de los gastos ocasionados por estos exámenes.

El proceso de selección comprenderá pruebas médicas y pruebas profesionales. Con respecto a la selección médica, ésta afecta a: a) la naturaleza del examen médico al que someterán a los migrantes (examen médico general, examen radiológico, examen de

²¹ En las contrataciones colectivas, “si la autoridad competente del territorio de inmigración considera que el empleo para el cual el migrante fue reclutado ha resultado ser inadecuado, deberá tomar medidas apropiadas para ayudarle a conseguir un empleo conveniente que no perjudique a los trabajadores nacionales, y deberá adoptar disposiciones que garanticen su mantenimiento, en espera de la obtención de tal empleo, o su regreso a la región donde fue reclutado, si el migrante está de acuerdo o ha aceptado el regreso en esas condiciones al ser reclutado, o bien su establecimiento en otro lugar”.

²² También podrán intervenir instituciones privadas del territorio de inmigración debidamente autorizadas.

laboratorio, etc.); b) la elaboración de listas de enfermedades y defectos físicos que constituyan claramente una incapacidad para el empleo en ciertas profesiones; c) las condiciones mínimas de higiene prescritas en convenios internacionales sobre higiene y relativas a los movimientos de población de un país a otro. La selección profesional tratará: a) las cualificaciones de los migrantes exigidas en cada profesión o grupo de profesiones; b) las profesiones alternativas que exijan de los trabajadores calificaciones o capacidades análogas, a fin de satisfacer las necesidades de profesiones determinadas en las que sea difícil reclutar un número suficiente de trabajadores calificados; c) el desarrollo de los tests psicotécnicos.

- La colaboración de las autoridades competentes de ambas partes, y en particular de sus servicios de empleo, en la organización de la selección.

1.4.4. Control de la contratación

Para controlar los contratos de trabajo celebrados entre el empresario y el trabajador migrante será necesario:

- Remitir al trabajador migrante una copia del contrato antes de efectuar la salida desde su país de origen y que dicha copia incluya disposiciones que indiquen las condiciones de trabajo y, especialmente, la remuneración ofrecida al migrante. Si la copia del contrato se entregase a su llegada al territorio de inmigración, éste deberá haber sido informado, antes de su salida de la categoría profesional en la que haya sido contratado y de las demás condiciones de trabajo, en especial de su remuneración.

Aunque el modo de contratación dependerá de la legislación interna de cada Estado, el artículo 22 del Anexo de la Recomendación 86 declara que el contrato individual de trabajo deberá contener todos los datos necesarios, tales como: a) el nombre y apellidos del trabajador, el lugar y la fecha de su nacimiento, su estado familiar y el lugar de residencia y de reclutamiento; b) la naturaleza del trabajo que va a efectuar y el lugar donde deba realizarse; c) la categoría profesional; d) la remuneración así como la forma de pago; e) las primas, indemnizaciones y asignaciones, si las hubiere; f) las condiciones en las que el empleador podrá estar autorizado a efectuar descuentos de la remuneración del interesado, y su cuantía; g) las condiciones de alimentación; h) la duración del contrato, y las condiciones para renovarlo y denunciarlo; i) las condiciones en que se autorice la entrada y residencia en el territorio de inmigración; j) el modo de sufragar los gastos de viaje del migrante y de

los miembros de su familia; k) cuando se trate de migraciones temporales, el modo de sufragar los gastos de regreso al país de origen o al territorio de emigración; l) los casos en los que se pueda terminar el contrato.

- Informar al trabajador extranjero sobre las condiciones generales de vida y de trabajo a que estará sujeto en el territorio de inmigración.

1.4.5. Solución de conflictos

El artículo 16 del Anexo de la Recomendación 86 indica que en caso de conflicto entre un migrante y su empleador, el migrante tendrá acceso a los tribunales competentes o podrá presentar en cualquier otra forma sus reclamaciones, de conformidad con la legislación del territorio de inmigración.

1.5. Expulsión de los trabajadores migrantes

El Convenio 97 y la Recomendación 86 incorporan algunas indicaciones dedicadas a evitar la expulsión de los trabajadores migrantes. El Convenio 97 regula la expulsión por motivos de salud y la Recomendación 86 se refiere a la expulsión por falta de recursos del trabajador migrante o por la situación del mercado laboral.

En primer término, el Convenio 97 determina que los trabajadores migrantes con residencia permanente no podrán ser expulsados del Estado de emigración cuando no puedan desempeñar su empleo por motivo de enfermedad o accidente sobrevenidos después de su llegada. Esta protección se extiende a los familiares autorizados a permanecer con él.

De acuerdo con la Recomendación 86, los Estados no deberán expulsar de su territorio a los trabajadores migrantes y a los familiares que hayan sido autorizados con ellos, cuando éstos fuesen admitidos legalmente, por insuficiencia de recursos propios o del mercado de trabajo, salvo que se hubieran concluido acuerdos al respecto entre los países de emigración e inmigración.

En tal caso, el acuerdo debería considerar estas cuestiones:

- Duración de la estancia: La duración de la estancia del trabajador migrante en el país de acogida, de modo que no sea posible su expulsión si ha permanecido en el mismo durante más de cinco años.
- Desempleo: Que el trabajador migrante haya agotado sus prestaciones de desempleo²³.
- Notificación: Que se le haya notificado la expulsión con tiempo suficiente para que pueda disponer de sus propiedades.
- Transporte: Que se tomen medidas oportunas para facilitar el retorno del trabajador migrante y de sus familiares, teniendo en cuenta que cualquier gasto que ocasione su traslado será gratuito.
- Trato humano: Que se adopten las medidas indispensables para garantizar que el trabajador migrante y los miembros de su familia disfruten de un trato humano;

Tampoco deberá expulsarse a los trabajadores migrantes y a sus familiares a sus países de origen motivos políticos, cuando su reclutamiento se haya producido en otro Estado.

La Recomendación 151 explica los derechos laborales que corresponden al trabajador migrante en caso de que se produzca su salida del país de emigración, independientemente de que su estancia en el país haya sido legal o no:

- Remuneración pendiente por trabajos realizados.
- Indemnización en concepto de vacaciones devengadas y no utilizadas.
- Indemnizaciones por terminación de contrato.

1.6. Inmigración ilegal y tráfico de mano de obra

El Convenio 143 de 24 de junio de 1975 incluye unas acciones destinadas a combatir la inmigración irregular con fines de empleo. A tales efectos, el Convenio 143 dicta las siguientes medidas:

- Investigar la existencia de inmigración ilegal en sus territorios.

²³ En caso de acuerdo de retorno, si el trabajador migrante conservase la nacionalidad del país de origen, dicho Estado debería conceder a las referidas personas el beneficio de cualesquiera medidas que estén vigentes sobre la asistencia a los desamparados y a los desempleados, así como el de aquellas tendientes a facilitar la reintegración al trabajo de los desempleados, eximiéndolos al mismo tiempo de toda condición de residencia o de ocupación previa en el país.

- Adoptar medidas específicas para suprimir la inmigración irregular.
- Establecer contactos nacionales e internacionales para posibilitar el intercambio de información sobre la materia.
- Aplicación de sanciones administrativas, civiles y penales, incluyendo la prisión, por el empleo ilegal de trabajadores migrantes, por la organización de migraciones con fines de empleo abusivos y por la asistencia deliberadamente prestada, con fines lucrativos o no, a tales migraciones.
- Consulta a las organizaciones de empresarios y trabajadores acerca de la legislación a poner en práctica para dar solución a los procesos de inmigración ilegal.

1.7. Plan de acción para trabajadores migrantes

La Conferencia Internacional del Trabajo de 2004 propuso la aplicación de un plan de acción destinado a trabajadores migrantes. El plan de acción debería intervenir en los siguientes espacios:

- Elaboración de un marco multilateral no vinculante para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos, que tenga en cuenta las necesidades de los mercados de trabajo y que proponga directrices y principios para la formulación de políticas basadas en las prácticas óptimas y en las normas internacionales.
- Identificación de las medidas útiles que deberían adoptarse para una aplicación más amplia de las normas internacionales del trabajo y de otros instrumentos pertinentes.
- Apoyo de la aplicación del Programa Global de Empleo de la OIT en el plano nacional.
- Creación de capacidad, el fomento de la concienciación, y la asistencia técnica.
- Fortalecimiento del diálogo social.
- Mejora de la información y de la base de conocimientos sobre las tendencias globales sobre migraciones laborales, las condiciones de los trabajadores migrantes, y la adopción de medidas eficaces para proteger sus derechos.
- Mecanismos necesarios para asegurar el seguimiento del plan de acción por el Consejo de Administración de la OIT y la participación de la Organización en las iniciativas internacionales pertinentes sobre las migraciones.

1.8. Listado de normas de la OIT que afectan a trabajadores migrantes

Convenios fundamentales:

- Convenio sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).
- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

Normas especiales sobre los trabajadores migrantes:

- Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97).
- Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86).
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143).
- Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151).

Otros convenios de la OIT que se refieren a los trabajadores migrantes:

- Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes de trabajo), 1925 (núm. 19).
- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).
- Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94).
- Convenio sobre la protección del salario, 1949 (No. 95).
- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).
- Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110).
- Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118).
- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).
- Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131).

- Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (número 144).
- Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (número 149).
- Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (número 155).
- Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (número 157).
- Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (número 161).
- Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (número 167).
- Convenio sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes), 1991 (número 172).
- Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (número 176).
- Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (número 181).
- Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (número 183).
- Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (número 184).

2. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Tomando como referencia los principios establecidos en el marco de la Organización Internacional del Trabajo así como también las disposiciones previstas en otros instrumentos internacionales²⁴, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios de 18 de diciembre de 1990 muestra una visión general de los derechos que corresponden a dichos trabajadores y a sus familias²⁵. La Convención de 1990 propone una regulación transversal de las necesidades de los trabajadores migrantes ya que incorpora derechos sociales, laborales, administrativos e incluso de índole política.

La Convención presenta un texto legal que se estructura en tres partes:

- Derechos de todos los trabajadores migratorios.

²⁴ Como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer o la Convención sobre los Derechos del Niño.

²⁵ La Convención ha sido ratificada por los siguientes países: Albania, Argelia, Argentina, Azerbaiyán, Bangladés, Belice, Bolivia, Bosnia Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Colombia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Ghana, Guatemala, Guinea, Guyana, Honduras, Indonesia, Jamaica, Kirguistán, Lesoto, Libia, Mali, Marruecos, Mauritania, Méjico, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Paraguay, Perú, Ruanda, Senegal, Serbia, Seychelles, Sri Lanka, San Vicente y las Granadinas, Siria, Tayikistán, Timor Oriental, Turquía, Uganda y Uruguay.

- Derechos de los trabajadores migratorios legales.
- Derechos de colectivos específicos.

Además, la Convención incorpora una serie de principios que tiene por objeto promocionar una inmigración que se desarrolle en condiciones satisfactorias, equitativas y dignas²⁶.

2.1. Derechos de todos los extranjeros

La parte II de la Convención describe los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares. Tales derechos se aplican tanto a quienes tengan regularizada su situación administrativa en el país de inmigración como a quienes no se encuentren legalmente en el mismo²⁷.

Los derechos reconocidos por la Convención vienen a coincidir con los derechos fundamentales de los Estados. Se pueden agrupar en torno a estas categorías: derechos generales, derechos laborales y derechos de orden administrativo ligados a la situación propia de inmigrante.

Los derechos generales son los siguientes:

- Derecho a la vida.
- Respeto a la dignidad de la persona.
- No sometimiento a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- No sometimiento a esclavitud ni a trabajos forzados.
- Libertad ideológica, religiosa y de culto.
- Libertad de expresión.
- Derecho al honor y a la intimidad.
- Asistencia sanitaria de urgencia.
- Educación.

²⁶ El artículo 72 de la Convención prevé el establecimiento de un comité encargado de observar la aplicación de la Convención. Se trata del Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que colaborará estrechamente con organismos internacionales, en particular con la Oficina Internacional del Trabajo.

²⁷ A diferencia de lo que sucede en el ámbito de la OIT, la definición de trabajador migrante recogida en el artículo 2 de la Convención también incluye a los trabajadores fronterizos, a la gente del mar y a los trabajadores por cuenta propia.

- Libertad y seguridad personal.
- Tutela judicial efectiva.
- Reconocimiento de personalidad jurídica.

Los derechos vinculados a la condición de inmigrante son:

- Libre circulación.
- Registro personal.
- Respeto identidad personal.
- Información sobre trámites de inmigración.
- Protección frente a expulsiones colectivas.

En lo tocante a los derechos en materia de empleo, la Convención se refiere a:

- Igualdad en materia de empleo, en especial de remuneración, y seguridad social.
- Libertad sindical.

2.2. Derecho de los extranjeros en situación regular

Los derechos de los extranjeros que se encuentran legalmente en el país de acogida son de carácter general y también se prevén derechos específicos en el ámbito del trabajo.

Los derechos generales de los extranjeros legales son los siguientes:

- Información de las condiciones de admisión, estancia, requisitos de empleo y actividades laborales del país del empleo.
- Libertad de circulación y residencia en el país de inmigración.
- Ausencias temporales.
- Sufragio activo y pasivo.
- Exención de pago de impuestos en caso de importación o exportación de bienes personales.
- Transferencia de ingresos y ahorros.
- Permiso de trabajo y residencia.
- Protección frente a expulsiones.
- Igualdad en:
 - El acceso a instituciones y servicios de enseñanza.
 - El acceso a la vivienda.

- El acceso a la vida cultural y la participación en ella.
- El acceso a los servicios sociales y de salud.
- El acceso a las cooperativas y empresas en autogestión.
- Protección de la familia. Reagrupación familiar²⁸.

Los derechos relacionados con el empleo son:

- Libre elección de profesión.
- Acceso a servicios de orientación profesional y colocación.
- Acceso a servicios de formación profesional.
- Libertad sindical.
- Igualdad de trato en:
 - La protección contra los despidos.
 - Las prestaciones de desempleo. El acceso a los programas públicos destinados a combatir el desempleo.
 - Acceso a otro empleo en caso de quedar sin trabajo o darse término a otra actividad remunerada.
- Denuncia ante las autoridades competentes en caso de incumplimiento por parte del empleador.

2.3. Situaciones especiales

La Convención también reconoce las necesidades de determinados colectivos de trabajadores migratorios como son:

- Fronterizos.
- De Temporada.
- Itinerantes.
- Ligados a proyectos.
- Con empleo concreto.
- Por cuenta propia.

²⁸ La Convención establece un concepto de familia más amplio que el de la OIT ya que considera familiares a las “personas casadas con trabajadores migrantes que mantengan con ellos una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo reconocidas como familiares por la legislación aplicable o por acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables entre los Estados de que se trate”.

2.4. Promoción de condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional de los trabajadores y sus familiares

Para la promoción de una migración digna se proponen las siguientes medidas.

Colaboración entre Estados para atender no solo las necesidades y recursos de mano de obra, sino también las necesidades sociales, económicas, culturales y de los trabajadores migratorios y sus familiares.

Poner en práctica Servicios apropiados que se ocupen de:

- La formulación y la ejecución de políticas migratorias.
- Intercambio de información, las consultas y la cooperación con las autoridades competentes de otros Estados Partes.
- Informar a empleadores, trabajadores y sus organizaciones, acerca de las políticas, leyes y reglamentos relativos a la migración y el empleo, los acuerdos sobre migración concertados con otros Estados y otros temas pertinentes.
- Informar a los trabajadores migratorios y sus familiares acerca de las previsiones normativas sobre viaje, llegada, estancia, actividades remuneradas, salida y regreso, así como sobre las condiciones de trabajo y de vida en el Estado de empleo, las normas aduaneras, monetarias y tributarias y otras leyes y reglamentos pertinentes.

En lo que respecta a la contratación de trabajadores extranjeros, la misma se realizará por:

- Los servicios públicos del Estado en el que tengan lugar esas operaciones.
- Un organismo establecido en virtud de un acuerdo bilateral o multilateral.

Cooperación entre los Estados Partes para adoptar las medidas oportunas que faciliten el retorno los trabajadores migratorios y sus familiares al Estado de origen cuando decidan regresar al mismo, cuando expire su permiso de residencia o empleo, o cuando se encuentren en situación irregular en el Estado de empleo.

La prevención y lucha contra la inmigración irregular supondrá la adopción de medidas específicas:

- Contra la difusión de información engañosa sobre emigración y la inmigración.

- Para detectar los movimientos ilegales de trabajadores migratorios y sus familiares.
- Para imponer sanciones efectivas a quienes organicen inmigración clandestina.
- Para imponer sanciones efectivas a quienes amenazan a los trabajadores migratorios o a sus familiares que estén en situación irregular.

Por último, los Estados facilitarán, siempre que sea necesario, la repatriación al Estado de origen de los restos mortales de los trabajadores migratorios o de sus familiares.

3. Bibliografía

GERONIMI, E.- CACHÓN, L.- TEXIDO, E. (2004). Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudio de casos. , Estudios sobre migraciones internacionales, 66, Sector de la Protección Social, Programa de Migraciones Internacionales.

GIL Y GIL, J.L. (2009, 15). Los trabajadores migrantes y la Organización Internacional del Trabajo. *Revista Relaciones Laborales*. <http://laleylaboral.laley.es/content/Inicio.aspx?>

OIT. (1999). Trabajadores migrantes. [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(1999-87_1B\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(1999-87_1B).pdf).

OIT. (2007). Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_178678.pdf.

OIT. (2011). Migración y trabajo infantil. Análisis de las vulnerabilidades de los niños migrantes y niños que quedan atrás. <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=15576>.

OIT. (2013). En busca de trabajo decente. Los derechos de los trabajadores y las trabajadoras Migrantes. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_235648.pdf.

OIT. (2014). Identificación de acciones y estrategias para mejorar la protección de las trabajadoras y trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social. http://www.ilo.org/sanjose/programas-y-proyectos/migracion-genero/WCMS_236993/lang-es/index.htm.

OIT. (2014). Los trabajadores migrantes no son una mercancía, *Revista de la OIT*, Número especial. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_246493.pdf.

OIT. (2014). Migración laboral. Logros y retos, OIT. <http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=15576>.

POTOBSKY, G. (1984, 19). Los trabajadores migrantes y las normas de la OIT. *Revista Española de Derecho del Trabajo*.

SUPIOT, A. (2006). Esbozo de un Acuerdo-Marco relativo a la extensión de la protección de la acción social. *Revista Relaciones Laborales, especial monográfico, Protección social y trabajo decente: Nuevas perspectivas internacionales de trabajo. Propuestas y reflexiones en el marco de la OIT*. <http://laleylaboral.laley.es/content/Inicio.aspx?>.

POLÍTICAS PÚBLICAS, MIGRACIÓN Y REDEFINICIÓN DE SUJETOS EN CONTEXTOS DE VULNERABILIDAD

Adela Franzé Mudanó, adelafranze@cps.ucm.es

Daniel Parajuá, dparajua@gmail.com

Departamento de Antropología Social. Universidad Complutense de Madrid

PANEL 7 – INMIGRACIÓN

Resumen

Este trabajo se inscribe en el un proyecto más amplio¹, de corte comparativo entre diversas realidades socio-territoriales, cuyo objetivo apunta al estudio de los procesos y condiciones socio-culturales que inciden en la construcción de la vulnerabilidad, posibilitando, dificultando o impidiendo el acceso a los derechos sociales. Entendemos que las políticas contemporáneas se caracterizan por una fuerte presencia estatal en el desarrollo y multiplicación de micro mecanismos y procedimientos administrativos -intensificación de requisitos, cambios constantes de normativas, caducidad de la información, complejización externalización y diversificación de la red de atención social, dilación temporal-. Dichos mecanismos refuerzan el papel estatal de control y vigilancia de las poblaciones; y conllevan, sobre todo, un modo específico de gobierno basado en la redefinición de la relación subjetiva con los derechos y de los sujetos consigo mismos, implicados plenamente en su auto-realización, en la intensificación del esfuerzo y en la exposición al riesgo, responsabilizándolo de *sus* éxitos y fracasos.

Palabras clave: Políticas Públicas, Inmigración, Derechos Humanos, Vulnerabilidad, Subjetividades

Presentación

La crisis económica actual, cuya sucinta manifestación se verifica en el aumento de la brecha entre ricos y pobres, excluidos/incluidos en mercado de trabajo, ampara su gestión mediante agresivas premisas de “contención del gasto público”, minando los cimientos del llamado

¹ Proyecto I+d+i “Aproximación antropológico social de la vulnerabilidad y de los derechos humanos: inmigración, contextos sociales e institucionales” (CSO2011-25322).

Estado del Bienestar. Los efectos de la reducción de los servicios junto con el recorte o limitación de prestaciones básicas, se dejan ver en las cifras de los relegados del mercado laboral, de las “ayudas” sociales, de los subsidios de desempleo, de la sanidad, la vivienda, la alimentación, de las becas de comedor, de los “papeles”, y un largo etc. (Colectivo Ioé 2014, Cáritas 2013; FOESSA 2013, 2014; FRAVM, 2009).

Sin embargo, el lenguaje del “desmantelamiento” o “desregulación” del Estado, corre el riesgo de atrapar el análisis de las políticas públicas entre los límites que impone el discurso economicista de los saldos netos, restringiendo la comprensión de sus lógicas a aquellas manifestaciones “cuantificables”.

Sin negar la trascendencia de la brutal realidad que los datos “duros” reflejan, consideramos insuficiente una aproximación a la “crisis” actual y a sus formas de gestión y consecuencias sociales, a partir de la óptica de los recortes, de las restricciones presupuestarias y de la desactivación los servicios públicos. Nos distanciamos, por tanto, de las tesis que asumen sin más la representación de la “retirada” del Estado de lo público, y se contentan con una versión meramente “negativa” de aquél. Por el contrario, planteamos que las políticas contemporáneas se caracterizan por una fuerte presencia estatal -difuminada o disimulada -, si acaso por un cambio en la naturaleza de su intervención: lejos de ausentarse de lo social, o de liberar meramente las fuerzas económicas del “mercado”, las modalidades de gestión estatal comportan específicas acciones de gobierno (Ávila y Malo, 2010; Laval y Dardot, 2013), que implican la producción política de nuevos marcos de relación de los sujetos con las instituciones y de los sujetos consigo mismos (Parajuá, 2015). Como se verá, entendemos que dichos marcos se ponen juego -y se hacen efectivos- por la multiplicación de micro mecanismos y lógicas menudas que articulan sutiles modalidades de gestión de los derechos y garantías sociales (Parajuá et al, 2014).

Desde este punto de vista la indagación se desplaza desde los aspectos formales legislativos puramente administrativos, enfocados desde “arriba” y desde el “aparato” de estado (Das y Poole, 2004; Fassin, 2013; Franzé, 2014; Shore y Wright, 2011) hacia el “corazón del estado (...)”, se trata, pues, “(...) literalmente, de penetrar en el funcionamiento ordinario de las instituciones (...), pero también, metafóricamente, de aprehender los valores y los afectos que atraviesan las políticas de los gobiernos y las prácticas de los agentes” (Fassin, 2013: 13). De otro lado, si bien desde un punto de vista global, la mutación de las lógicas de gestión de los derechos y de las instituciones bajo las racionalidades actuales -neoliberales- se despliegan y afectan, como macropolíticas que son, al territorio amplio del estado, se hace necesario abordar las particularidades y consecuencias que engendran sobre la vida cotidiana y la

producción /reproducción de social, a nivel de los espacios locales y de los sujetos involucrados. Este enfoque responde, ciertamente, a principios teórico metodológicos consecuentes con una perspectiva atenta a captar su funcionamiento efectivo -en estado práctico y en su hacerse-. Pero deriva, además, de la naturaleza misma de tales políticas. Éstas no competen solo a los grandes actores económicos y políticos, ni adquieren un carácter orgánico, atribuible imaginariamente, al bloque monolítico según el cual nos figuramos una contundente unidad y acción coherente del estado. Al contrario, hoy más que nunca, al impulsar la iniciativa “libre”, al “descentralizar” y desbordar su acción hacia los confines -estricta y literalmente hablando- de la administración, involucra directamente a agentes e instituciones diversos y particulares en múltiples escalas, creando contextos que en sí mismos requieren a los actores tomar un rol activo en su (auto) gobierno y realización. Más que intentar superar lo heterogéneo, las políticas actuales se asientan en su movilización, poniendo a jugar la particularidad misma. Consecuentemente amplían el espacio de la arbitrariedad y/o del margen de maniobra -según se mire- en el manejo concreto de las situaciones (Gago, 2013; Laval y Dardot, 2013).

Localización del trabajo de campo

Sobre la base del trabajo de campo realizado en dos entornos socio-territoriales disímiles, abordamos en este trabajo tanto las dinámicas transversales que los atraviesan como algunas especificidades locales. Se trata en un caso, de un distrito de la ciudad de Madrid, con fuertes contrastes tanto urbanísticos como socioeconómicos, en dos de cuyos barrios existe una importante red de entidades locales de solidaridad, de carácter privado y asociaciones vecinales, de distinto corte. La mayor parte de los barrios están habitados por población de clase media-baja, asalariados por cuenta ajena, con presencia de un elevado porcentaje de desempleo. En el distrito un 17,44% de población extranjera.

En el otro caso se trata de una Mancomunidad de Servicios Sociales de la Sierra Madrileña, compuesta por cuatro municipios rurales. Un alto contraste socioeconómico dibuja el contorno de estas poblaciones: tres de los pueblos se caracterizan por un relativo desarrollo urbanístico (chalets y adosados) cuyo uso mayoritario se dedica a segunda vivienda. Junto a ello, los núcleos antiguos conservan las viejas casas de pueblo, más algunas construcciones verticales de clase media-baja. La población inmigrante asentada supone entre el 17 y el 20% del total de la población. La red de servicios públicas es básica, y las entidades asociativas escasas, habiendo disminuido en los últimos años.

Marañas burocráticas, exigencias probatorias

En otro lugar (Parajuá et al, 2014) hemos desarrollado amplia y detalladamente cómo la intensificación de la burocracia estatal y de su acción fiscalizadora, la fragmentación de espacios de gestión derivada de la “descentralización”, junto con la restructuración de las instancias institucionales gestoras de servicios y de sus competencias, toman parte en la reconfiguración del acceso a los derechos de ciudadanía. Como hemos señalado, no se trata tanto -no exclusivamente- de una denegación directa (Fassin, 2005) de los derechos, sino de un desdibujamiento y/o aplazamiento puesto en marcha a través de la diversificación y complejización de los procedimientos administrativos, de la intervención de diversos e inestables agentes y agencias, públicas y privadas.

Bastarán algunas pinceladas para esbozar este panorama atendiendo, en particular, al proceso de regularización de la situación de los extranjeros no comunitarios. La legislación vigente, es sabido, subordina el proyecto migratorio a la obtención de distintas clases de permisos, y de éstos al trabajo “regulado”. Lo sujeta, a su vez, a modalidades de acceso y requisitos variables; limita su duración y condiciona su renovación a distintas exigencias. No obstante, lo dicho representa, en cierto modo, una foto fija. A ello se añaden no tanto las sucesivas modificaciones de las leyes de extranjería, como la proliferación de desarrollos normativos en los últimos años. En efecto, entre los tipos de autorizaciones de “estancia” y/o residencia, diversificados en los últimos años, se han establecido sutiles diferencias, aumentando los farragosos requisitos a cumplir en cada caso (además de la incorporación de tasas que gravan distintas fases de los procesos administrativos -Ley 4/2012 de 4 de Julio-). A la sucesión de variaciones de las normativas de orden superior (Reales Decretos, Leyes, modificaciones de Leyes...) en intervalos de tiempo relativamente cortos -en relación con la tarea de reunir y clarificar(se) la información necesaria, de tramitar los documentos pertinentes y, finalmente, de iniciar los trámites por parte de los aspirantes- otras más redoblan la dinámica altamente cambiante: instrucciones, órdenes, notas informativas, circulares, e incluso normativas locales -que mutan a un ritmo frenético- convirtiendo en un verdadero laberinto el acceso a información fiable y a los canales de tramitación. Tanto es así que incluso la disponible en las webs oficiales deja a las claras su provisionalidad: *“El contenido de esta página es meramente orientativo. Únicamente es de aplicación lo dispuesto en la normativa vigente en el momento de presentación de la solicitud. Última actualización enero 2014”* (2015, <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/InformacionInteres/InformacionProcedimientos/Ciudadano snocomunitarios/hoja035/>)

En un contexto semejante, las personas en su aspiración de obtener o renovar “los papeles” -o los de los de sus familiares directos- se enfrentan a una infinidad de tareas y pasos a dar (Devillard, 2012; Parajuá et al, 2014).

Con objeto de ilustrarlo, nos detendremos brevemente en la autorización temporal y/o de trabajo por el así llamado procedimiento del “arraigo social” establecido por la Ley Orgánica 4//2000 de 11 de Enero (art. 31.3). El “arraigo” se ha constituido en una de las principales vías de obtención de la documentación; a él recurren muchas personas cuya situación de indocumentados les ha sobrevenido, agravada por la crisis de empleo. Independientemente de los años de inserción social en España por parte del solicitante (y sus familias), el permiso por arraigo está sujeto a una trama de requisitos y criterios, condicionados unos a otros, que han de probarse documentalmente. Ello conlleva tantas “restricciones”, como trámites y trasiegos. Si se cuenta con un contrato de trabajo al momento de presentar la solicitud, éste debe ser por un periodo no inferior a un año. Además la empresa o el empleador deben encontrarse inscritos en la Seguridad Social, certificar hallarse al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social; la empresa deberá, también garantizar su actividad continuada, disponer de medios económicos, materiales o personales para hacer frente a su proyecto empresarial y a las obligaciones derivadas del contrato. Si no fuera el caso, el arraigo puede solicitarse demostrando tener vínculos familiares (cónyuge o pareja de hecho registrada, ascendientes o descendientes en primer grado y línea directa), lo que implica reunir y buscar más documentaciones (que atestigüe los vínculos matrimoniales, o de hecho, partidas de nacimiento...). Por último puede hacerse acreditando los “esfuerzos de integración”. El “esfuerzo” es objeto igualmente de constataciones probatorias, éstas extienden el espectro de justificaciones a la “inserción en el entorno”: utilización de servicios públicos municipales, pertenencia a asociaciones, interacción con el vecindario; al seguimiento de programas de inserciones socio-laborales y culturales; a lo que se ha sumado, la realización de cuatro módulos formativos “Conoce tus leyes”, y en el caso de los no hispanohablantes superar una prueba de eficacia comunicativa oral en lengua española (ésta última, habitualmente, la realizan los Trabajadores sociales junto con el informe).

En todos los casos, no obstante, ha de demostrar su permanencia por un mínimo de tres años en España, con carácter continuado, es decir no haberse ausentado durante un período superior a los 120 días. Para ello habrá de presentar el pasaporte (completo y en vigor), no solo a los fines identificatorios en el proceso, sino en tanto su examen demuestra la continuidad exigida (existencia o no de sellos de las salidas y entradas en el territorio, y del tiempo transcurrido entre una y otra, en su caso). Asimismo es condición carecer de

antecedentes penales, tanto en origen como en España. Su mera existencia -con independencia de la gravedad del delito- supone la inmediata paralización del procedimiento; excepto que pueda cancelarlo, para lo cual ha de iniciar un solicitud, igualmente condicionada a requisitos y plazos, pero también a la comprensión, como en todos los casos, de la letra de la ley, a su desciframiento por sí mismo, por funcionarios disponibles o por abogados y/o consejeros de distinto rango (y coste).

Merece la pena detenerse por un momento en el “modelo de informe de arraigo” a emitir por las autoridades competentes (Comunidad Autónoma o en su caso ayuntamientos), a los fines de mostrar las indefiniciones y ambigüedades que comporta (al igual que otros tipos de informes, como el de adecuación de la vivienda, cfr: Devillard, 2012). Un examen somero revela los amplios márgenes respecto de lo que puede, eventualmente, considerarse una “prueba”: el “etcétera” que sigue a un puñado de sugerencias de demostraciones del arraigo (“*Inserción en el entorno: utilización de servicios públicos municipales, pertenencia a asociaciones, interacción con el vecindario, etc...*”) o la existencia de un apartado “*Otros factores de arraigo*” sin más concreción, confrontan con la imprecisión, incentivan la especulación y, en cierto modo, dejan en manos de los agentes su dilucidación. Igualmente la nota informativa emitida por la Comunidad de Madrid, a propósito de la entrada en vigor del Informe de Integración”, con el declarado objeto de “mejorar el proceso de elaboración de dichos informes”, evidencia las vaguedades: tanto en la definición de los “requisitos”, como en la de los criterios que jugarán en su valoración (positiva o negativa).

“Para la elaboración de los informes se tendrá en cuenta lo siguiente:

- 1. Los aspectos relacionados con la integración laboral, como elementos básicos en el proceso de integración. La integración laboral es un indicador fundamental para considerar el nivel de arraigo del extranjero.*
 - 2. También podrán ser objeto de valoración otros esfuerzos de integración realizados por las personas extranjeras para determinar su arraigo, como son la participación en acciones formativas de distinto tipo que recojan los ámbitos enunciados en el artículo 2ter de la ley Orgánica 4/2000. Además se valorará la propuesta recogida tras la consulta a las entidades locales donde el extranjero tiene su domicilio habitual*
- Estos criterios mencionados no tienen carácter exhaustivo ni son requisitos imprescindibles para la obtención del informe de arraigo” (Comunidad de Madrid, s/f) (subrayado de los autores),*

No resulta extraño que los diversos servicios de apoyo a los extranjeros, en este contexto, recomienden de buena fe el reunir documentos de cualquier tipo (facturas de servicios,

volantes de visitas al médico, resguardos de cuentas bancarias con sus movimientos, certificaciones notariales...). Tampoco sorprende que entre los propios inmigrantes se agudice la “obsesión” por acumular papeles de diversa índole, en tanto, eventualmente y a tenor de las incertidumbres experimentadas, “todo puede valer”.

El listado de trámites y requisitos, expone a las claras un panorama enmarañado. No obstante no agota la complejidad a la que ha de hacer frente el inmigrante ni variados obstáculos que implican avances y retrocesos reiterados, la exposición a altas cotas de confusión, a idas y vueltas que trazan los recorridos discontinuos de los sujetos.

En ese sentido es necesario hacer una breve referencia a algunos aspectos más, abordados con mayor detalle en un trabajo anterior (Parajuá et al, 2014) La obtención de certificaciones y documentos se encuentra, en primer lugar, con la fragmentación y diversificación de las agencias competentes en la expedición de cada uno de los requeridos (Servicios Sociales, ayuntamientos, oficinas de extranjería, Policía local, registros civiles, consulados...), al tiempo que con cambios en sus competencias respectivas: lo que hasta ayer tramitaba una agencia, hoy puede hacerlo otra. En segundo lugar, se topa con las declinaciones locales en la producción de criterios -variables-, ante vacíos normativos o a las instrucciones que dejan márgenes considerables de interpretación por su falta de claridad. Se enfrenta igualmente al carácter temporal -con fechas de caducidad dispares- de algunas certificaciones necesarias para un mismo “tramite”, con los plazos de espera para su obtención o respuesta, también diversos. Puede ocurrir que, mientras se tramita una certificación, otra que ya se ha obtenido, caduca.

Al compás de las transformaciones y recortes las instituciones y servicios acusan también el signo de la inestabilidad. Sufren aceleradas reestructuraciones (desaparición de servicios, cambios de sede, de manos -de gestores-, de horarios de atención, cierres temporales, dispersión, reducciones de personal -y eventualmente su reemplazo por plataformas informáticas...-) de un día para el otro, a veces sin previo aviso. Por último, no menos importante, las mutaciones descritas y sus ritmos, someten a la información -un derecho básico que actúa, al menos teóricamente, como garante del acceso a otros derechos-, a un proceso de caducidad y transitoriedad, convirtiéndola en una suerte de información *desinformada* y, como poco, en otra fuente de imprecisiones e incertidumbres que pueden conducir a verdaderos laberintos. Los folletos y guías de recursos publicados años atrás, siguen expuestos en los mostradores de las agencias locales -publicas o privadas- o circulan entre las manos de los usuarios. Otro tanto ocurre con la actualización de las páginas webs, con el agravante de que solapan datos de diferentes épocas y momentos, de modo tal que uno

puede encontrarse con información contradictoria para un mismo asunto. Basta acceder, simultáneamente a las Webs de los ayuntamientos y a las ministeriales o a las de las Consejerías de la Comunidad Autónoma para advertirlo, y caer en cuenta del maremágnum de requisitos, instrucciones y formularios dispares, notas explicativas, enlaces que llevan de un sitio a otro... Tanto es así, que los profesionales de apoyo -públicos y privados- señalan su propio desconcierto y el sobreesfuerzo que les supone la actualización casi diaria de la información, a menudo para asegurarse mediante consultas telefónicas.

Sea como fuese, conviene no perder de vista que la situación de regularidad documental de los migrantes adquiere una importancia capital para el acceso a “otros” derechos básicos -que se traducen en servicios: Servicios Sociales y sus prestaciones, de Salud...- en tanto se exige normativamente como condición *sine qua non*. En tales condiciones las redes de asistencia privadas (Ongs, etc.) adquieren suma relevancia. Cabe también recordar que el hecho de contar con el permiso en un momento dado, no exime de verse embarcado en otras tramitaciones relativas a los hijos, cónyuges o ascendientes (reagrupaciones familiares, arraigo de los mismos, etc.), en solicitudes de nacionalidad, o en anticipar la renovación de la documentación próxima a caducar... Así las tareas pueden superponerse unas a otras, e implican la duplicación de circuitos y recorridos, tanto como la movilización (y exigencia) de toda suerte de disposiciones y “habilidades” por parte de los agentes sociales involucrados. Sobre esto retornaremos más adelante.

Desde el punto de vista comparativo adoptado, en todo caso, constatamos procesos transversales: aquí y allá parecen reproducirse la inestabilidad e incertezas derivadas del baile normativo, de las transformaciones continuas que se acoplan a condicionamientos locales. Así, el reconocimiento de determinados derechos y las posibilidades efectivas de acceso a ellos, dependen de la articulación de circunstancias objetivas, en ocasiones “azarosas” (dispositivos locales, iniciativas “políticas” específicas, situaciones personales y familiares, apoyos...), con las disposiciones, habilidades, competencias subjetivas.. Nos detendremos a continuación en ello, aludiendo a semejanzas y a algunas peculiaridades que los entornos específicos le imprimen.

Panoramas institucionales, declinaciones locales

Las políticas públicas se traducen en una red de agencias y servicios que deben dar respuesta y garantizar el acceso a los derechos básicos ciudadanos. En el nivel local, si abordamos el análisis de las instituciones más allá de sus versiones oficiales, es necesario mostrar algunas peculiaridades y características, con impacto directo en la implementación, dilación o u obstaculización de esos derechos.

Como se ha señalado, la situación de regularidad documental de los migrantes adquiere una importancia capital para el acceso a estos servicios básicos. La amplia casuística en relación a, la adquisición (o renovación) del NIE sobre todo, más la discrecionalidad en los trámites del empadronamiento, no sólo dificultan el acceso sino que lo hacen contingente e incluso, una vez adquirido, inseguro. Así, advertimos cómo las personas que se encuentran “indocumentadas” no podrán iniciar los trámites de estos servicios, teniendo en cuenta que en muchas ocasiones se trata de situaciones sobrevenidas y agravadas en el actual contexto de crisis, como hemos señalado. Situaciones vitales que alternan, a veces en un espacio corto de tiempo, entre la regularidad administrativa y la no-regularidad. En ambos ámbitos geográficos, la tasa de paro en la población migrante es muy superior respecto al resto de la población. Tanto en el distrito madrileño como en la Mancomunidad rural, caracterizados por una población activa asalariada que concentra empleos de escasa o baja cualificación, esta incidencia del desempleo en la población migrante implica, como principal consecuencia, un riesgo claro de pasar a situaciones de indocumentado. En el caso de la Mancomunidad, dicho riesgo se incrementa por el hundimiento en pocos años del sector de la construcción, fuente mayoritaria de empleo otrora para estos sectores de población, junto con la debilidad endémica de otros (Industria y/o agricultura), y las distancias a recorrer “*echando curriculums*”, debido a la dispersión de los núcleos y la lejanía relativa a las ciudades. De hecho se verifica una evolución exponencial del paro (del registrado) entre los extranjeros, mientras que el de los españoles desciende levemente (en los últimos 8 años).

Todo ello conlleva serias dificultades para hacer frente a los pagos de alquileres o hipotecas, para afrontar los gastos corrientes de ropa y alimentación, y otros que en particular afectan a los municipios rurales como los de transporte. Si a ello sumamos los problemas de acceso a los servicios y prestaciones públicos antes citados, nos encontramos con una población abocada, principalmente, a la economía sumergida y al acceso a las prestaciones sociales de la red privada (ambas condicionadas por las dinámicas y características locales). En las dos zonas, por ejemplo, uno de los dispositivos más solicitados, la Renta Mínima de Inserción, ha alargado los tiempos de tramitación hasta más allá de un año, con una fuerte exigencia documental en todas sus fases e introducción de nuevas instancias de control, para el caso de la población inmigrante.

En efecto, por otra parte, las redes locales presentan estructuras y servicios disímiles. En ambos casos, existe una llamativa desproporción entre los servicios de información y orientación, y aquellos encaminados a iniciar y hacer efectivas ayudas y prestaciones sociales. Se trata de una hipertrofia informativa, desplegada en distintas instancias locales según la

envergadura del municipio a las que le siguen unas limitadas oportunidades para ingresar en cursos de formación, solicitud de ayuda a domicilio, prestaciones sociales, becas de libros o de comedor; nuevamente procesos marcados por las exigencias documentales de empadronamiento y NIE en vigor. Un ejemplo de ello lo hallamos en la Oficina Municipal de Información y Orientación para la Integración de Población Inmigrante en el distrito madrileño, donde los cursos y sesiones de información general (sobre trámites prestaciones, derechos de familia, etc.) son de libre acceso a todo el público, pero aquellos espacios formativos específicos (búsqueda activa de empleo, información y orientación laboral, geriatría, etc.) quedan restringidos a “personas no comunitarias y con permiso de residencia y trabajo”.

Como efecto inmediato, estos dispositivos generan procesos de derivación y redireccionamiento a nuevos servicios (Parajuá et al, 2014) sobre todo, a la red privada local, compuesta fundamentalmente por asociaciones (Cáritas -local- y eventualmente otras ONG). Pero, como hemos señalado, se constata una dinámica de espacios y servicios cambiantes, en ocasiones, en cortos períodos de tiempo, que inciden especialmente en aquellos servicios públicos gestionados por entidades privadas. Es el caso, por ejemplo, de los CEPIS (el Hispano- Dominicano, y el Hispano-Ecuatoriano, activo hasta 2013 para el caso del distrito madrileño, y el Hispano-Americano en San Sebastian de los Reyes, para el de la Mancomunidad) que han sustituido, en menos de cinco años al sistema anterior de centros de atención social a inmigrantes (CASIs), con significativas modificaciones en la localización y al respecto del tipo y características de los servicios ofertados. En todo caso, mientras que la ciudad de Madrid cuenta con la(s) Oficina Municipal de Información y Orientación para la Integración de Población Inmigrante, y algún CEPIS más o menos activo, en los municipios de la Mancomunidad la información y asesoramiento específico en asuntos relativos a extranjería se concentran actualmente en un servicio especializado de orientación al inmigrante adscrito a los Servicios Sociales, el cual se mantiene -dicho sea de paso- debido a la situación de personal de plantilla desde hace años de la especialista que lo atiende. No obstante se constata la reestructuración y, sobre todo, la desarticulación de programas y servicios a la par que la desactualización informativa: si bien aparecen todavía en las guías de recursos sociales, servicios específicamente utilizados por esta población que estaban incluidos anteriormente en el “Plan de Convivencia”, han ido desapareciendo paulatina -o repentinamente- incluso antes de la finalización de dicho “Plan”, a razón de los recortes en los presupuesto destinados otrora por la administración central a la local. Asimismo, el CEPI de la zona, facultado para impartir los módulos formativos “Conoce tus leyes” -cuya

certificación, como se ha señalado, es prescriptiva para la tramitación y renovación de ciertos permisos- cerró durante un tiempo prolongado -por el cambio en su gestión privada. Entretanto los Servicios Sociales, al no haber recibido información del cierre, continuaron durante un tiempo derivando a la población (con los costes de todo tipo que implican las distancias y los trasiegos, incluyendo el pasar por puntos neurálgicos de control de documentación). La reapertura del CEPI, en otras manos ahora, ha reducido drásticamente la oferta de los mencionados módulos. Asimismo, los servicios de orientación para el empleo son sustituidos por páginas webs municipales donde se consultan las (escasas) ofertas o donde se “cuelgan” los currícula de los demandantes.

Como puede advertirse, los procesos de derivación y redireccionamiento de las personas hacia otros servicios producen mudables y heterogéneos itinerarios personales, donde la casuística en cuanto a situación documental de los sujetos, circunstancias familiares, apoyos, etc. acaban por jugar un papel destacado en el acceso y recorrido por esta red de asistencia. En este sentido, de contar con ellas, las relaciones personales de confianza, los datos obtenidos entre familiares, amigos, vecinos o compatriotas adquieren un peso considerable a la hora de dirigirse a un servicio, a un mostrador o a apuntarse a un curso. En buena medida, es la red privada -compuesta por entidades solidarias, y no sólo por ellas- la que asume relevancia en la atención de las personas migrantes y establece el acceso -fortuito- a los derechos básicos. Cáritas constata (Observatorio de la Realidad Social, 2013; FOESSA 2013, 2014; FRAVM, 200) cómo, desde al menos hace tres años, se produce un aumento considerable de la pobreza, la desigualdad y la injusticia social, con un importante incremento de las demandas en su Red de Acogida (Vicarías y parroquias), de las ayudas económicas, y para alimentación y vestido. Ya en 2011, la mitad de las personas atendidas eran migrantes, de los cuales un tercio de ellos estaba en situación de indocumentados. Sus informes confirman, igualmente, que los recortes en servicios sociales están provocando la desprotección social de las personas, retrasos y endurecimiento de los requisitos de acceso (que afectan especialmente a las personas que no disponen de NIE), así como la generalización de la derivación hacia otras entidades, principalmente privadas, inmersas a su vez en este proceso de precarización que se traduce en unas posibilidades menguadas de ofrecer servicios y en la incertidumbre sobre su futuro. De hecho, esta red privada también viene siendo objeto de una importante disminución de presupuesto -por medio, básicamente, de la reducción de las cuantías de las subvenciones de carácter discrecional- que tiene un claro impacto en cuanto a la amplitud y calidad de los servicios prestados. En efecto, en el distrito madrileño se constata un descenso considerable de los días de atención en algunas entidades o la reducción de su capacidad de asistencia. En

la Mancomunidad el cierre de las pocas asociaciones existentes (desactivadas indirectamente también a través de los presupuestos de “participación” local), desarma el de por sí exiguo tejido asociativo preexistente, lo que contribuye a concentrar en pocas manos los recursos (las más sonadas, cuyos presupuestos se basan en las donaciones de entidades de “envergadura”) y a asentar su posición preponderante en el entorno local. Algunas de aquellas -de carácter cívico, de inmigrantes, por ejemplo- a duras penas sobreviven, y si lo hacen, solo cuentan como seña un número de teléfono móvil o una dirección particular.

Precisamente, son los servicios de información y orientación -por cierto, los más sencillos de mantener, aún bajo mínimos- los que se siguen ofertando aunque en unas condiciones precarias y a modo de círculo vicioso -porque la información es inestable y debe ser permanentemente actualizada-.

En relación a la sanidad, por ejemplo, constatamos claramente nuevas situaciones de vulneración en el acceso a los derechos que, si desde el plano de las instituciones públicas implican una política nítida de rechazo, en relación a la red de atención privada de carácter solidario adquieren significaciones muy dispares, no exentas de conflictos y fricciones. En efecto, el verano de 2012 (Real Decreto-Ley 16/2012, especialmente las modificaciones introducidas en el artículo 1 que afectan a la Ley 16/2003 y que tienen que ver con la definición y delimitación de la condición de asegurado del Sistema Nacional de Salud) ha supuesto un auténtico giro en las posibilidades de acceso a la sanidad pública. Las nuevas limitaciones hacen que un buen número de migrantes en situación irregular deban acceder por urgencias a los servicios sanitarios, o bien -y sólo para algunos fines, como Vacunación infantil, planificación familiar, ayudas de nutrición infantil, entre otros- lo hagan en los servicios municipales cuando existen en el radio de acción (Servicios Municipales de Madrid Salud, antigua Casa de Socorro). O bien desplacen su atención a entidades caritativas de diverso signo, alejadas del entorno rural,, entre ellas aquellas que en principio *podrían* atenderles (como Cruz Roja). El impacto inmediato es muy evidente: para Cáritas este cambio de normativa, unido a la reducción del gasto sanitario, está provocando graves situaciones de desatención sanitaria y abandono de tratamientos médicos y, en el caso de las personas migrantes, el miedo y el estrés juegan un papel agravante en su salud (Cáritas, 2013). De forma menos evidente aparecen las estrategias de atención sanitaria que se generan, a nivel local, por medio de acciones solidarias que, unas veces optan por un posicionamiento claro de reivindicación de atención en la red pública y, en fin otras, promueven redes paralelas de atención sanitaria de carácter caritativo. Pero, nuevamente, todo ello “depende” de las

condiciones de posibilidad de aparición y sostenimiento en el tiempo de las “iniciativas” sociales, políticas, locales... y de las de los “usuarios”

Desplazamientos e itinerarios de la gente

Hasta aquí algunos rasgos destacables: en un contexto de circulación de información incierta y cambiante, en un marco igualmente variable y voluble de entidades y servicios que se abren y cierran, los itinerarios, recorridos de los sujetos migrantes serán múltiples y heterogéneos.

No por obvio está de más recordar que en estos recorridos las situaciones respecto a la documentación juegan un papel central, las cuales se encuentran sujetas no solo a las normativas sino a, en desigual medida, a las circunstancias y a las “voluntades”.

Como se ha señalado (Parajuá et al, 2014), especialmente en lo que tiene que ver con la inaccesibilidad efectiva a los servicios públicos, la confusión y la acotación individualizada tanto de los problemas sociales como de las demandas de derechos y servicios, este tipo peculiar de circulación de la información en el marco incierto de servicios públicos y privados, tiene un impacto cualitativo, de carácter negativo, en los términos de reivindicación y hasta de configuración cognitiva de los derechos ciudadanos. Desde luego, puede resultar de interés destacar aquí las dinámicas que se activan en esos dispositivos de la red privada de atención, en los cuales los sujetos se inscriben en esas condiciones de indefinición -a veces casi permanente- respecto a su situación legal (que implica acostumbrarse a ir por la calle sin ninguna documentación, o dar rodeos para evitar determinados *check points* de la ciudad). En esas condiciones, los sujetos establecen contactos con diversas entidades locales y del entorno más amplio, según el caso, donde los términos de la relación y, sobre todo, de petición y demanda, se van a traducir en la puesta en juego de imperativos, exigencias y, en suma, de activación de “economías morales” (Fassin, 2005) sensiblemente distintos. Como los que exige esperar una cola para coger un número que permitirá, otro día, ir a retirar algo de ropa; o los que demandan las esperas infructuosas ante la sede de una entidad caritativa distantes del entorno inmediato, de la que no se conocen los horarios de atención, o los cuales no están claros, ni menos los canales de confirmación o consulta –teléfonos, nombres de responsables, direcciones precisas-. O el integrarse en un proceso de apoyo donde a los sujetos se les va a sugerir que no sólo “vayan a pedir”; o incluso donde una solicitud de orientación sobre cómo proceder ante tales o cuales problemas y necesidades, se tropieza con desvíos de la conversación (e insinuaciones) hacia asuntos de diverso orden que interpelan la vida privada de los sujetos, y por ello embarcan en bucles argumentales y contra-argumentales. O, en fin, decidida y explícitamente, tener que apelar a las miserias y dificultades familiares que los

envuelven en -y activan- justificaciones de todo tipo, para acceder a una ayuda de libros que no se puede tramitar por las vías establecidas por la Consejería de Educación.

Pero, no sólo es eso. También una misma entidad local de asistencia y ayuda, se va a mover entre, al menos, dos lógicas de atención a los sujetos, precisamente en el momento en que se atisban ilegalismos. Así, unos planteamientos profesionales que implican una atención pautada y basada en requisitos y en el análisis documental, se torna en lógica caritativa en cuanto las circunstancias vitales de los sujetos impiden -de nuevo- la tramitación burocrática institucional. Un trabajo en la economía sumergida, un tiempo de espera para obtener los papeles, por poner algunos ejemplos, serán los ejes a partir de los cuales las entidades locales retoman la lógica de la caridad, que implica “hacer malabarismos” con los donativos particulares, o con el presupuesto de la entidad, contactar con conocidos o, incluso, promover bolsas de trabajo que, de seguro, se sabe será en condiciones de irregularidad. Esto implica sensibles transformaciones en el marco tanto de la demanda como de la reivindicación, así como influye en la implementación de los derechos básicos que, en esas circunstancias, se sujetan a un alto grado de discrecionalidad en un escenario de relaciones fuertemente condicionadas por las capacidades de los sujetos para movilizar emociones, mostrar la miseria y el agradecimiento, u otras modalidades de apelación -ajustadas en cada caso a la circunstancia intuida o sabida-, y en otro orden de cosas, de su capacidad para “insistir” a los agentes profesionales y de la caridad para diversificar la búsqueda de recursos –solicitando ayudas en varias entidades, movilizando redes de conocidos o familiares-.

En definitiva, la red privada de atención social reproduce esquemas de las burocracias de la red pública -filtros, requisitos, tiempos de espera, especialización de profesionales- y en esa medida también reproduce sus lógicas de atención, pone en juego marcos morales en los que los sujetos deben exhibirse y demostrarse, no solo a través de documentos -informes médicos, nóminas, solicitudes de becas, etc-, sino a base de argumentos “sensibles”. En tanto estas entidades locales serán las encargadas de hacer efectiva la atención, aún precaria, a todas las múltiples y heterogéneas situaciones sobrevenidas de los sujetos migrantes, tienden a activar dispositivos de atención y relación sensiblemente distintos en cuanto a sus referencias morales.

Movilizaciones subjetivas

Finalmente, los itinerarios y desplazamientos en la redes locales de atención a migrantes (en las condiciones descritas) se producen, articulan y, a la vez, se apoyan y atañen a las disposiciones, esquemas de acción que los sujetos puedan poner en juego. En los contextos

descritos se atisba la concreción de una política social, que implica activamente a los propios sujetos: éstos están llamados a conducirse y a desempeñarse “autónomamente”.

Ello se pone de manifiesto, al menos, en dos de sus expresiones más acabadas.

De una parte, en el desarrollo de identificaciones individualizadas -e individualizadoras-.

De otra, por medio del conjunto de dispositivos burocrático administrativos descritos: las transformaciones apuntadas, invitan a establecer una relación, como agudamente señala Lahire al respecto de las pedagogías de la “autonomía” (2006), con lo que autores como Bolstanski y Chiapello (2002) o, agregamos nosotros, Laval y Dardot (2013) consideran rasgos salientes del pasaje del “control” al “autocontrol”, característicos de la transferencia del “gerenciamiento” a las esferas cotidianas de los sujetos. Vayamos por partes.

En cuanto al primer asunto, la aspiración a adquirir “papeles” que regularicen su situación y los itinerarios, dilatados en el tiempo e imprevistos en su resolución, lleva a los sujetos a desarrollar dispositivos subjetivos de normalización de la indefinición de su condición y de su *status* legal. Aún cuando dicha indefinición se acompañe de vivencias de examen y control casi cotidianos (policiales, en lugares sensibles como estaciones de metro o estaciones de cercanías, pero también los que refieren al monitoreo constante de sus vidas (Devillard, 2012), dada su extensión temporal y las interpelaciones a las que se exponen, las circunstancias, en principio provisionales, se tornan habituales (por ejemplo, a lo largo de tres años, hasta poder obtener un permiso de trabajo).

Con ello, las características del acceso a la red local de servicios -que ciertamente funciona con otras muchas redes de apoyo- y los términos en los que se establecen las relaciones con los diversos agentes sociales que allí trabajan, contribuyen también a producir una normalización de la discrecionalidad en la que dar con “una” persona adecuada (aquellas que facilitan las cosas), en el momento justo, tiene un valor clave para acceder a una ayuda. Se generalizan, de este modo, las prácticas de “insistir” a los agentes, acudir en varios momentos, diversificar las demandas en distintas oficinas locales (hoy a Cruz Roja, mañana a Cáritas, pero también a una parroquia o a aquella asociación). Así, los sujetos, buscando personas, no definen sus demandas en términos de derechos ciudadanos. El circuito asistencial de la caridad local, junto a las “contraprestaciones” (documentales, comportamentales, morales...) impuestas por un Estado del Bienestar condicionado, que pone a jugar las reciprocidades y deudas, tiene implicaciones en la elaboración de las narraciones subjetivas acerca de las necesidades de los sujetos migrantes, que activan relatos que exhiben, en particular, sus penurias.

Los procesos subjetivos en juego, si embargo, van más allá de esta selección de “los” problemas, y más allá aún de la movilización de las imágenes de carencias. Hay toda una composición biográfica en este proceso. En ella ciertamente los sujetos describen los obstáculos cotidianos, las limitaciones económicas y los problemas para afrontar las circunstancias de su situación. Pero en esas mismas narraciones se insertan relatos que arrancan en sus países de origen donde, lejos de ofrecer cuadros miserabilistas, acentúan las decisiones tomadas, las causas de sus viajes, de su presencia. Decisiones, no realizadas (o no solamente) a partir de la presión de la miseria sino desde de otros elementos: aprender, una vez que se ha separado del marido, estudiar, iniciar un nuevo negocio, etc... Igualmente en un mismo relato, se revisan retrospectivamente las decisiones tomadas antaño, se formulan arrepentimientos, reevaluaciones y/o dudas sobre lo hecho, y se especula sobre alternativas que *se hubiesen podido* adoptar tiempo atrás.

En todo caso, resulta interesante constatar la presencia de estos elementos narrativos, en tanto acentúan una versión biográfica de las circunstancias vitales: las penurias, pero también las decisiones, las casualidades y los giros en el itinerario vital, se focalizan en los recorridos individuales que en diversos momentos: efectivamente, han conectado con otras gentes, se han topado con profesionales, quizá algún amigo, que adquieren un protagonismo *ad hoc*. Sin embargo, ahí no se incluyen espacios relacionales en los que los sujetos, en contacto con otros, hayan podido establecer definiciones comunes de sus circunstancias vitales. Si bien es cierto que es en relación con otros como los sujetos identifican sus necesidades, sus oportunidades, y dan nombre a sus problemas, atribuyendo causas y soluciones, se nutren de “estrategias” e incorporan disposiciones para actuar, las peculiaridades de las circunstancias y de la ayuda social, incentivan narraciones biográficas que bloquean las posibilidades de reconocimiento mutuo, al menos a medio y largo plazo. Sencillamente, no hay mucho espacio ni proceso de producción de definiciones comunes y sí un contexto de acceso y demanda a las instituciones locales en las que se activan narraciones de vivencias en términos individuales, o familiares a lo sumo: tienden a acotar individualizadamente los “problemas” tanto como las “soluciones”.

En lo que concierne al segundo, las tareas burocráticas, los vericuetos administrativos, las reglas cambiantes, la información difusa y confusa, la dispersión, desaparición y/o reaparición de entidades, servicios y programas, los cambios de competencias, el solapamiento de circuitos formales e informales, las distancias a recorrer, las idas y venidas, los cambios de status legal y sus alternancias, y un largo etc., a los cuales debe hacer frente los inmigrantes habitual y sostenidamente en el tiempo, no pueden verse solamente, tampoco, en clave

restrictiva. Sino, igualmente, como resultado de formas políticas de imposición que inducen, incitan e involucran a los sujetos en el desempeño (y forja) de una *actitud*. El “momento neoliberal”, sostienen Laval y Dardot (2013), se caracteriza por trasladar a escala social y a distintas esferas de la vida la figura de la “empresa” y el modelo del empresario, implicado plenamente en su realización “activa” y en el auto-gerenciamiento. Lejos de un control fuerte desde el exterior, el conjunto descrito tiende a reforzar las condiciones de inestabilidad e imprevisibilidad en diversos frentes, poniendo a los sujetos en el centro de la acción y de la resolución de los problemas. Propician así la amplificación de la “autonomía”, entendida fundamentalmente como la capacidad de conducirse, de asumir riesgos y de flexibilización/adaptación ante cualquier situación. En ese sentido, se comprometen disposiciones, hábitos y modos de hacer incorporados por los sujetos, por definición heterogéneos y, al mismo tiempo, se les requiere guiarse en un universo ofrecido en términos de situaciones aisladas unas de otras, y de comportamientos atomizados, pero en todo caso atados a la ocasión y el momento. De una parte, se ven llamados al auto-dominio corporal: largas esperas, desplazamientos múltiples, estar atentos -leer y escuchar- a las informaciones y a su dispersión documental, mientras se bucea en el mercado de trabajo y en sus condiciones o desempeña el que se tiene, al tiempo que se realizan otras tareas “banales” de la vida cotidiana. De otra, implica también el ejercicio de la autodisciplina mental y cognitiva: exige conocer normativas, formularios, instancias, clases de “papeles” y certificaciones, tanto como decodificarlos; descifrar consignas y situaciones opacas; hacerse con y consultar fuentes diversas, distinguir las pertinentes; aventurarse en la exploración de recursos y asegurarse de su adecuación a su caso y circunstancias; presagiar o intuir, y adaptarse finalmente, a las exigencias explícitas pero también tácitas de encuentros heterogéneos, elaborar narrativas y justificaciones “morales” variables, y de las otras -objetivadas en documentos probatorios-, según el caso. Ampliar redes, moverse entre “puntos” de información dispersos y dispares. Igualmente ha de organizar y disciplinar sus tiempos: frecuentes traslados, combinación de horarios de las actividades múltiples, ajustarse a las variaciones de los de las distintas entidades; anticipar, planificar y controlar plazos y vencimientos. Finalmente (aunque cabrían destacar muchos más elementos), reexaminar los pasos dados, reevaluarlos, y redireccionarlos en el tiempo corto, y en tal contexto desarrollar el sentido de la oportunidad para tomar decisiones razonables -que se intuyen irreversibles o eventualmente gravosas a largo plazo- en condiciones imprevisibles y coyunturales.

Tras lo caótico, o por ello mismo, el escenario actual insta una “organización” a base de fragmentaciones y de la heterogeneidad (de espacios, tiempos, reglas de juego, sujetos...). La

exacerbación de los discursos y prácticas que promueven la autonomía y la responsabilidad ciudadana no dejan ocultar, no obstante, el ejercicio de un poder-saber que se desdibuja fácilmente al despersonalizarse, más que nunca, bajo prácticas descentralizadoras y reticulares que se desbordan hacia la sociedad, y ponen a prueba –incitando a confrontarse con uno mismo- la capacidad individualizada de marchar solo, haciendo recaer sobre sí el peso de los propios actos (y de los resultados). Parafraseando las reflexiones de Lahire, puede decirse que este conjunto de dispositivos y técnicas que conducen a la autonomía -en ausencia de soportes sociales, o dejando la suerte en manos de las circunstancias de cada quien- engendran más desigualdad y vulnerabilidad: “son constitutivos de una relación con el poder al mismo tiempo que una relación con el saber. La autonomía es, entonces, una forma de dependencia histórico-específica. La autonomía socialmente construida de ningún modo significa ‘independencia absoluta’ o ‘libertad individual’, frente a las obligaciones sociales, (a la ‘sociedad’)” (2006: 322).

Bibliografía citada

- Ávila D y Malo M (2010) *Manos invisibles De la lógica neoliberal en lo social. III jornadas políticas migratorias, justicia y ciudadanía* Instituto de Filosofía, CSIC. Disponible en: http://www.proyectos.cchs.csic.es/politicas-migratorias/sites/proyectos.cchs.csic.es/politicas-migratorias/files/8_Debora_Avila.pdf.
- Boltanski L y Chiapello E (2002) *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Editorial Akal
- Das V y Poole D (2004) *State and its Margins*. Comparative Ethnographies. En: Das V y Poole D (eds) *Anthropology in the Margins of the States*. Santa Fe: SAR Press, 3-33.
- Cáritas (2013) *VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social*. Madrid: Cáritas Española.
- Colectivo Ioé (2014) *Barómetro Social de España*. Disponible en: <http://barometrosocial.es/>
- Comunidad de Madrid (s/f) *Nota Informativa sobre los Informes de Integración de la Comunidad de Madrid*. Disponible en: <http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1311049879334&ssbinary=true>
- Devillard M.J (2012) *Los márgenes legales del desencuentro. Política de inmigración, imposiciones y prácticas sociales. VI Congreso Andaluz de Sociología*. Cádiz.
- Fassin D (2005) *Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes. Educação 2 (56): 201–226.*
- (2013) *Juger, Réprimer, Accompagner. Essai sur la morale de l'Etat*. Paris: Seuil.

- FOESSA (2013) *Informe Análisis y perspectivas 2013: Desigualdad y Derechos Sociales*. Madrid: Fundación FOESSA,
- FOESSA (2014) *VII Informe sobre Exclusión y Desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA
- Franzé A. (2013) Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas. *Revista de Antropología Social* 22: 9-23.
- FRAVM (2009) *Informe sobre la Crisis en los Barrios*. Madrid: Observatorio de la Crisis en los Barrios de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid
- Gago V (2013) *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Lahire B (2006) Fabricar un tipo de hombre autónomo. En Lahire B *El espíritu sociológico*. Buenos Aires: Manantial, 301-326.
- Laval Ch y Dardot, P (2013) *La Nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, *Sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Jefatura del Estado*.
- Ley 4/2012, de 4 de julio, *de Modificación de la ley de presupuestos generales de la comunidad de Madrid para el año 2012, y de medidas urgentes de racionalización del gasto público e impulso y agilización de la actividad económica*. Comunidad de Madrid.
- Parajuá Navarrete D (2015) *"Estar con la gente" y estar "en" la institución. La construcción de los "usuarios" de los Servicios Sociales en el marco de las políticas sociales neoliberales*. Madrid: E-prints Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/27935/>
- Parajuá D, Ávila D, Franzé A y Devillard M-J (2014) Desdibujando derechos: políticas públicas, vulnerabilidad y formas reincidentes del desamparo. En: Rivas A y Leyra B (coords) *Políticas públicas y nuevas formas de gobernabilidad social*. Tarragona: Universidad Rovira y Virgili, 530-547.
- Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, *de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*. Jefatura del Estado.
- Shore C & Wright S (2011) Introduction. En: Shore C, Wright S, Però D (eds.) *Policy Worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. Oxford: Berghahn, 2-25.

V Congreso REPS Barcelona 2015 Desigualdad y Democracia:
Políticas Públicas Innovación Social.

Título de la comunicación: “PAUTAS SOBRE LA CONTRATACIÓN DE PROFESIONALES EXTRANJEROS POR PARTE DE EMPRESAS: APOYO A LOS EMPRENDEDORES Y SU INTERNACIONALIZACIÓN”.

MESA DE TRABAJO: .

PANEL 7 – INMIGRACIÓN

INMIGRACIÓN, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

Autor:

MIGUEL JAIME CANO ESQUIBEL.

Doctorando en Derecho-Universidad de Alicante.
Colaborador Honorífico del Departamento de Ciencia Jurídica de la Universidad Miguel Hernández de Elche-UMH

PALABRAS CLAVE

Immigración/ Internacionalización/ Apoyo Emprendedores / Movilidad /

Sumario:

I. PLANTEAMIENTO: ¿POR QUÉ SER EMPRENDEDOR HOY?

II. APOYO A LOS EMPRENDEDORES Y SU INTERNACIONALIZACIÓN ”.

III. REFLEXIONES FINALES.

IV. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.

I. PLANTEAMIENTO: ¿POR QUÉ SER EMPRENDEDOR HOY?

Se denomina **empresadora-or** a aquella persona que identifica una oportunidad y organiza los recursos necesarios para cogerla. De hecho, en la etimología de la palabra se encuentra la voz latina **prendere** que significa literalmente *coger* o *tomar*. Es habitual emplear este término para designar a una «persona que crea una **empresa**» o que encuentra una oportunidad de negocio, o a alguien quien empieza un proyecto por su propia **iniciativa**.

Pero, yendo más allá, **emprendimiento** es aquella actitud y aptitud de la persona que le permite emprender nuevos retos, nuevos proyectos; es lo que le permite avanzar un paso más, ir más allá de donde ya ha llegado. Es lo que hace que una persona esté insatisfecha con lo que es y lo que ha logrado, y como consecuencia de ello, quiera alcanzar mayores **logros**.

Por ello, el concepto de emprendedor está irremediabilmente atado a la idea de **innovación** y **riesgo** por parte de alguien que cree en sus ideas y que es capaz de llevarlas a cabo, de encontrar la manera de materializar sus sueños.

- *¿La internacionalización de la empresa es un capricho o una necesidad?*

Hasta mediados del año 2008 no se hizo pública la crisis económica española, pero bien es cierto que, sus primeros indicios aparecieron en 2006. La recesión ha sido notable para los empresarios desde esas fechas y, poco a poco, han tenido que ir buscando alternativas para poder llevar hacia adelante sus negocios. Una de las mejores soluciones encontradas, ha sido la exportación, tanto de productos como de servicios; pues se está buscando en otros países la demanda y los precios que no se pueden obtener en este momento dentro de nuestras fronteras. En un mundo cada vez más globalizado, la **internacionalización** empieza por convertirse en una clave de supervivencia no sólo de las grandes empresas sino también para muchas *pymes*, pues el objetivo es continuar creciendo cuando el espacio doméstico se ha quedado pequeño y es preciso ampliar horizontes, aunque, en otras ocasiones, el motivo es la necesidad, la de seguir a nuestros clientes allá donde vayan, y evitar así que algunos de nuestros competidores se crucen en el camino.

- *¿Cuáles son las razones para ser emprendedor?*

Otra de las soluciones pasa por **ser emprendedor**. Pues **porque ser emprendedor te da Independencia**. Al convertirte en emprendedor tu llevas las riendas del negocio y tu tomas las decisiones sobre su rumbo, lo cuál, aunque implica un riesgo, no te va a limitar como cuando tu detectas una oportunidad en tu trabajo y tu jefe como es de ideas fijas y no le gusta el cambio, no la aprovecha. **Porque ser emprendedor te da Libertad**. Tu eres tu propio jefe, no necesitas permisos especiales y puedes organizarte para balancear tu vida y compartir con tus seres queridos, tal vez un día decidas trabajar en la tarde para asistir al festival de tu hijo. Cabe resaltar que al inicio de tu negocio debes dedicarle más tiempo, pero cuando el negocio crece y se establece, puedes tomar poco a poco, días libres y salir de vacaciones. **Porque ser emprendedor te permite hacer lo que más te gusta**. Una de las características del ser un emprendedor exitoso es hacer lo que te apasiona, pues el hacer tu trabajo con gusto se ve reflejado en el trabajo final y tus clientes lo notan, por lo que es parte importante de que tengas éxito. **Porque ser emprendedor te da mejores ingresos económicos**. Tu nivel de ingresos no va a ser fijado por un tabulador ni vas a depender de tu jefe para tener un aumento de sueldo, si no que tu nivel de ingresos va ir creciendo al mismo tiempo que tu negocio crece.

Porque ser emprendedor te permite realizarte y sentirte orgulloso de ti mismo. Al dedicarte a lo que te gusta te brinda satisfacción y el sentimiento de realización que siempre se busca en la vida. El ir alcanzando tus sueños te da orgullo de ver las cosas que has logrado.

Porque ser emprendedor te permite contribuir a mejorar la sociedad que te rodea y hacer de tu ciudad y país un lugar mejor para vivir. Al realizar tu trabajo con amor, brindando servicios y productos de calidad, ayudas a tu comunidad. Sobre todo si con tu negocio das solución a problemáticas de tu ciudad.

Porque ser emprendedor te da seguridad. Al ser el dueño de tu negocio, no corres el riesgo de ser despedido salvo que sea el mismo mercado económico o empresarial el que te excluya y te haga cerrar el sueño empresarial.

- *¿En que supuestos se prevé la entrada y permanencia por razones económicas en el país?*

Los extranjeros que se propongan entrar o residir, o que ya residan, en España verán facilitada su entrada y permanencia en territorio español por razones de interés económico, en aquellos supuestos en los que acrediten ser:

- a).Inversores.
- b).Emprendedores.
- c).Profesionales altamente cualificados.
- d).Investigadores.
- e).Trabajadores que efectúen movimientos intraempresariales dentro de la misma empresa o grupo de empresas.

La Ley se dirige a los inversores, emprendedores, profesionales altamente cualificados, investigadores y trabajadores que efectúen movimientos intraempresariales, así como a los cónyuges e hijos menores de 18 años, o mayores de edad que no sean objetivamente capaces de proveer sus propias necesidades debido a su estado de salud, que se reúnan o acompañen a los extranjeros.

- *¿Hay requisitos para la entrada y permanencia por razones económicas en el país?*

Los requisitos generales para la **estancia o residencia** serán los siguientes:

1. Reunir, para estancias no superiores a tres meses, las condiciones de entrada previstas en el Reglamento (CE) 562/2006, de 15 de marzo, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen).

2. En los supuestos de visados de estancia, deberán acreditar además los requisitos previstos en el Reglamento (CE) 810/2009, de 13 de julio, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados).

3. En los supuestos de visados de residencia previstos en el Reglamento (UE) 265/2010, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Reglamento (CE) 562/2006, de 15 de marzo, por lo que se refiere a la circulación de personas con visados de larga duración, así como para las autorizaciones de residencia, el solicitante deberá acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) No encontrarse irregularmente en territorio español.
- b) Ser mayor de 18 años.
- c) Carecer de antecedentes penales en España y en los países donde haya residido durante los últimos cinco años, por delitos previstos en el ordenamiento jurídico español.

d) No figurar como rechazable en el espacio territorial de países con los que España tenga firmado un convenio en tal sentido.

e) Contar con un seguro público o un seguro privado de enfermedad concertado con una Entidad aseguradora autorizada para operar en España.

f) Contar con recursos económicos suficientes para sí y para los miembros de su familia durante su periodo de residencia en España (2.130€ mensuales para el interesado y 532€ por cada familiar que esté a su cargo).

g) Abonar la tasa por tramitación de la autorización o visado.

- *¿Que requisitos se exige al colectivo de los inversores, y qué se entiende por inversión significativa de capital?*

Los extranjeros no residentes que se propongan entrar en territorio español con el fin de realizar una inversión significativa de capital podrán solicitar el **visado de estancia, o en su caso, de residencia para inversores**.

Se entenderá como inversión significativa de capital aquella que cumpla con alguno de los siguientes supuestos:

a) Una inversión inicial por un valor igual o superior a 2 millones de euros en títulos de deuda pública española, o por un valor igual o superior a un millón de euros en el capital de empresas españolas (acciones o participaciones sociales), o por un valor igual o superior a un millón de euros en depósitos bancarios en entidades financieras españolas.

b) La adquisición de bienes inmuebles en España con una inversión de valor igual o superior a 500.000 euros por cada solicitante.

c) O la inversión en un proyecto empresarial que vaya a ser desarrollado en España y que sea considerado y acreditado como de interés general, para lo cual se valorará el cumplimiento de al menos una de las siguientes condiciones:

- Creación de puestos de trabajo.
- Realización de una inversión con impacto socioeconómico de relevancia en el ámbito geográfico en el que se vaya a desarrollar la actividad.
- Aportación relevante a la innovación científica y/o tecnológica.

Se entenderá igualmente que el extranjero solicitante del visado ha realizado una inversión significativa de capital cuando la inversión la lleve a cabo una persona jurídica, domiciliada en un territorio que no tenga la consideración de paraíso fiscal conforme a la normativa española, y el extranjero posea, directa o indirectamente, la mayoría de sus derechos de voto y tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de su órgano de administración.

- *¿Qué requisitos son necesarios para el visado de residencia para inversores?*

Para la concesión del visado de residencia para inversores será necesario cumplir los siguientes requisitos:

a) ¿Cuál es la inversión inicial?: Inversión inicial por un valor igual o superior a 2 millones de euros en títulos de deuda pública española, o por un valor igual o superior a un millón de euros en acciones o participaciones sociales de empresas españolas, o depósitos bancarios en entidades financieras españolas: el solicitante deberá acreditar haber realizado la inversión en la cantidad mínima requerida, en un periodo no superior a 60 días anteriores a la presentación de la solicitud, de la siguiente manera:

1. En el supuesto de inversión en acciones no cotizadas o participaciones sociales, se presentará el ejemplar de la declaración de inversión realizada en el Registro de Inversiones Exteriores del Ministerio de Economía y Competitividad.

2. En el supuesto de inversión en acciones cotizadas, se presentará un certificado del intermediario financiero, debidamente registrado en la Comisión Nacional del Mercado de Valores o en el Banco de España, en el que conste que el interesado ha efectuado la inversión a efectos de esta norma.

3. En el supuesto de inversión en deuda pública, se presentará un certificado de la entidad financiera o del Banco de España en el que se indique que el solicitante es el titular único de la inversión para un periodo igual o superior a 5 años.

4. En el supuesto de inversión en depósito bancario, se presentará un certificado de la entidad financiera en el que se constate que el solicitante es el titular único del depósito bancario.

b) ¿Qué requisitos exige la Ley para la adquisición de bienes inmuebles en España con una inversión de valor igual o superior a 500.000 euros? El solicitante deberá acreditar haber adquirido la propiedad de los bienes inmuebles mediante certificación con información continuada de dominio y cargas del Registro de la Propiedad que corresponda al inmueble o inmuebles. La certificación incorporará un código electrónico de verificación para su consulta en línea.

Si en el momento de la solicitud del visado, la adquisición de los inmuebles se encontrara en trámite de inscripción en el Registro de la Propiedad, será suficiente la presentación de la citada certificación en la que conste vigente el asiento de presentación del documento de adquisición, acompañada de documentación acreditativa del pago de los tributos correspondientes.

El solicitante deberá acreditar disponer de una inversión en bienes inmuebles de 500.000 euros libre de toda carga o gravamen. La parte de la inversión que exceda del importe exigido podrá estar sometida a carga o gravamen.

c) ¿Qué exige la Ley para un proyecto empresarial desarrollado en España? Un proyecto empresarial que vaya a ser desarrollado en España y que sea considerado y acreditado como de interés general: se deberá presentar un informe favorable para constatar que en el proyecto empresarial presentado concurren razones de interés general. El informe procederá de la Oficina Económica y Comercial del ámbito de demarcación geográfica donde el inversor presente la solicitud del visado.

La concesión del visado de residencia para inversores constituirá título suficiente para residir en España durante, al menos, un año.

Los inversores extranjeros que deseen residir en España durante un período superior a un año, podrán ser provistos de una autorización de residencia para inversores, que tendrá validez en todo el territorio nacional.

Para solicitar una autorización de residencia para inversores, el solicitante debe cumplir, además de los requisitos generales previstos en el punto de Requisitos generales para la estancia o residencia, los siguientes requisitos:

a) Ser titular de un visado de residencia para inversores en vigor o hallarse dentro del plazo de los noventa días naturales posteriores a la caducidad de éste.

b) Haber viajado a España al menos una vez durante el periodo autorizado para residir.

c) En su caso (inversión inicial por un valor igual o superior a 2 millones de euros en títulos de deuda pública española, o por un valor igual o superior a un millón de euros en acciones o participaciones sociales de empresas españolas, o depósitos bancarios en entidades financieras españolas), el inversor deberá demostrar que ha mantenido la inversión de un valor igual o superior a la cantidad mínima requerida:

1. En el supuesto de acciones no cotizadas o participaciones sociales, se deberá presentar un certificado notarial que demuestre que el inversor ha mantenido durante el período de referencia anterior la propiedad de las acciones no cotizadas o participaciones sociales que le facultaron para obtener el visado de inversores. El certificado deberá estar fechado dentro de los 30 días anteriores a la presentación de la solicitud.

2. En el supuesto de inversión en acciones cotizadas, se deberá presentar un certificado de una entidad financiera, en el que conste que el interesado ha mantenido, al menos, en valor promedio un millón de euros invertidos en acciones cotizadas durante el período de referencia anterior. El certificado deberá estar fechado dentro de los 30 días anteriores a la presentación de la solicitud.

3. En el supuesto de inversión en títulos de deuda pública, se deberá presentar un certificado de una entidad financiera o del Banco de España en el que se verifique el mantenimiento, o ampliación, durante el período de referencia anterior del número de títulos de deuda pública que adquirió el inversor en el momento en que realizó la inversión inicial. El certificado deberá estar fechado dentro de los 30 días anteriores a la presentación de la solicitud.

4. En el supuesto de inversión en depósito bancario, se deberá presentar un certificado de la entidad financiera que verifique que el inversor ha mantenido, o ampliado, su depósito durante el período de referencia anterior. El certificado deberá estar fechado dentro de los 30 días anteriores a la presentación de la solicitud.

d) En su caso (adquisición de bienes inmuebles en España con una inversión de valor igual o superior a 500.000 euros por cada solicitante), el solicitante deberá demostrar que el inversor es propietario del bien o bienes inmuebles por la cantidad mínima exigida en dicho artículo. Para ello deberá aportar el certificado o certificados de dominio del Registro de la Propiedad que corresponda al inmueble o inmuebles y debe estar fechado dentro de los 90 días anteriores a la presentación de la solicitud.

e) En su caso (proyecto empresarial que vaya a ser desarrollado en España y que sea considerado y acreditado como de interés general), se deberá presentar un informe favorable de la Dirección General de Comercio e Inversiones del Ministerio de Economía y Competitividad para constatar que las razones de interés general acreditadas inicialmente se mantienen.

f) El cumplimiento de las obligaciones en materia tributaria y de Seguridad Social.

La autorización inicial de residencia para inversores tendrá una duración de dos años. Una vez cumplido dicho plazo, aquellos inversores extranjeros que estén interesados en residir en España por una duración superior podrán solicitar la renovación de la autorización de residencia para inversores por el mismo plazo de dos años.

- ***¿Los Emprendedores pueden solicitar visado para entrar y permanecer en España?***

Los extranjeros podrán solicitar un visado para entrar y permanecer en España por un periodo de un año con el fin único o principal de llevar a cabo los trámites previos para poder desarrollar una actividad emprendedora.

Pueden acceder a la situación de residencia para emprendedores, cuando se justifique que se ha producido previamente el inicio efectivo de la actividad empresarial para la que se solicitó el visado. Tendrá validez en todo el territorio nacional.

- ***¿Qué se entiende como actividad emprendedora?***

Se entenderá como actividad emprendedora aquella que sea de carácter innovador con especial interés económico para España y a tal efecto cuenta con un informe favorable del órgano competente de la Administración General del Estado.

- ***¿Qué se valora para otorgar este visado?***

Para la valoración se tendrá en cuenta especialmente y con carácter prioritario la creación de puestos de trabajo en España. Asimismo, se tendrá en cuenta:

- El perfil profesional del solicitante.
- El plan de negocio, incluyendo el análisis de mercado, servicio o producto, y la financiación.
- El valor añadido para la economía española, la innovación u oportunidades de inversión.

- *¿Los profesionales altamente calificados pueden pedir autorización de residencia?*

Podrán solicitar una autorización de residencia para profesionales altamente cualificados, que tendrá validez en todo el territorio nacional, las empresas que requieran la incorporación en territorio español de profesionales extranjeros para el desarrollo de una relación laboral o profesional incluida en alguno de los siguientes supuestos que enumera, referidos a personal directivo o altamente cualificado y a graduados o postgraduados de universidades y escuelas de negocios de reconocido prestigio.

- *¿Que requisitos son necesarios para el personal directivo o altamente cualificado?*

Que la empresa o grupo de empresas reúna alguna de las siguientes características:

1.º Promedio de plantilla durante los tres meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud superior a 250 trabajadores en España, en alta en el correspondiente régimen de la Seguridad Social.

2.º Volumen de cifra neta anual de negocios superior, en España, a 50 millones de euros; o volumen de fondos propios o patrimonio neto superior, en España, a 43 millones de euros.

3.º Inversión bruta media anual, procedente del exterior, no inferior a 1 millón de euros en los tres años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud.

4.º Empresas con un valor del stock inversor o posición según los últimos datos del Registro de Inversiones Exteriores del Ministerio de Economía y Competitividad superiores a 3 millones de euros.

5.º Pertenencia, en el caso de pequeñas y medianas empresas establecidas en España, a un sector considerado estratégico.

- *¿Qué requisitos se exigen al personal directivo o altamente cualificado que forme parte de un proyecto empresarial que suponga, alternativamente y siempre que la condición alegada en base a este supuesto sea considerada y acreditada como de interés general?*

1.º Un incremento significativo en la creación de puestos de trabajo directos por parte de la empresa que solicita la contratación.

2.º Mantenimiento del empleo.

3.º Un incremento significativo en la creación de puestos de trabajo en el sector de actividad o ámbito geográfico en el que se vaya a desarrollar la actividad laboral.

4.º Una inversión extraordinaria con impacto socioeconómico de relevancia en el ámbito geográfico en el que se vaya a desarrollar la actividad laboral.

5.º La concurrencia de razones de interés para la política comercial y de inversión de España.

6.º Una aportación relevante a la innovación científica y/o tecnológica.

- *¿Se puede pedir autorización de estancia y residencia en España para actividades de formación, investigación y desarrollo e innovación en entidades públicas o privadas?*

Por otra parte, los extranjeros que pretendan entrar en España, o que siendo titulares de una autorización de estancia y residencia, deseen realizar actividades de formación, investigación, desarrollo e innovación en entidades públicas o privadas, deberán estar provistos del correspondiente visado o de una autorización de residencia para formación o investigación que tendrá validez en todo el territorio nacional, en los siguientes casos:

a) El personal investigador.

b) El personal científico y técnico que lleve a cabo trabajos de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, en entidades empresariales o centros de I+D+i establecidos en España.

c) Los investigadores acogidos en el marco de un convenio por organismos de investigación públicos o privados.

d) Los profesores contratados por universidades, órganos o centros de educación superior e investigación, o escuelas de negocios establecidos en España.

- *¿Se puede solicitar un traslado intraempresarial a España?*

Aquellos extranjeros que se desplacen a España en el marco de una relación laboral, profesional o por motivos de formación profesional, con una empresa o grupo de empresas establecida en España o en otro país deberán estar provistos del correspondiente visado de acuerdo con la duración del traslado y de una autorización de residencia por traslado intraempresarial, que tendrá validez en todo el territorio nacional.

- ***¿Qué requisitos exige la Ley para los traslados intraempresarial?***

Deben quedar acreditados los siguientes requisitos:

- La existencia de una actividad empresarial real y, en su caso, la del grupo empresarial.
- Titulación superior o equivalente o, en su caso, experiencia mínima profesional de 3 años.
- La existencia de una relación laboral o profesional, previa y continuada, de 3 meses con una o varias de las empresas del grupo.
- Documentación de la empresa que acredite el traslado.

Las empresas o grupos de empresas que tengan una actividad empresarial real podrán solicitar la tramitación colectiva de autorizaciones, que estará basada en la gestión planificada de un cupo temporal de autorizaciones.

- ***¿Cuáles son las normas generales del procedimiento de concesión de autorizaciones?***

Se aplican sólo a los visados y autorizaciones contemplados en esta sección.

Los visados de estancia y residencia referidos serán expedidos por las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares de España.

El visado uniforme podrá expedirse para una, dos o múltiples entradas. El periodo de validez no será superior a cinco años.

Los visados de residencia tendrán validez de un año y autorizarán la residencia de su titular en España sin necesidad de tramitar la tarjeta de identidad de extranjero.

Las solicitudes de visado se resolverán y notificarán en el plazo de 10 días hábiles, salvo en los casos de solicitantes sometidos a la consulta prevista en el artículo 22 del Código de Visados.

La tramitación de las autorizaciones de residencia se efectuará por la Unidad de Grandes Empresas y Colectivos Estratégicos y su concesión corresponderá a la Dirección General de Migraciones.

El plazo máximo de resolución será de veinte días desde la presentación de la solicitud. Si no se resuelve en dicho plazo, la autorización se entenderá estimada por silencio administrativo. Las resoluciones serán motivadas y podrán ser objeto de recurso de alzada.

Los titulares de una autorización podrán solicitar su renovación por periodos de dos años siempre y cuando mantengan las condiciones que generaron el Derecho.

- *¿Existe algún permiso único para la UE?*

Según la Disposición adicional 4ª de la nueva Ley, las autorizaciones de residencia previstas en la presente norma se tramitarán conforme a lo dispuesto en la Directiva 2011/98/UE, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro.

Las solicitudes de expedición, modificación o renovación de estos permisos únicos se presentarán mediante un procedimiento único de solicitud.

Las decisiones de expedición, modificación o renovación de estos permisos únicos constituirán un único acto administrativo, sin perjuicio del procedimiento de expedición del visado que corresponda.

- ***¿Se puede renovar la residencia en España con periodos de ausencia del territorio nacional?***

Según la Disposición Adicional 6ª de la nueva Ley, la renovación de la residencia podrá efectuarse aun existiendo ausencias superiores a seis meses al año en el caso de visados de residencia y autorizaciones para inversores extranjeros o trabajadores extranjeros de empresas que realizando sus actividades en el extranjero tengan fijada su base de operaciones en España. Ello, sin perjuicio de la necesidad de acreditar, conforme a la legislación vigente, la continuidad de la residencia en España para la adquisición de la residencia de larga duración o la nacionalidad española.

Además, los extranjeros deberán mantener durante la vigencia de los visados o autorizaciones las condiciones que les dieron acceso a los mismos. Los órganos competentes de la Administración General del Estado podrán llevar a cabo las comprobaciones que consideren oportunas para verificar el cumplimiento de la legislación vigente.

REFLEXIONES FINALES.

PRIMERA.- La Ley parte de la idea de la necesidad de la implantación y consolidación de la empresa y del emprendedor en el exterior, por ello señala que tiene por objeto apoyar al emprendedor y la actividad empresarial, favorecer su desarrollo, crecimiento e internacionalización y fomentar la cultura emprendedora y un entorno favorable a la actividad económica, tanto en los momentos iniciales a comenzar la actividad, como en su posterior desarrollo, crecimiento e internacionalización. Es de aplicación a todas las actividades económicas y de fomento de la internacionalización, realizadas por los emprendedores en el territorio español. Y considera emprendedores aquellas personas, independientemente de su condición de persona física o jurídica, que desarrollen una actividad económica empresarial o profesional, en los términos establecidos en esta Ley.

SEGUNDA.- La Ley crea un procedimiento para la concesión de permisos de residencia, por razones de interés económico, a inversores que realicen una aportación económica significativa o destinada a proyectos empresariales considerados y acreditados como de interés general.

También se incluye a emprendedores que promuevan una actividad innovadora con especial interés económico, que ayuden a la creación de empleo o cuando el perfil profesional del solicitante o el plan de negocio supongan un valor añadido para la economía española. Igualmente a profesionales de alta cualificación o a extranjeros que se desplacen a España en el marco de una relación laboral, profesional o por motivos de formación profesional.

TERCERA.- Se simplifican los trámites a crearse los Puntos de Atención al Emprendedor que se encargarán de facilitar la creación de nuevas empresas, el inicio efectivo de su actividad y su desarrollo, a través de la prestación de servicios de información, tramitación de documentación, asesoramiento, formación y apoyo a la financiación empresarial. Serán oficinas pertenecientes a organismos públicos y privados, incluidas las notarías, así como puntos virtuales de información y tramitación telemática de solicitudes.

CUARTA.- El conjunto de medidas que prevé la Ley pretende, entre otros, atraer inversores, emprendedores, trabajadores que efectúen movimientos intraempresariales, profesionales altamente cualificados e investigadores, así como a los cónyuges e hijos mayores, a través de un procedimiento ágil y rápido ante una única autoridad, y por un plazo variable en función de los distintos casos contemplados.

Aunque harán falta todavía unos meses y un desarrollo reglamentario para comprobar el impacto real de la nueva Ley, está claro que la inversión mínima es muy elevada, sobre todo si tenemos en cuenta que se trata de una cifra libre de cargas y gravámenes, neta, pero debemos esperar a ver lo que sucede en los próximos meses.

Se debe tener en cuenta que la medida va dirigida a los extranjeros extracomunitarios y que si atendemos a los datos de transacciones inmobiliarias realizadas durante el pasado año por este comprador tan sólo se realizaron 2.200 compraventas de extranjeros superiores a los 500.000 euros.

No obstante, todavía existen algunas incógnitas en relación a esta medida, como por ejemplo, el impacto fiscal que tendrá en los compradores. Por todo ello, sobre el papel la nueva norma puede ayudar a reactivar el sector, pero deberemos esperar unos meses para ver si se cumplen las expectativas.

QUINTA.- La nueva Ley de Emprendedores incentivará el ingreso de talento e inversiones internacionales. La nueva Ley de Emprendedores permite una contratación mayor de talento, facilita el traspaso de información y tecnología entre países, un elemento fundamental para innovar el mercado nacional.

Las medidas implementadas en la Ley aumentará la competitividad de la economía de nuestro país, puesto que incentivará la internacionalización de las empresas.

En definitiva, un país que quiere mejorar su situación económicamente necesita asegurar que su economía esté abierta a los emprendedores y que los obstáculos a la labor emprendedora sean los mínimos posibles. Es especialmente importante cuando las nuevas empresas tienen alta disponibilidad de creación de empleo...**la nueva Ley para emprendedores facilita la contratación de talento, atrae el talento internacional y las inversiones desde el exterior.**

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

CORTIZO RODRÍGUEZ, Víctor y LANDEIRA, Renato A., “El visado y la autorización de residencia para extranjeros en España. Reformas legales de la nueva Ley de Emprendedores”, en *Diario La Ley*, Nº 8189, Sección Tribuna, 12 de noviembre de 2013, Año XXXIV, Editorial LA LEY.

GARCÍA-VALDECASAS, José Ángel y MERINO ESCARTÍN, José Félix, “RESUMEN DE LA LEY DE EMPRENDEDORES Y SU INTERNACIONALIZACIÓN”, disponible en www.notariosyregistradores.com.

www.boe.es Textos legales.

www.camara.es Cámara de Comercio de España.

www.mineco.gob.es Ministerio de Economía y Competitividad.

www.emprendedores.es Revista Emprendedores, Manual práctico del emprendedor de Emprendedores.es.

V CONGRESO ANUAL DE LA RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL

"DESIGUALDAD Y DEMOCRACIA: POLÍTICAS PÚBLICAS E INNOVACIÓN SOCIAL":

5 y 6 DE FEBRERO DE 2015

BARCELONA

COMUNICACIÓN

• **Título:**

“POLÍTICA LOCAL DE INTEGRACIÓN DE LOS EXTRANJEROS DE TERCEROS ESTADOS O CIUDADANOS COMUNITARIOS EN LA CIUDAD DE ELCHE. LA AGENCIA AMICS DE ELCHE”.

• **Nombre de la autora:**

Esther Alonso García (Asesora de Alcaldía y de Acción Social del Ayuntamiento de Elche, Directora y Abogada de la Agencia Amics de Elche y Secretaria del Observatorio de la Inmigración de la Ciudad de Elche).

• **Datos de la autora de contacto:**

Esther Alonso García

elonso@ayto-elche.es

Tf. 682118755

• **Panel al que se dirige el texto:**

Panel 7: Inmigración, Desigualdad y Políticas de Integración.

• **Abstract/resumen:**

A fin de lograr la plena integración social de la población extranjera residente en la ciudad, se han puesto en marcha distintas políticas sociales, siendo una de ellas la creación y puesta en marcha de la Agencia Amics de Elche.

La Agencia se puso en marcha por el Ayuntamiento en octubre de 2011, sumándose con ello a la Red de Agencias ya existentes en numerosas localidades de la Comunitat Valenciana, a iniciativa de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, actual Conselleria de Bienestar Social.

La labor de la Agencia Amics de Elche es prestar asesoramiento, información y orientación jurídica en materia de extranjería y nacionalidad y en materia de asistencia social y realizar mediaciones interculturales, la elaboración de los informes de adecuación de vivienda y de integración social entre otros. Se realizan talleres culturales, jornadas de convivencia, encuentros interculturales y curso de formación en distintos ámbitos.

En este trabajo vamos a analizar el número de usuarios, los servicios prestados, y las atenciones realizadas desde la Agencia Amics de Elche a fin de obtener los motivos que convierten a la Agencia en una efectiva herramienta de integración, así como de la conveniencia de la implantación del modelo Amics Elche en otros municipios.

• **Cinco palabras clave:**

Integración y Convivencia Social Inmigrantes.

Sumario: I.- Planteamiento: Situación demográfica de la inmigración en la ciudad de Elche. II.- La política en materia de integración del Ayuntamiento de Elche. III.- Marco normativo de Agencia de Mediación para la Integración y Convivencia Social (Agencia Amics). IV.- Práctica de la Agencia Amics de Elche. V.- Reflexiones finales.

I.- Planteamiento: Situación demográfica de la inmigración en la ciudad de Elche.

En la provincia de Alicante residen un número importante de población extranjera, nacionales de terceros estados o ciudadanos de la Unión Europea convirtiéndose en una de las provincias receptoras de inmigración desde hace años.

El 11,62% de la población empadronada en la provincia de Alicante es de nacionalidad extranjera. En concreto, en Elche, que es la tercera ciudad en población de la Comunitat Valenciana, con 232.993 habitantes empadronados, de los cuales 26.193 son de nacionalidad extranjera, lo que supone el 11,24% de la población. De la población extranjera empadronada en Elche, 10.071 son comunitarios, el 38,34 y 16.122 extracomunitarios, el 61,65%. Las principales nacionalidades extracomunitarias residentes en Elche son Marruecos, China, Argelia, Colombia y Ecuador y comunitarias son, Rumania y Reino Unido.

Atendiendo a los datos de padrón de los últimos cinco años, la población extranjera, tanto comunitaria como extracomunitaria, en Elche ha disminuido levemente, todo ello debido a la crisis económica y al incremento de retornos de extranjeros a sus países de origen. A 1 de enero de 2015, esta disminución ha continuado en la población extracomunitaria, pero ha habido un incremento de población comunitaria empadronada. A pesar de este leve descenso de la población extranjera en los últimos años, Elche continúa siendo uno de los mayores municipios de la provincia de Alicante con extranjeros empadronados.

	01/01/2011	01/01/2012	01/01/2013	01/01/2014	01/01/2015
Comunitarios	10.349	10.131	10.023	9.523	10.071
Extracom.	18.049	18.075	16.779	16.360	16.122
TOTAL	28.398	28.206	26.802	25.883	26.193

La ciudad de Elche ha sido históricamente receptora de inmigración nacional ya que en las décadas de los 50, 60 y 70, recibió mucha población de Andalucía, cambiando rápidamente todo en nuestra ciudad y en los que la inmigración, tanto nacional como extranacional, desempeñó un papel muy importante. El proceso de modernización que se dio

a finales del siglo XIX y XX y el fuerte impulso en la industria de la fabricación de calzado, caracterizada por requerir la asistencia de un número elevado de puestos de trabajo, llevó a una gran oferta de empleo que se lanzó a toda España. Elche necesitaba personas que aportasen sus conocimientos, su ilusión y su esfuerzo para poder desarrollar adecuadamente una economía que nacía con fuerza y pujanza. La respuesta a esta llamada fue extraordinaria y se pasó de ser una ciudad de unos 45.000 habitantes en 1950 a tener 75.000 en 1960, cifra que llegó a los 165.000 en 1980. Por tanto, Elche se convirtió en una ciudad de acogida integradora.

II.- La política en materia de integración del Ayuntamiento de Elche.

La línea estratégica del Ayuntamiento de Elche, en materia de inmigración es lograr la plena integración social de los nuevos ciudadanos, logrando una ciudad plural, solidaria y cohesionada. Por ello, se han puesto en marcha desde junio de 2011 distintas políticas sociales en esta materia, siendo las principales:

- La actualización y adaptación al fenómeno migratorio actual, del antiguo Consejo de Inmigración, actual Consejo Municipal para la Integración Social de los Inmigrantes. Del cual forman parte como miembros todas las asociaciones de inmigrantes ubicadas en la ciudad de Elche. Se han creado comisiones de trabajo de las que pueden formar parte expertos para abordar cuestiones de interés, así como se puede solicitar la comparecencia de profesionales o concejales para informar de las actividades que se van a desarrollar en determinados temas.

- La creación del Observatorio de la Inmigración de la Ciudad de Elche por el Ayuntamiento y las tres Universidades de la ciudad con el fin de disponer de un instrumento fundamental para el acercamiento a la realidad de la inmigración en el ámbito local, para profesionales, entidades y ONG. Se concibe como una unidad de estudio, análisis, evaluación, investigación acerca de la problemática de la población inmigrante en la ciudad y asesoramiento.

- La aprobación de un Plan de Inmigración Local (2012-2015) como hoja de ruta, guía de las áreas de intervención que deben llevarse a cabo para alcanzar la integración del colectivo de nuevos ciudadanos y coordinar eficazmente las actuaciones de las diversas áreas de la Administración municipal que inciden sobre los nuevos ciudadanos. Dicho Plan fue el

primero aprobado por el Ayuntamiento de Elche, ya que hasta éste Plan aprobado, no existía ninguno, a pesar de ser necesario para regular el fenómeno migratorio en un municipio e imprescindible para optar a subvenciones. En el diseño participaron las asociaciones de inmigrantes y de apoyo a la inmigración existentes en la ciudad, a fin de alcanzar el máximo consenso.

- La creación y puesta en marcha de la Agencia de Mediación para la Integración y Convivencia Social de Elche (Agencia Amics), como centro de acogida, información, asesoramiento, orientación y formación del colectivo inmigrante y adhesión a la Red de Agencias Amics de la Comunitat Valenciana.

III.- Marco normativo de Agencia de Mediación para la Integración y Convivencia Social (Agencia Amics).

Las Agencias Amics fueron creadas por la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, actual Conselleria de Bienestar Social, a través de la Dirección General de Integración y Cooperación mediante la Ley 15/2008 de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana y su reglamento, aprobado por Decreto 93/2009 de 10 de julio, del Consell. Estas Agencias nacen como un complemento a los servicios que desde el Gobierno Valenciano se ofrece a la población inmigrante en su proceso de integración en nuestra sociedad, favoreciendo la interculturalidad con la sociedad de acogida y convivencia. Por tanto, son oficinas de información, mediación, asesoramiento y orientación para el colectivo inmigrante, con el fin de poner a su alcance todos los recursos que la Administración y otras entidades disponen en la materia. Asimismo, fomenta la cooperación entre la Administración autonómica valenciana y las Administraciones locales, apostando por favorecer la implicación de todas las entidades de la vida social y económica en la construcción de una sociedad solidaria, tolerante e integrada, así como facilitar a todas las personas que viven en la Comunitat Valenciana unos estándares mínimos de bienestar, tal como son concebidos actualmente en la práctica totalidad de los países de nuestro entorno.

Los ámbitos de actuación de las Agencias Amics son los establecidos en el Plan Director de Integración y Convivencia de la Conselleria. Recientemente ha sido aprobado el nuevo Plan 2014-2017, mediante Acuerdo de 19 de diciembre de 2014, del Consell. Los

principios rectores de organización y funcionamiento de las Agencias Amics y Red Amics son los siguientes:

1. Principio de coordinación.
2. Principio de cooperación.
3. El principio de pleno respeto a la igual dignidad de todas las personas y la garantía de no discriminación por razón de la condición de inmigrante.
4. Principio de responsabilidad profesional y servicio de los ciudadanos.
5. Principio de reciprocidad.
6. Principio de cohesión social.

Las Agencias Amics pueden ser de dos tipos, municipales, constituidas en el seno de un municipio y cuyo ámbito de actuación es básicamente municipal y supramunicipales, constituidas en el seno de entidades locales de ámbito supramunicipal, debiendo establecer en su constitución el ámbito territorial de actuación. Sólo será posible constituir una Agencia Amics en cada entidad local, se podrán crear en cada Agencia una o más Oficinas de Atención, siempre que sea por razones justificadas de mejora de la eficacia de la atención.

Las Agencias se constituyen para atender preferentemente a las personas inmigrantes empadronadas en el municipio en el que desarrolla su actividad la Agencia y en el Reglamento se regulan los Derechos y Obligaciones de los usuarios/as. En cuanto a los Derechos que tienen son los siguientes: a) Derecho a recibir información general completa y veraz, de manera presencial, telefónica e informática, así como la orientación necesaria sobre los servicios que ofrece la Agencia, b) Derecho a recibir una atención directa y personalizada, c) Derecho a hacer uso de las dependencias de acceso público que disponga el centro, respetando las normas de uso y d) Derecho al respeto de su intimidad personal y familiar, guardándose la necesaria confidencialidad respecto de los datos facilitados a la Agencia Amics de acuerdo con la normativa vigente en materia de protección de datos. Y en cuanto a las obligaciones de los usuarios/as son; a) cumplir las normas sobre utilización del centro o servicio establecidas en el reglamento de régimen interior de las Agencias, b) tener una conducta basada en el mutuo respeto, tolerancia y colaboración y c) aportar la información necesaria en orden a la valoración de las circunstancias personales, familiares y sociales que determinen la necesidad de la prestación.

Los requisitos que debe cumplir una entidad local para constituir una Agencia Amics son los siguientes:

- Que la creación se formalice a través de un convenio de colaboración entre la entidad local y la Conselleria competente en materia de integración social de las personas inmigrantes.

- Que la entidad local disponga de un Plan de Integración Social de las Personas Inmigrantes.

Las Agencias Amics se adscriben y dependen orgánicamente de la entidad local en cuyas dependencias esté ubicada la Agencia y serán coordinadas por la Dirección General competente en materia de integración social de las personas inmigrantes y preferentemente tienen las siguientes funciones:

1.- Configurar los instrumentos de asesoramiento necesarios a fin de ponerlos al servicio de las Administraciones locales y demás agentes sociales.

2.- Facilitar el acceso de las personas inmigrantes al Programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana Escuela de Acogida.

3.- Prestar servicios de información, mediación, asesoramiento y orientación en las siguientes materias:

- situación y regularización legal en la Comunitat Valenciana y lugar donde pueden tramitarla.

- acceso al sistema educativo.

- acceso a la formación ocupacional y no reglada.

- acceso al sistema laboral, pudiendo establecer la correspondiente coordinación con las Agencias de Desarrollo Local.

- acceso al sistema sanitario.

- información de acceso a vivienda.

- asesoramiento en materia de integración cultural.

- actividades encaminadas a favorecer la interculturalidad y convivencia entre la población inmigrante y la de acogida.

- dar información sobre el Programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana Escuela de Acogida.

La estructura y funcionamiento de la Agencia Amics será determinada por la entidad local, debiendo respetar el siguiente contenido mínimo:

- Las Agencias tendrán un horario de atención al público de, al menos, 20 horas semanales.

- El responsable de la Agencia deberá tener, como mínimo, la cualificación de Diplomado universitario o equivalente, preferentemente con formación o conocimientos en materia de políticas activas de integración de las personas inmigrantes. Así como deberá contarse con la colaboración de un mediador intercultural.

- La Agencia deberá estar ubicada en un local sobre el que la entidad local correspondiente disponga de titularidad jurídica suficiente para mantener en funcionamiento la Agencia. Dicho local deberá cumplir la normativa de accesibilidad de los espacios públicos, y deberá tener, como mínimo, el siguiente equipamiento: zona de atención al público, mobiliario suficiente y adaptado a la prestación de los servicios, buzón de sugerencias, ordenador, acceso a internet, correo electrónico, impresora, fotocopidora y fax, teléfono y paquete básico de ofimática.

- Debe constar en la fachada de la Agencia las placas distintivas de Amics con los distintivos de la Generalitat y la entidad local.

- Cada Agencia debe disponer de un reglamento de régimen interior, por el que se regulará la organización, gestión y funcionamiento de la Agencia Amics.

- Cada Agencia deberá remitir a la Dirección General competente en materia de integración social, una memoria de actividades con carácter trimestral, los informes o cualquier otra información que sobre la prestación del servicio pueda demandar la Dirección General.

Las Agencias Amics deberán cumplir las siguientes obligaciones:

- Prestar las actividades de información, asesoramiento, mediación, orientación y las demás funciones que realice la Agencia, de forma gratuita, objetiva y orientada a los usuarios acerca de los servicios que sean requeridos.

- Poner a disposición de los usuarios/as el material promocional que edite y distribuya la Conselleria competente en materia de integración social de las personas inmigrantes.

- Aprobar un reglamento de régimen interior.

- Presentar las memorias trimestrales y el resto de informes y documentación solicitada por la Dirección General.

- Comunicar a la Dirección General competente en materia de integración social de las personas inmigrantes el calendario y horario anual de apertura de la Agencia, así como, las modificaciones en la relación de recursos humanos al servicio de la Agencia Amics.

- Utilizar el logo en las actividades que se realicen, así como realizar la señalización interior y exterior de la Agencia.

- Incluir en la página web de la entidad local un enlace a la web de Amics.

La financiación de las Agencias Amics correrá a cargo de la entidad local, sin perjuicio de la percepción de subvenciones específicas por parte de las entidades públicas y privadas para la puesta en marcha, funcionamiento y mantenimiento de la Agencia. En cuanto a la gestión de las Agencias podrá realizarse directamente por parte de la corporación local, o bien gestionarse por entidad privada, mediante convenio u otro instrumento jurídico y en todo caso, deberá designarse un representante ante la Dirección general, que podrá ser funcionario o trabajador al servicio de la corporación local.

A la vez que se constituyeron las Agencias Amics, se creó la Red de Amics. Se trata de un instrumento de coordinación de las políticas de integración de las personas inmigrantes, formado por la Conselleria competente y los entes locales de la Comunitat Valenciana que disponen de Agencia Amics. Podrán adherirse también a la Red Amics, las

entidades locales de la Comunitat Valenciana que, sin tener una Agencia Amics, dispongan de un Plan de Integración Social de las Personas Inmigrantes vigente, en su ámbito territorial, y de un servicio permanente de atención a las personas inmigrantes.

La adhesión a la Red Amics se inicia mediante solicitud en modelo normalizado de la Alcaldía o presidencia de la corporación local que desee adherirse a la Red, adjuntando el certificado del acuerdo, por parte del órgano competente, por el que se manifiesta el interés de adhesión a la Red y se solicita, así como la acreditación del cumplimiento de las condiciones de adhesión. Una vez recibida la solicitud, la Jefatura del Área competente en materia de integración social de las personas inmigrantes elabora un informe sobre el cumplimiento de los requisitos. En el plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud, la Dirección general competente dicta la resolución, aceptando o denegando la solicitud de adhesión a la Red de Amics.

La Red Amics está compuesta por una Comisión que se reunirá semestralmente de forma ordinaria, mediante convocatoria de la persona que ejerza la presidencia, y de forma extraordinaria cuando se solicite su convocatoria por un número de miembros que suponga la mayoría de dicho órgano.

- Una presidencia, que será la persona titular de la Dirección General competente.

- Vocales: un concejal/a de cada uno de los tres Ayuntamientos de las capitales de provincia de la Comunitat Valenciana o persona en quien delegue. Un concejal o una concejala de una entidad local de cada una de las provincias de la Comunitat Valenciana, elegida por sorteo, o persona en quien delegue. Deberán pertenecer al área de integración social de las personas inmigrantes en las entidades locales que hayan constituido una Agencia Amics y serán renovados cada cuatro años. Y cuatro representantes de la Conselleria competente.

- Una Secretaría, que será un funcionario/a de la Dirección general competente.

Las funciones del ejecutivo de la Red son:

- Adoptar medidas de coordinación y orientación de las actividades de las Agencias Amics.

- Evaluación y seguimiento de las actividades de las Agencias Amics.

- Proponer nuevas líneas de actuación.

- Crear grupos de trabajo para desarrollar las funciones que tiene encomendadas.

Estarán integradas, al menos, por un técnico de la Dirección general competente y por dos responsables de las Agencias Amics.

Existe un registro público y único para toda la Comunitat Valenciana de la red de Amics, en el cual se encuentran inscritas todas las entidades locales que hayan constituido una Agencia Amics, y las entidades locales que no disponiendo de Agencia se hayan adherido a la Red. El Registro constituye un instrumento para el conocimiento, planificación, ordenación y publicidad de la Red de Amics. Este Registro tiene 2 Secciones, Sección de Entidades Locales con Agencia Amics y Sección de Entidades Locales que no dispongan de Agencia Amics y estén adheridas a la Red de Amics. Cada Sección tendrá su propio Libro de Registro, debiendo crearse:

- El Libro de Registro de Entidades Locales con Agencias Amics, que recogerá la siguiente información:

1. Denominación de la entidad local a la que está adscrita la Agencia Amics.
2. Denominación de la Agencia Amics.
3. Domicilio de la entidad local.
4. Domicilio de la Agencia Amics.
5. Número de identificación fiscal de la entidad local.
6. Tipo de entidad local.
7. Nombre e identificación del responsable de la Agencia Amics.
8. ámbito territorial y material de actuación.
9. Fecha de la entrada en funcionamiento de la Agencia Amics.
10. Oficinas de atención de que dispone la Agencia Amics.
11. Subvenciones, conciertos, convenios con la administración de la Generalitat.
12. Número registral.

- El Libro de Registro de Entidades Locales que no dispongan de Agencia Amics, recogerá la siguiente información:

1. Denominación de la entidad local.
2. Domicilio de la entidad local.
3. Número de identificación fiscal de la entidad local.
4. Tipo de entidad local.
5. Nombre e identificación del representante de la entidad.
6. Fecha de la adhesión a la Red de Amics.
7. Ámbito territorial y material de actuación.
8. Subvenciones, conciertos, convenios con la administración de la Generalitat.
9. Número registral.

A cada entidad local que se inscriba se le asignará un número registral diferenciado, en el que se distinguirá la identificación del Libro de Registro, el ordinal correspondiente al tipo de inscripción que se practique y la provincia de referencia.

La inscripción en los Libros de Registro de la Red de Amics se realizará siempre de oficio, en el caso de entidades locales que dispongan de Agencias Amics, cuando entre en funcionamiento la Agencia, y en el caso de entidades locales que no dispongan de Agencia Amics pero estén adheridas a la Red de Amics, cuando se resuelva expresamente la aceptación por parte de la Dirección general competente. Las entidades locales están obligadas a comunicar, en el plazo máximo de un mes, cualquier variación que se produzca en relación con los datos aportados y que suponga modificación de los que consten en el Registro. Tiene efectos desde la fecha de la resolución administrativa que la acuerde y no conferirá a dichas entidades más derecho que el de la constancia de los actos y datos de los que trae causa.

La cancelación de las inscripciones tendrá lugar por los siguientes motivos:

- Extinción o pérdida de la personalidad jurídica de la entidad local.
- Incumplimiento sobrevenido, total o parcial, de las condiciones exigidas para la inscripción.

-Cese de la actividad o cierre de la Agencia Amics, en el caso de las Agencias que estén en funcionamiento.

- Cualquier otra causa que determine la imposibilidad, sea física o jurídica, de continuar prestando la actividad.

La cancelación de las inscripciones de centros o servicios se realizará de oficio en cualquiera de los supuestos previstos de cancelación, o a instancia de la parte interesada, previa la tramitación del correspondiente procedimiento.

En la actualidad, existen 115 Agencias Amics en la Comunitat Valenciana, de las cuales 51 corresponden a la provincia de Valencia, 33 a la provincia de Castellón y 31 a la provincia de Alicante.

IV.- Práctica de la Agencia Amics de Elche.

El Ayuntamiento de Elche en 2011, tenía entre sus objetivos, mejorar el bienestar de todas las personas, con independencia de su lugar de procedencia, es decir, que todas las personas cuenten con la oportunidad de desarrollar libremente su proyecto vital y garantizar la plena integración social. Ya que sólo una sociedad que ofrezca a todos, oportunidades de progresar y de construir su futuro es verdaderamente una sociedad de ciudadanos libres e iguales. Para la consecución de esos objetivos, es necesario establecer una línea estratégica clara y decidida y adoptar unas medidas. A pesar de que el Ayuntamiento es la Administración más cercana al ciudadano y por tanto, la primera que debe ser consciente de las necesidades de sus ciudadanos y adoptar medidas para cubrirlas, tenía claro que le era imprescindible la colaboración con otras Administraciones Públicas competentes en esta materia. Por ello, teniendo en cuenta los fines y las líneas estratégicas de las Agencias Amics, las cuales eran coincidentes con la política de inmigración que el Ayuntamiento de Elche quería llevar a cabo, éste se adhirió a la Red de Agencias Amics e inauguró la Agencia Amics de Elche en octubre de 2011.

La Agencia Amics de Elche se encuentra ubicada en dependencias municipales, concretamente en la primera planta de un Centro Social del barrio de Carrús. Se ubicó en este

barrio porque es donde se concentra el mayor número de nuevos ciudadanos empadronados en la ciudad. Las dependencias de la Agencia cuentan con una zona de recepción y sala de espera, sala multiusos, 5 despachos privados para realizar atenciones y una sala de formación equipada. Cuenta con profesionales especializados en materia de inmigración e inscritos en el Registro de Mediadores Interculturales de la Comunitat Valenciana, tales como 2 trabajadores sociales, un técnico de inserción social, un técnico superior, un administrativo y una abogada que a su vez es Directora de la Agencia y la representante y responsable de la Agencia Amics ante la Dirección general competente en materia social de las personas inmigrantes. Además, cuenta con traductores voluntarios de las lenguas de mayor representación en la ciudad.

La labor de la Agencia Amics de Elche es prestar desde su oficina, presencialmente, a través de la página web propia o del horario de consultas telefónicas, de lunes a viernes de 08:00 a 09:30, un asesoramiento, información, orientación y tramitación en materia de extranjería y nacionalidad, social, educativa, sanidad e intervención en mediaciones interculturales. Así como la elaboración de informes sociales necesarios en los trámites administrativos de solicitud de autorizaciones de residencia y de residencia y trabajo, entre otros. Además, se realizan talleres culturales, jornadas de convivencia, encuentros interculturales y educativos y cursos de formación en distintos ámbitos.

Por tanto, los servicios específicos que se prestan en la Agencia Amics de Elche son los siguientes:

- Asesoramiento e intervención social.
- Tramitación de ayudas individualizadas.
- Asesoramiento e intervención jurídica en materia de extranjería (autorizaciones de residencia y de residencia y trabajo) y nacionalidad. Además de las consultas presenciales que se realizan en horario de mañana y de tarde. Se creó un servicio de consultas a través de la página web, que son atendidas en un plazo máximo de 24 horas y de lunes a viernes se atienden consultas jurídicas telefónicas de 08:00 a 10:00 para facilitar el acceso al servicio a los usuarios que no puedan desplazarse o bien carezcan de acceso a internet.

- Intervención en mediación intercultural en diversos ámbitos. Se suele actuar en ámbitos vecinales o educativos.

- Información y asesoramiento en los ámbitos de salud, educación, empleo y formación, vivienda, igualdad, familia, infancia y juventud.

- Realización de actividades y participación en manuales, jornadas, charlas, Congresos y medios de comunicación con fines de sensibilización y opinión pública.

- Realización de jornadas, charlas y cursos de formación en distintas áreas, teniendo en cuenta las peticiones de los usuarios de la Agencia y los temas de actualidad. Están dirigidos a profesionales, usuarios de la Agencia, alumnos de las tres Universidades de la ciudad y ciudadanía en general.

- Tramitación de distintos informes sociales necesarios para realizar sus trámites administrativos.

- Actividades de convivencia intercultural.

- Talleres educativos y de concienciación social para menores.

Desde la creación de la Agencia Amics de Elche y adhesión a la Red de Amics, en octubre de 2011, se han atendido a 2.530 usuarios y se han prestado 17.864 atenciones en todas las áreas en las que se presta servicios (educación, sanidad, social, jurídico, vivienda y mediación, entre otros.). Concretamente las actividades que se han realizado son las siguientes:

- Se han tramitado un total de 1.100 solicitudes de informes de “Integración Social”. En el mismo se informa sobre el arraigo del solicitante al municipio de Elche y es preceptivo para la solicitud de la Autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, arraigo social, en la Subdelegación de Gobierno de Alicante.

- Se han tramitado un total de 1.000 solicitudes de informes de “Adecuación de vivienda”. En el mismo, se reflejan las condiciones de habitabilidad de una vivienda en

propiedad o alquilada por el nuevo ciudadano. Es necesario para acreditar la disponibilidad de una vivienda adecuada en los procedimientos de reagrupación familiar o para determinadas renovaciones de permisos de residencia. Se remiten al interesado y a la Oficina de Extranjería de Alicante.

- Se han tramitado 36 solicitudes de Informe Social a fin de acogerse al “Programa de Retorno Voluntario”. En este informe se recogen aspectos relativos a la situación social, económica y familiar del solicitante. Lo solicitan aquellas personas o familias que se encuentran en una situación vulnerable y desean volver a su país de origen.

- Se han tramitado 19 solicitudes de informe para acogerse al “Programa de Repatriación” y en el mismo se recogen aspectos relativos a la situación social, económica y familiar del solicitante. Este recurso lo pueden utilizar los nacionales de aquellos países que prestan apoyo económico a fin de que sus nacionales puedan retornar. Actualmente, el único país es Paraguay.

- Se han tramitado 17 expedientes de informe para “Ayudas Económicas para Españoles Retornados”. Este informe es utilizado por los españoles que después de haber permanecido un tiempo en otro país regresan y se acogen a este programa para beneficiarse de una ayuda económica que les facilite la instalación.

- Se han tramitado 614 ayudas individualizadas desde que se comenzaron a tramitar desde la Agencia en septiembre de 2012. E estas ayudas forman parte de un amplio programa del Departamento de Acción Social que presta apoyo a las personas y familias que en el momento actual atraviesan una situación económica delicada, consisten en vales de alimentos tanto de emergencia como ordinarios,, ayudas para suministros varios (luz, agua, alquiler..).

- Se han realizado 39 intervenciones en mediación comunitaria por parte del personal de la Agencia, ya que están inscritas en el Registro de Mediadores Interculturales. Estas intervenciones han tenido lugar en el ámbito vecinal y educativo.

- En cuanto a actividades formativas, se han impartido por profesionales, 15 charlas sobre diversos temas de interés y actualidad, solicitados por los usuarios de la Agencia, siendo las últimas sobre el Programa Valenciano de Protección de la Salud a fin de dar a conocer a

los nuevos ciudadanos todos los beneficios y prestaciones de dicho programa relacionadas con la promoción de la salud independientemente de su situación jurídico-administrativa y Escuela itinerante de Roles Parentales para la población Extranjera. 38 cursos de formación gratuitos de 20 a 250 horas sobre distintas materias como laboral, jurídico, social, sobre conocimiento del medio, salud, familiar y de mediación intercultural. A modo enunciativo, se han realizado:

1. Curso de Mediación Intercultural de 250 horas dirigido a los usuarios de la Agencia como salida profesional y cuyo título les permitía la inscripción en el Registro de Mediadores Interculturales de la Comunitat Valenciana.

2.- Curso de 100 horas sobre Legislación Laboral y Seguridad Social en España a fin de que los alumnos conocieran la legislación vigente en esta materia.

3.- Un curso de 50 horas de Gestión del Comercio Internacional, Operativa y Práctica con el que el objetivo de que los usuarios adquiriesen la capacitación para poder realizar y controlar las gestiones administrativas en las operaciones de importación/exportación y/o introducción/expedición de mercancías y Gestión de las operaciones de cobro y pago en las transacciones internacionales. Fue impartido por un Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Miguel Hernández.

4.- Un curso de 60 horas sobre Búsqueda Activa de Empleo a través del uso de Redes Sociales dirigido a aquellas personas interesadas en mejorar su gestión en la búsqueda de empleo, complementando su capacitación profesional y mejorando su dominio de internet. La metodología que se empleó fue práctica logrando que los asistentes consiguiesen las herramientas necesarias para conseguir autonomía en la movilidad dentro del mercado de trabajo, identificando los recursos a los cuales se puede acceder, diagnosticando el propio potencial y diseñando un plan de acción de búsqueda activa de empleo.

- En el año 2014 se puso en marcha dos grupos de refuerzo escolar dirigido a niños de primaria y secundaria. Se les impartía clases de matemáticas dos tardes a la semana por una voluntaria, Licenciada en Matemáticas.

- En cuanto a las actividades de Integración, se han realizado un total de 18 jornadas de convivencia, de distinta índole dirigido a niños y mayores. Entre estas actividades, se han creado tres Jornadas que se celebran cada año desde que se creó la Agencia, como son:

1.- Jornada de Convivencia Hispanoamericana, que se celebra durante todo el día del día 12 de octubre en el centro de la ciudad. El objetivo de esta Jornada es desarrollar acciones, cuyo objetivo principal es favorecer las relaciones de convivencia, fomentando el conocimiento de las diferentes culturas hispanoamericanas presentes en la ciudad. Con estas Jornadas también se pretende por un lado, que la ciudadanía autóctona pueda tener una visión objetiva de los nuevos ciudadanos, conociendo sus costumbres, cultura y tradiciones y por otro lado, que los nuevos ciudadanos conozcan e interactúen con la sociedad que les acoge. Todo ello, conlleva el aumento en la participación e integración de los nuevos vecinos.

La actividad se realiza desde las 10:00 hasta las 22:00 y consiste en la colocación de stands por parte de las asociaciones de inmigrantes hispanoamericanas de la ciudad y de asociaciones autóctonas y nacionales con sede en la ciudad, en los que exponen los productos típicos, gastronomía y artesanía de sus países de origen. Se realizan actividades lúdicas para mayores y para menores, tales como obras de teatro, talleres infantiles, cuentacuentos, talleres de baile. Así como, se realiza un festival folclórico con los bailes típicos de las asociaciones de inmigrantes de la ciudad y bailes típicos de España.

2.- Fiesta de los Nuevos Ciudadanos, es una Jornada de integración que se celebra durante todo el día un sábado del mes de mayo en el centro de la ciudad. Con esta actividad se pretende favorecer las relaciones de convivencia entre la población autóctona y los nuevos ciudadanos para avanzar en el proceso de construcción de una sociedad ilicitana integrada y multicultural. La participación en esta actividad y la elección del día fue articulada a través de las asociaciones de inmigrantes de la ciudad en el Consejo Municipal de Integración.

La actividad consiste en la instalación de stands por parte de las asociaciones participantes, donde cada una de ellas expone los productos típicos de artesanía y gastronomía de sus países de origen. Así como durante todo el día se coloca un escenario en el que realizan actuaciones y bailes típicos. Se realizan actividades lúdicas y talleres para mayores y para los más pequeños, como obras de teatro, talleres infantiles, sorteos de juguetes, entre otras.

3.- Celebración del Día de Reyes Magos, que se celebra en dependencias municipales la mañana del día 5 de enero. Consiste en la entrega de regalos, por parte de los Reyes Magos, aproximadamente a 150 niños, con edades comprendidas de 0 a 8 años. Estos niños son de familias autóctonas y de nuevos ciudadanos, que son usuarios y beneficiarios de ayudas de los servicios sociales de la Concejalía de Acción Social, por encontrarse en una situación económica precaria y de especial vulnerabilidad. Los regalos son juguetes nuevos adquiridos a través de aportaciones de empresas de la ciudad a la Agencia Amics para este fin.

- Otra de las funciones de la Agencia Amics para lograr la plena integración social es favorecer que los nuevos ciudadanos conozcan e interactúen con la sociedad de acogida. Para ello y en colaboración con las Concejalías del Ayuntamiento de Elche, Asociaciones vecinales y festeras entre otras, se ha logrado la participación de los nuevos ciudadanos de forma activa en las fiestas patronales de la ciudad, de Moros y Cristianos, en la Cabalgata de Reyes Magos.

Del mismo modo, la Agencia mantiene una comunicación constante con las asociaciones de inmigrantes, no sólo informándoles de cualquier tema que les pueda afectar a nivel de asociación sino también ayudándoles a llevar a cabo todas sus actividades y trámites.

V.- Reflexiones finales.

Es muy positivo para la ciudad de Elche, los importantes resultados obtenidos por la Agencia Amics en estos tres años y medio de andadura, no sólo por el volumen de usuarios y atenciones realizadas, sino porque se ha convertido en un servicio especializado en materia de inmigración muy valorado por los usuarios, el cual no existía en el Ayuntamiento de Elche hasta la creación de la Agencia. A nivel particular, es el lugar al que acuden los nuevos ciudadanos para realizar sus trámites administrativos cotidianos o bien, para que se les oriente en los pasos a seguir para realizar cualquier gestión y a nivel general, es un centro de atención especializada y de formación de los nuevos ciudadanos. Ya que además de prestarles asesoramiento y orientación a la hora de realizar sus trámites administrativos a nivel social, educativo y jurídico o a nivel de asociaciones y reducir el tiempo de expedición de los informes que les son necesarios para sus autorizaciones de residencia y/o residencia y trabajo entre otros, se realizan cursos de formación, talleres, charlas, jornadas, intervenciones en

mediación y se realizan actividades de integración propias o se colabora con las asociaciones para que las lleven a cabo.

La Agencia Amics de Elche ha logrado la participación e implicación del colectivo de nuevos ciudadanos en la sociedad ilicitana, así como, la participación de la población autóctona en las tradiciones y costumbres de los nuevos ciudadanos, teniendo lugar una convivencia real y afianzándose la ciudad como una sociedad ilicitana diversa, plural y cohesionada.

Por ello, la Agencia ha logrado convertirse en una herramienta útil y adecuada para lograr la plena integración social de los nuevos ciudadanos, convirtiéndose con ello, en una sociedad tolerante y en un modelo de política social a implantar en otros municipios de la geografía española.

La mediación como dinámica social positiva en las asociaciones de inmigrantes africanos¹

Núria Llevot Calvet
Universidad de Lleida

Panel de Inmigración

Abstract

La comunicación analiza cómo realizan la mediación intercultural las asociaciones de inmigrantes de origen africano de tres comunidades autónomas (Cataluña, Valencia y Navarra) y qué caracteriza a sus actores.

Los objetivos que han instruido este trabajo han sido: el análisis del tipo de mediación que se realiza desde las asociaciones africanas y la descripción de la situación de sus mediadores. Para ello hemos utilizado, tanto metodología cuantitativa, como cualitativa. Nuestro punto de partida fue una encuesta realizada a 206 asociaciones de africanos y 30 entrevistas en profundidad a todos los miembros, del total de las asociaciones, que declaraban ejercer la mediación intercultural, así como a sus interlocutores habituales. Hicimos 15 entrevistas a directivos de asociaciones africanas de inmigrantes (7, en Cataluña; 5, en Valencia; y 3, en Navarra); 10, a profesionales de administraciones y entidades que trabajan habitualmente con estas asociaciones (1, en Cataluña; 8, en Valencia; y 1, en Navarra); y 5 entrevistas, también, a inmigrantes no asociados (todos de Valencia).

Los resultados de la encuesta, realizada a 206 representantes de asociaciones de personas de origen africano de Cataluña, Comunidad Valenciana y Navarra, indican que una de sus actividades más habituales es la mediación intercultural; concretamente, el 43,2% afirma que lleva a cabo proyectos de mediación de forma espontánea. Por lo que se refiere a otras actividades: el 30,6% realiza sesiones de sensibilización externa; el 26,7%, proyectos de codesarrollo; el 22,8%, proyectos de inserción laboral; el 22,8%, formación en lengua castellana para mujeres; y, el 21,4%, formación para hombres.

¹ El trabajo que se presenta es el resultado del proyecto de investigación “Asociacionismo e inmigración africana: funciones latentes y manifiestas” financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (CSO2008-0122/SOCI) y se puede encontrar, completo, en el monográfico de la Revista RIS (2013).

La fase cualitativa, basada en las citadas entrevistas, nos ha permitido profundizar en la práctica de la mediación intercultural que se realiza desde las asociaciones africanas ubicadas en las citadas comunidades autónomas. Comparativamente, en Cataluña y en Valencia existe más tradición en experiencias de mediación, sobre todo en programas europeos e iniciativas comunitarias.

Mayoritariamente se da la coincidencia de que los mediadores son los presidentes o los responsables de las asociaciones y provienen de países como Senegal, Marruecos, Gambia, Burkina Faso, Mali y Guinea-Bissau.

Las asociaciones de inmigrantes realizan múltiples papeles, son diversas en su organización y tienen capacidad para materializarlos. Los inmigrantes se dirigen a las asociaciones para pedir asesoramiento o ayudas de tipo social: ayudas urgencia, vivienda, educación, documentación, clases de español, etc., ya que no entienden el funcionamiento de la sociedad de acogida.

Una problemática concreta de la mediación intercultural en las asociaciones es la “semiprofesionalización”. La precariedad laboral y la contratación inestable que se desprenden de esta realidad obligan a que estas personas tengan que complementar esta dedicación con otros trabajos remunerados.

Con la mediación se pretende crear una dinámica social positiva que no sólo evitaría la exclusión, sino que abriría la vía al respeto a la diversidad cultural. Para los agentes sociales estas experiencias de mediación modifican su percepción de las familias y les hacen descubrir otro enfoque de intervención, fuente de apertura, de enriquecimiento y de satisfacción profesional frente a estos grupos de población.

Sin embargo, algunas reflexiones apuntan hacia un autocuestionamiento respecto a la línea de acción principal que debe llevar el colectivo, en el sentido de que deberían ampliar su horizonte más allá de los ámbitos social y cultural, pensar más allá del propio origen cultural y crear redes entre todas las personas inmigrantes.

Palabras clave

Asociaciones minoritarias, inmigrantes africanos, mediación intercultural, integración, formación.

V Congreso REPS Barcelona, 5-6 febrero 2015
La mediación como dinámica social positiva en las asociaciones de inmigrantes africanos

Núria Llevot
nllevot@pip.udl.cat

Universidad de Lleida

Antecedentes e Introducción:

Antecedentes: La práctica de la mediación intercultural en España

La mediación intercultural ha ido surgiendo en España ante la realidad social pluricultural y transcultural con la que nos hemos ido encontrando (Giménez 1997). En su desarrollo podemos distinguir tres etapas (Richarte y Die 2008), a las que nosotros añadimos una cuarta:

- Una primera etapa, de origen o génesis, que va de 1994 a 1997, en la que la mediación intercultural surge como práctica al producirse intervenciones entre personas de diferentes culturas (especialmente entre personas pertenecientes a minorías étnicas y personas de otros países), casi de forma espontánea y porque la realidad afuente lo va exigiendo.

- Una segunda fase, de despliegue o desarrollo, que se sitúa entre los años 1998 y 2002, cuando la práctica realizada y la experiencia acumulada en temas de mediación intercultural comienza a ser abundante y significativa y se empieza a hacer un estudio, tal vez más teórico de lo que realmente tenía que haber sido, de la situación; se crean más proyectos de mediación intercultural; se forma el Grupo Triángulo (federación de varias entidades que trabajan temas de mediación entre culturas); las universidades comienzan a incluir en sus programas, cursos y postgrados la especialidad de mediación intercultural; y se realiza el Primer Congreso Internacional de Mediación Intercultural.

- La etapa del boom o expansión, que se sitúa entre los años 2003 y 2007. En esta tercera fase se da una proliferación de programas municipales de mediación intercultural, se diseñan los planes de integración social en materia de inmigración y surge la figura del agente de mediación intercultural en casi todas las comunidades autónomas. Parece que el despliegue de esta disciplina es ya imparable y se insiste en que sea reconocida como profesión.

- La etapa de retroceso, que se sitúa entre 2008 y 2012. A pesar del tiempo transcurrido desde los primeros programas de mediación, ésta continúa en una situación de precariedad y de gran diversidad en cuanto a entidades o instituciones que se dedican a este campo y en cuanto a formas de entender la práctica profesional por parte de todos los implicados. Esto se traduce en la ausencia de una cualificación profesional consensuada y reconocida, a lo que se añade una formación inadecuada de los mediadores. Además, debido a la crisis económica general, se recortan e, incluso, se cierran los programas y las subvenciones dedicadas a la mediación y a la participación de mediadores en proyectos europeos transnacionales.

Introducción:

Existen 4 modelos diferentes, según la institución u organización a la que pertenece cada individuo (AEP Desenvolupament Comunitari o Andalucía Acoge 2002; Martínez Usaralde y García López 2009), que tienen unas evidentes consecuencias en el resultado de la mediación: el modelo asociativo, el modelo institucional, el modelo cooperativo y el modelo autónomo.

-El modelo asociativo es, quizás, el más desarrollado pero también el más informal y desregulado. Aquí el mediador interviene desde asociaciones u organizaciones que trabajan con colectivos de inmigrantes o que pertenecen a minorías étnicas.

-El modelo institucional, es en este contexto, en el que se ha ido desarrollando el perfil profesional del mediador hasta convertirse en una figura necesaria: se trata de alguien que pertenece al colectivo minoritario, que ha ejercido la mediación, básicamente por razones de comunicación lingüística, y, en una primera instancia atender a los usuarios llegados de otros países, ya que éstos hablan otras lenguas y tienen otras costumbres. La llegada de inmigrantes lleva a las instituciones a tomar medidas y a generar figuras mediadoras que puedan satisfacer las diferentes necesidades de estos colectivos y que sean capaces de generar proyectos y formaciones transnacionales. Todas estas actuaciones se realizan casi siempre con recursos bastante escasos.

-El modelo cooperativo cristaliza en entidades privadas, prestadoras de servicios de mediación bajo diferentes formas jurídicas. Ejemplificaremos tres de ellas: en España, la iniciativa "Solomediación", de Olot (Girona), que parte de un portal de la mediación (Acord.sc); en Finlandia, "Grebe Consult", que permite, también, trabajar la mediación y la resolución de conflictos a una escala más global; y, por último, en Estados Unidos, "Oregon Mediation Center", que ofrece a la comunidad virtual la posibilidad de acceder y localizar mediadores y proyectos en red.

-El modelo autónomo, que es el que sigue el profesional de la mediación que ejerce su trabajo libremente. Lo ideal sería contar con un Colegio Profesional que legitimase y salvaguardase esta figura, que fuese sus competencias profesionales y la protegiese frente al posible peligro de intrusismo. Este modelo carece del necesario referente colectivo y multicultural; lo apuntamos, únicamente, como una posibilidad más dentro de la práctica de la mediación y como un elemento a aportar al debate sobre su futura profesionalización.



Objetivos y Metodología:

Objetivos:

- Analizar el tipo de mediación que se realiza desde las asociaciones africanas
- Describir la situación de los mediadores que trabajan en estas asociaciones

Metodología:

Combinación entre metodología cuantitativa como cualitativa. Nuestro punto de vista fue una encuesta realizada a 206 asociaciones de africanos y 30 entrevistas en profundidad a todos los miembros, del total de las asociaciones, que declaraban ejercer la mediación intercultural, así como a sus interlocutores habituales. Hicimos 15 entrevistas a directivos de asociaciones africanas de inmigrantes (7, en Cataluña; 5, en Valencia; y 3, en Navarra); 10, a profesionales de administraciones y entidades que trabajan habitualmente con estas asociaciones (1, en Cataluña; 8, en Valencia; y 1, en Navarra); y 5 entrevistas, también, a inmigrantes no asociados (todos de Valencia).

Resultados:

Los resultados de la encuesta, realizada a 206 representantes de asociaciones de personas de origen africano de Cataluña, Comunidad Valenciana y Navarra, indican que una de sus actividades más habituales es la mediación intercultural; concretamente, el 43,2% afirma que lleva a cabo proyectos de mediación de forma espontánea. Por lo que se refiere a otras actividades: el 30,6% realiza sesiones de sensibilización externa; el 26,7%, proyectos de codesarrollo; el 22,8%, proyectos de inserción laboral; el 22,8%, formación en lengua castellana para mujeres; y, el 21,4%, formación para hombres.

La fase cualitativa, basada en las citadas entrevistas, nos ha permitido profundizar en la práctica de la mediación intercultural que se realiza desde las asociaciones africanas ubicadas en las ciudades autónomas. Comparativamente, en Cataluña y en Valencia existe más tradición en experiencias de mediación, sobre todo en programas europeos e iniciativas comunitarias. Mayoritariamente se da la coincidencia de que los mediadores son los presidentes o los responsables de las asociaciones y provienen de países como Senegal, Marruecos, Gambia, Burkina Faso, Mali y Guinea-Bissau.

A modo de conclusiones:

Las asociaciones de inmigrantes realizan múltiples papeles, son diversas en su organización y tienen capacidad para materializarlos. Los inmigrantes se dirigen a las asociaciones para pedir asesoramiento o ayudas de tipo social: ayudas urgencia, vivienda, educación, documentación, claves de español, etc. ya que no entienden el funcionamiento de la sociedad de acogida.

Una problemática concreta de la mediación intercultural en las asociaciones es la "semiprofesionalización". La precariedad laboral y la contratación inestable que se desprenden de esta realidad obligan a que estas personas tengan que complementar esa dedicación con otros trabajos remunerados.

Con la mediación se pretende crear una dinámica social positiva que no sólo evitaría la exclusión, sino que abriría la vía al respeto a la diversidad cultural. Para los agentes sociales estas experiencias de mediación modifican su percepción de las familias y les hacen descubrir otro enfoque de intervención, fuente de apertura, de enriquecimiento y de satisfacción profesional frente a estos grupos de población.

Sin embargo, algunas reflexiones apuntan hacia un autocuestionamiento respecto a la línea de acción principal que debe llevar el colectivo, en el sentido de que deberían ampliar su horizonte más allá de los ámbitos social y cultural, pensar más allá del propio origen cultural y crear redes entre todas las personas inmigrantes.

Proyecto de investigación y más información en:

Poster resultado del proyecto de investigación "Asociacionismo e inmigración africana: funciones latentes y manifiestas" financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (CSO2008-0122/SOC) y se puede encontrar, completo, en el monográfico de la Revista RIS (2013).

Se puede ampliar la información en la página internet del grupo de investigación Análisis Social y Educativa de la Universidad de Lleida (www.grase.udl.cat)

LAS FAMILIAS DE ORIGEN INMIGRANTE EN LA ESCUELA: BARRERAS DE RELACIÓN Y PARTICIPACIÓN¹

Olga Bernad y Núria Llevot

Universidad de Lleida

PANEL 7 – INMIGRACIÓN, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

RESUMEN

Actualmente, la familia y la escuela parecen ser indiscutiblemente los dos contextos más importantes en el desarrollo de los niños y niñas, desempeñando funciones complementarias en su proceso educativo. La escuela desarrolla una función integradora de los miembros que forman la comunidad educativa y es en el marco escolar donde las familias juegan un papel importante en la educación de sus hijos e hijas. Pero, en la práctica, aparecen numerosas resistencias entre las dos instituciones, sobre todo en el caso de las familias de origen inmigrante.

Numerosos estudios señalan la importancia de la implicación de los progenitores en la educación de sus hijos y de su participación, a nivel individual y colectivo, en los centros educativos. Sin embargo, la participación de las familias se da sobre todo en un plano formal, no proyectándose en la realidad cotidiana del día a día. En aras a cimentar unas relaciones familia-escuela positivas que favorezcan el éxito escolar del alumnado y el buen funcionamiento de los centros educativos, es necesario estudiar los factores que median las dinámicas de relación y los procesos de participación de las familias.

Partiendo de otros trabajos realizados por el grupo de investigación Análisis Social y Educativa de la Universidad de Lleida, este estudio examina la relación existente entre las familias, especialmente las de origen inmigrante de Europa del este, y los docentes de los centros públicos de Cataluña, en la etapa de primaria, analizando los factores que intervienen en los procesos de participación de las familias, así como las barreras reales y percibidas.

¹ Comunicación resultado del proyecto de investigación “Familias y escuelas. Discursos y prácticas cotidianas sobre la participación en la educación obligatoria (referencia: EDU2012-32657) de la convocatoria 2012 del Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental no Orientada del Ministerio de Economía y Competitividad.

El trabajo empírico se ha llevado a cabo en dos fases, combinando metodología cuantitativa y cualitativa. En la primera, se realizó una encuesta telefónica, a miembros de equipos directivos, estando formada la muestra por 353 escuelas públicas de Cataluña. Y en la segunda fase se realizaron, entrevistas en profundidad a veinte y dos docentes (miembros de equipos directivos y maestros de primaria), a diecisiete progenitores, miembros de las juntas de AMPA, a 28 progenitores de origen inmigrante de Europa del Este, de escuelas públicas de diferentes perfiles distribuidas por todo el territorio de Cataluña.

Se concluye que, entre todos los factores influyentes en la conformación de dinámicas positivas, son clave: la gestión por parte de los equipos directivos, el uso y eficacia de los canales de comunicación, la gestión y funcionamiento de las AMPA, y las actitudes y expectativas de los docentes y las familias. Concluyendo también que las principales barreras son lingüísticas, socioeconómicas, institucionales y culturales. El póster finaliza con la propuesta de algunas estrategias para favorecer la construcción de dinámicas de relación positivas y la participación de las familias.

PALABRAS CLAVE: escuela, familia, familias de origen inmigrante, participación progenitores, factores, dinámicas de relación.

V Congreso REPS Barcelona, 5-6 febrero 2015

Las familias de origen inmigrante en la escuela: barreras de relación y participación



Olga Bernad y Núria Llevot
olga@geosoc.udl.cat
nllevot@pip.udl.cat

Universidad de Lleida

Antecedentes e Introducción:

Antecedentes

La escuela desarrolla una función integradora de los miembros que forman la comunidad educativa y es en el marco escolar donde las familias juegan un papel importante en la educación de sus hijos e hijas. Pero, en la práctica, aparecen numerosas resistencias entre las dos instituciones, Este póster se centra en la participación de las familias inmigradas de origen de Europa del Este en los centros educativos públicos de primaria.

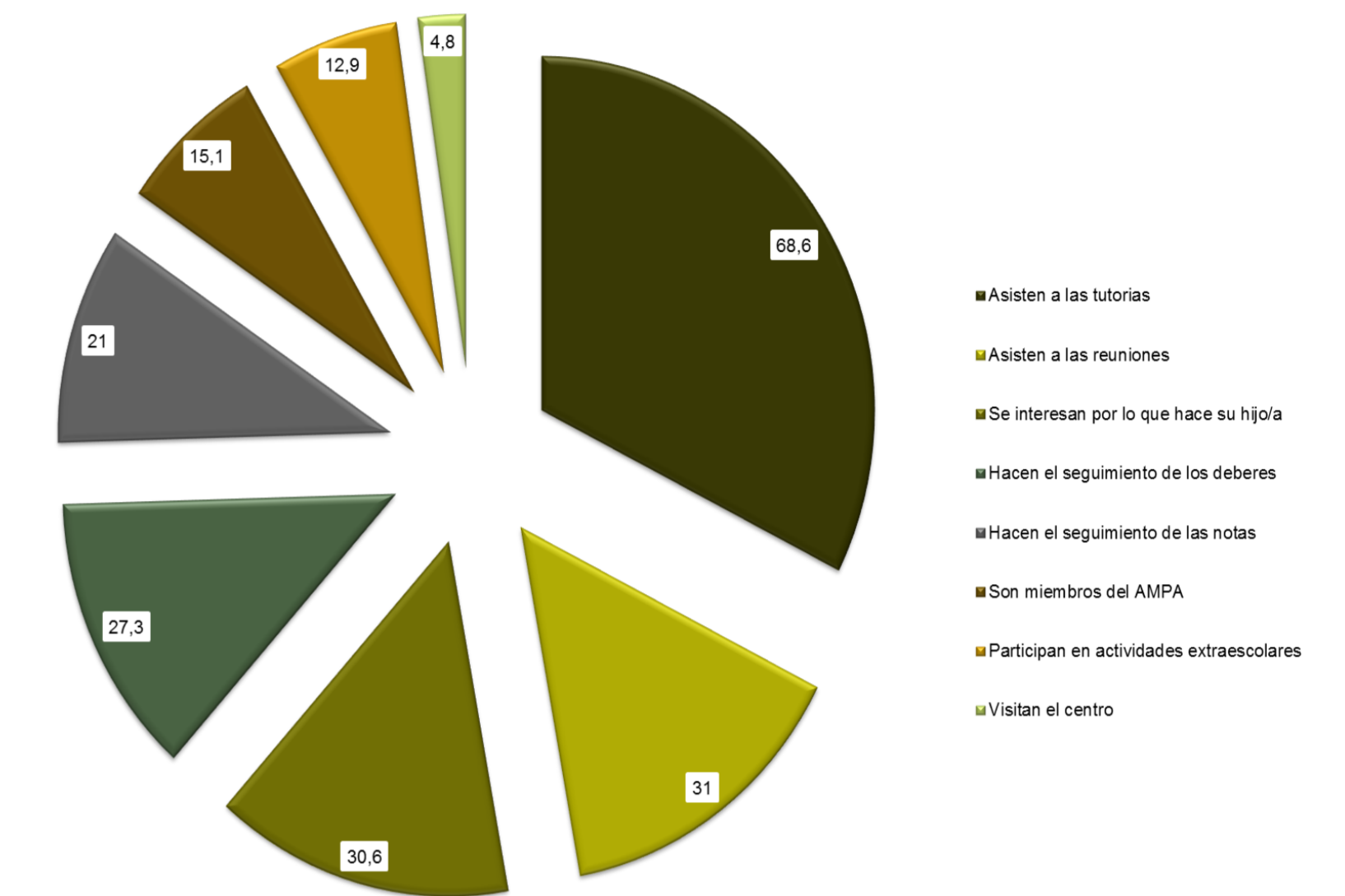
Teniendo en cuenta la diversidad de modelos familiares y culturales existentes en el constructo "familias inmigrantes de origen de Europa del Este", así como también que cada escuela tiene su idiosincrasia, este estudio pretende dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Qué visión tienen estas familias de la escuela de Cataluña? ¿Qué expectativas tienen respecto a la educación de sus hijos e hijas? ¿Cómo participan en la escuela? ¿Cuáles son las barreras que dificultan esta participación? ¿Qué factores influyen en la conformación de dinámicas positivas de relación y participación?

Introducción

En la actualidad, numerosa literatura gira entorno a la relación familia-escuela y a la participación de las familias. La familia y la escuela son indiscutiblemente los dos contextos más importantes en el desarrollo de los niños (Solé, 1996), desarrollando funciones complementarias en su proceso educativo (Mérida, 2002). Así se destaca la importancia de establecer unas buenas relaciones entre la institución escolar y familiar y de que las familias se impliquen en la educación de sus hijos. Epstein (2001) señala, en su teoría del solapamiento de las tres esferas: escuela, familia y comunidad, la importancia de establecer interconexiones entre estos espacios. Precisamente, la implicación de las familias en la acción educativa y el establecimiento de una relación constructiva y positiva compartiendo responsabilidades, en el marco de una relación bidireccional, se considera hoy en día uno de los factores determinantes en el éxito escolar de los niños (Kherroubi, 2008). Pero la participación de las familias también revierte en la calidad del centro y del trabajo docentes y en las propias familias aumentando su capital social y cultural.

Precisamente, estos dos constructos "participación" y "relación" aunque no son estrictamente sinónimos se utilizan a menudo para referirse a la implicación de las familias en la educación de sus hijos, principalmente en el ámbito escolar. Hablamos de relación familia-escuela para referirnos al vínculo establecido entre familias y el personal de la escuela, sobre todo los docentes. Pero estos modelos de relación se construyen a partir de lo que cada agente considera deseable para alcanzar sus objetivos y se inician unas espirales positivas o negativas. Con el término participación nos referimos a la participación de los progenitores en el centro escolar donde están escolarizados sus hijos. Y generalmente es el centro quien propone en qué actividades, cómo y de qué manera se implican.

Implicación adecuada de los progenitores (encuesta equipos directivos)



Objetivos y Metodología:

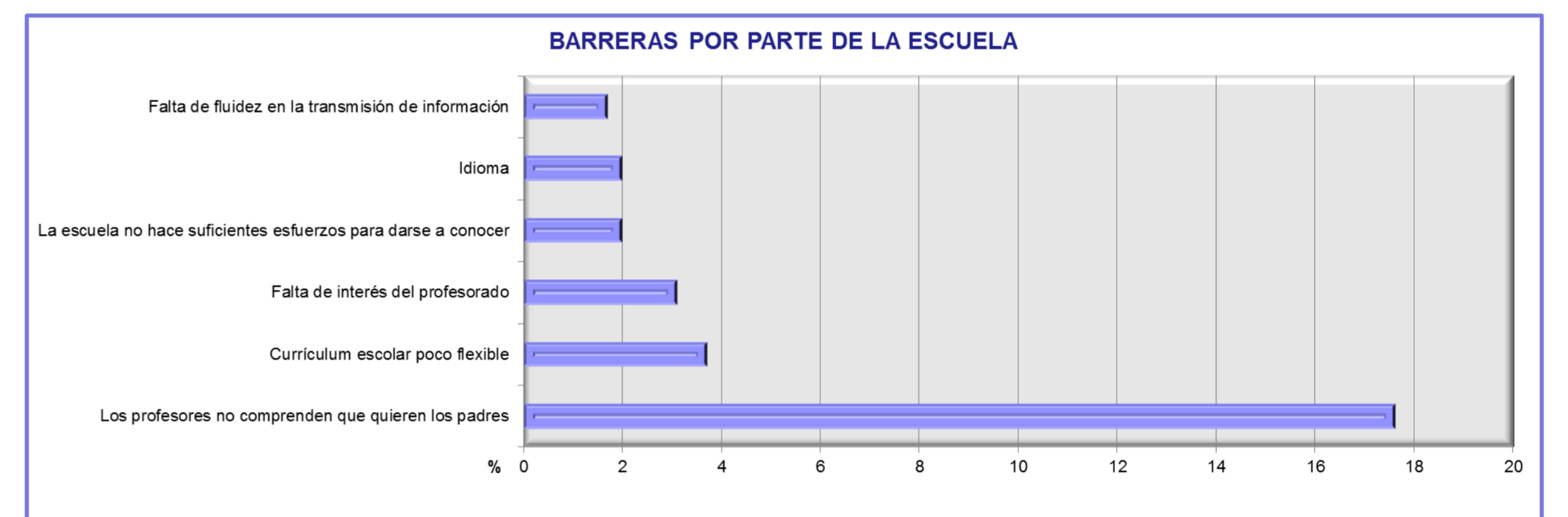
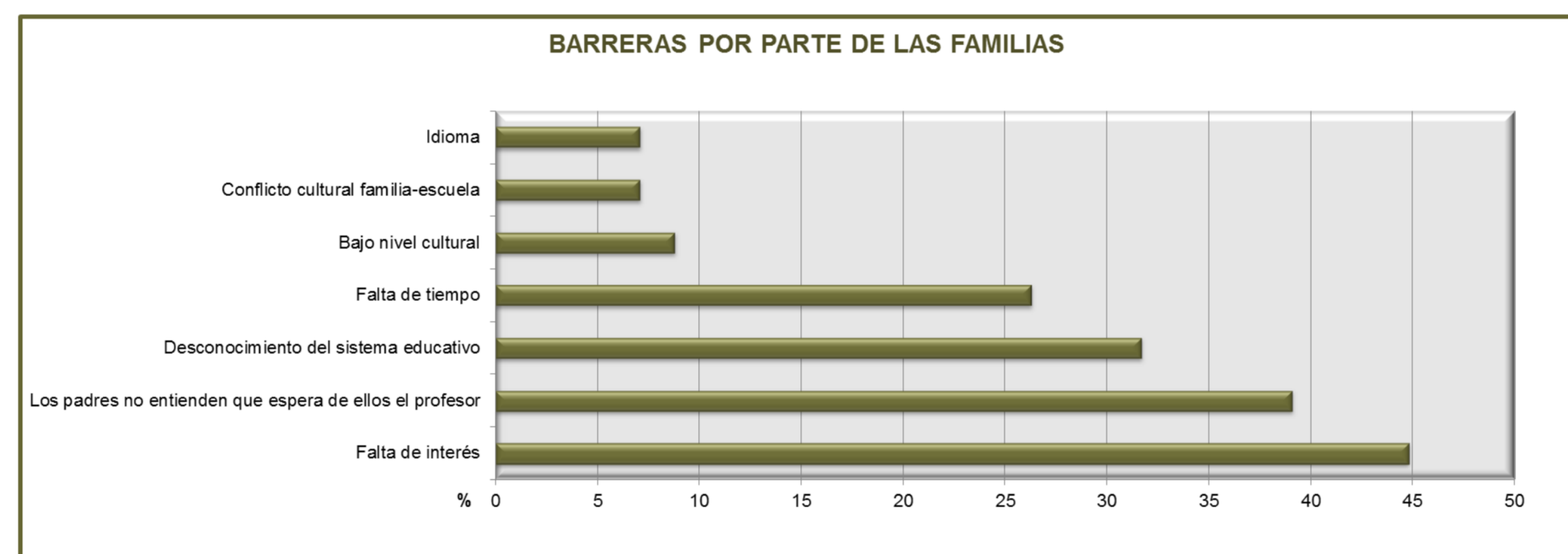
Objetivos:

- Analizar la relación existente entre los docentes y las familias, especialmente las de origen de Europa del este, en los centros educativos públicos de Primaria de Cataluña.
- Analizar los factores que median la construcción de dinámicas positivas de relación y participación.
- Profundizar en las resistencias existentes entre los docentes y los progenitores de origen inmigrante, especialmente los de origen de Europa del este, para construir dinámicas positivas de relación y participación.

Metodología:

Se parte de una etnografía que se está realizando actualmente en escuelas de diferentes perfiles situadas en diversos lugares de la geografía catalana y de resultados de investigaciones anteriores. Concretamente, de una encuesta telefónica realizada a miembros de equipos directivos, muestra de 353 escuelas públicas, y de unas entrevistas en profundidad a: 22 docentes, 17 progenitores, miembros de las juntas de AMPA, y 28 progenitores de origen inmigrante del Europa del Este.

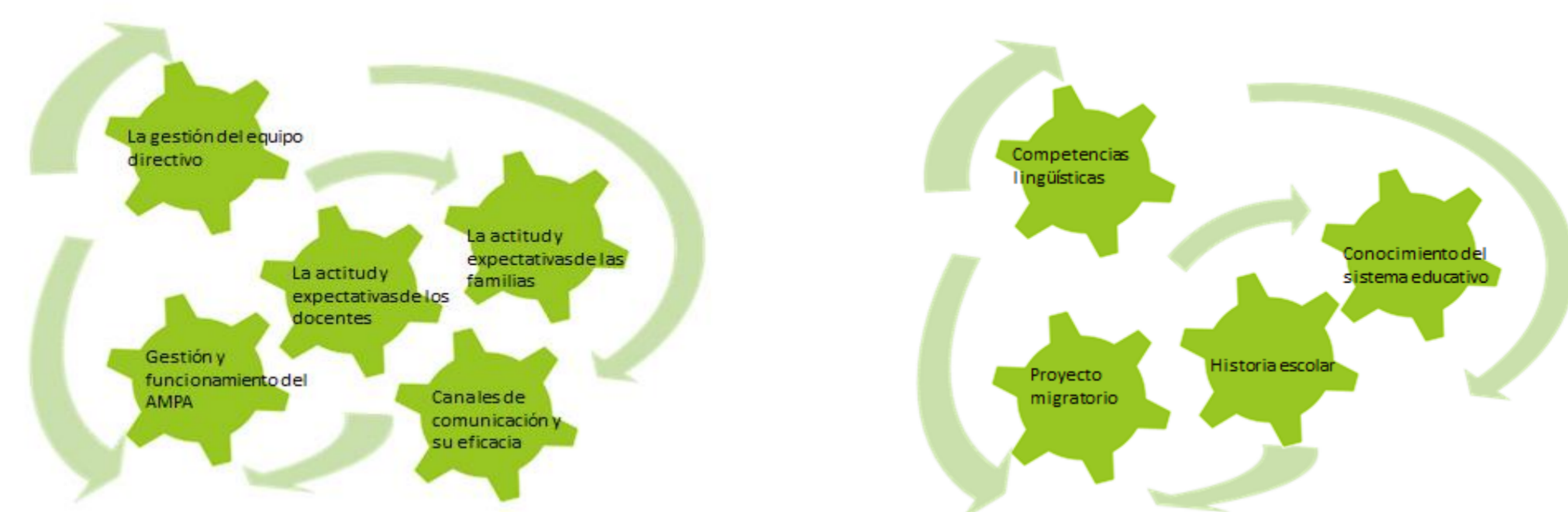
Resultados:



Todas las familias construyen un proyecto escolar para sus hijos. Y todas, sin excepción, como indica un docente entrevistado, desean lo mejor para sus hijos. Pero no todas se encuentran en iguales condiciones para llevarlo a cabo. Varios estudios (Périer, 2007; Garreta, 2003, 2008, 2013, entre otros) han puesto de manifiesto que la actitud y expectativas, tanto por parte de los docentes como de las familias juegan un papel crucial en la definición y seguimiento del proyecto y en la construcción de las relaciones que se van conformando dinámicamente a lo largo de la escolaridad de los niños. Y los resultados de este estudio confirman la importancia de estos factores, especialmente relevantes en el caso de las familias inmigrantes. Unas familias basan la relación con la escuela sobretodo en el seguimiento de la evolución escolar de sus hijos y participan con esta finalidad, yendo a hablar con el tutor, asistiendo a las actividades, apoyando la escolaridad desde el hogar, diciendo a los hijos que la escuela es importante. Otros piensan que es necesario implicarse a otro nivel, más colectivo, participando en la construcción del "proyecto de escuela", en la toma de decisiones que afectan a la comunidad escolar o sintiéndose parte de esta comunidad. Pero tampoco se trata de dos alternativas únicas. Y dentro de cada nivel también hay varias modalidades.

A modo de conclusiones:

Factores influyentes en la construcción de dinámicas positivas de relación y participación



- Muchos progenitores participan más a nivel colectivo cuando los hijos son pequeños, participando en los órganos establecidos y también colaborando en actividades del centro y del AMPA. En cambio, esta implicación se centra más en el seguimiento escolar de los hijos a medida que éstos crecen. Analizando la actitud de las familias, para la mayoría de los docentes y representantes asociativos, la variable interés, en cierto modo, es dicotómica y reductora, distingue a las familias que participan de las que no, independientemente de otros condicionantes. En cambio, para otros entrevistados, el nivel socioeconómico y educativo es una variable a tener en cuenta. El nivel educativo tiene relación con el conocimiento del sistema educativo, del funcionamiento del centro y con la concreción del proyecto educativo de los hijos.
- La actitud del profesorado es un factor importante y el tutor juega un papel clave ya que éste suele ser el mediador entre el centro y los progenitores y también entre el niño-alumno y los progenitores. Además, es el mediador entre el resto del profesorado y las familias.
- Se confirma la importancia del equipo directivo, sobretodo del director. Establece una relación de confianza y proximidad con las familias a nivel individual en algunos centros.
- El AMPA tendría que jugar un papel importante en la dinamización de la participación de todas las familias de la escuela, pero no siempre es así. Pensamos que hace falta que las AMPA redefinan su papel y busquen nuevas estrategias y canales de comunicación para abrirse y comunicarse con todas las familias del centro, sin excepción, y dar respuesta a sus intereses.
- En cuanto a los canales de comunicación y su eficacia, son las circulares y la agenda escolar a nivel escrito, y los canales formales (reuniones colectivas e individuales) e informales (entradas y salidas) para la comunicación oral. A pesar de que algunos equipos directivos señalan las páginas internet, intranets, correos electrónicos y blogs, su uso es mejorable en algunos centros, tanto por parte de los docentes como de las familias. Habría que mejorar la formación en estos aspectos. También hay que tener en cuenta que a pesar de que algunos progenitores han hecho una fuerte inversión en los hogares, el uso de las TIC a la vez puede contribuir a incrementar la brecha digital entre las familias y ser un importante factor de desigualdad. La mayoría de progenitores entrevistados están satisfechos en general de la comunicación establecida con el centro escolar, pero algunos no se sienten informados de los aspectos que conciernen a su hijo o hija en particular y se indica un cierto desconocimiento del funcionamiento del centro por parte de las familias.
- Todos estos aspectos podrían conformar uno más global que es el clima del centro, relacionado con la confianza mutua y el sentimiento de pertenencia a la comunidad educativa.

Barreras de comunicación



Finalmente, se señalan algunos factores de discontinuidad (divergencias entre escuela y familia) que influyen en la relación escuela y familias inmigradas de origen de Europa del Este y también en la participación de estos progenitores. Así, las principales barreras son:

- Lingüísticas: Desconocimiento del catalán y del castellano.
- Socioeconómicas: Horarios laborales. Debido a la situación actual, posibilidad de volver al país de origen.
- Institucionales: Desconocimiento del sistema educativo, del sistema de evaluación y del funcionamiento del centro y de los órganos formales de participación; falta de formación del profesorado. Por otro lado, los años de escolarización en Cataluña y el hecho de tener hijos mayores escolarizados es un factor que influye en la eliminación de esta barrera. También el hecho de implicarse en el AMPA o el Consejo Escolar ayuda a conocer mejor la organización y funcionamiento del centro.
- Culturales: Hay aspectos culturales que afectan a la comunicación y a la relación, que en cada país (y dentro de cada país, sin duda también) adoptan formas particulares.

Proyecto de investigación y más información en:

Póster resultado del proyecto de investigación "Familias y escuelas. Discursos y prácticas cotidianas sobre la participación en la educación obligatoria (referencia: EDU2012-32657) de la convocatoria 2012 del Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental no Orientada del Ministerio de Economía y Competitividad.

Se puede ampliar la información en la página internet del grupo de investigación Análisis Social y Educativa de la Universidad de Lleida (www.grase.udl.cat)

V CONGRESO ANUAL DE LA RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL

**"DESIGUALDAD Y DEMOCRACIA: POLÍTICAS PÚBLICAS E
INNOVACIÓN SOCIAL":**

5 y 6 DE FEBRERO DE 2015

BARCELONA

“EL OBSERVATORIO DE LA INMIGRACIÓN DE LA CIUDAD DE ELCHE”.

María Virginia López Martínez (Becaria del Observatorio de la Inmigración de la Ciudad de Elche. Alumna colaboradora del Área de Derecho Internacional Privado del Departamento de Ciencia Jurídica de la Universidad Miguel Hernández de Elche).

Panel 7: Inmigración, Desigualdad y Políticas de Integración.

RESUMEN

El objetivo de este póster es dar a conocer el Observatorio de la Inmigración de la Ciudad de Elche, responder a varios interrogantes que pueda plantear su existencia: qué es, qué hacen, por qué ha surgido, quién lo ha impulsado, qué persigue, etc.

Se pretende presentar como “herramienta” que favorece la integración de la población inmigrante en dicha Ciudad, además de, en general, proporcionar una visión de conjunto del fenómeno migratorio presente en la Ciudad de Elche. Se puede tomar como ejemplo el Observatorio de la Inmigración de la Ciudad de Elche con el fin de que en otros municipios se lleven a cabo iniciativas parecidas.

El Observatorio de la Inmigración de la Ciudad de Elche se concibe como una unidad de estudio, análisis, evaluación e investigación acerca de la problemática de la población inmigrante en la ciudad de Elche (Alicante), constituyendo sus principales funciones las siguientes: elaborar análisis cuantitativos de la evolución de la inmigración en Elche, elaborar informes y análisis cualitativos sobre problemas particulares relacionados con el fenómeno migratorio, el seguimiento de la presencia de la inmigración como fenómeno global en los medios de comunicación de la provincia de Alicante, la realización de encuentros con especialistas o asociaciones que trabajan en el fenómeno de la inmigración, la formulación de propuestas a las entidades públicas acerca de políticas y medidas que puedan contribuir a mejorar la integración social de los inmigrantes, y proporcionar información sobre los aspectos relacionados con la inmigración y sobre los recursos a disposición de los inmigrantes, contando para ello con una página web propia.

Son acciones principales a desarrollar por el Observatorio de la Inmigración de la ciudad de Elche las siguientes: conocer la realidad del fenómeno migratorio en la ciudad de Elche (Alicante), iniciar un proceso de sensibilización de la población ilicitana para combatir las situaciones de discriminación y fomentar la valoración positiva del proceso migratorio, identificar las tendencias del fenómeno migratorio en el municipio, valorar la adecuación de los actuales servicios respecto a la demanda y al catálogo de servicios establecidos, la elaboración de un manual de acogida para los inmigrantes que se asientan en nuestra ciudad, la realización de talleres, Cursos, Seminarios, estudios científicos y publicaciones en materia de nacionalidad y extranjería.

TÍTULO: EL OBSERVATORIO DE LA INMIGRACIÓN DE LA CIUDAD DE ELCHE.

Autora: María Virginia López Martínez

¿QUÉ ES?

El Observatorio de la Inmigración de la Ciudad de Elche nace de la mano del Ayuntamiento de Elche, de la Universidad Miguel Hernández de Elche (UMH), de la Universidad Cardenal Herrera-CEU de Elche (UCH-CEU) y el Centro Asociado de la Universidad Nacional de Estudios a Distancia (UNED) de Elche (Alicante).

El Observatorio de la Inmigración de la Ciudad de Elche es un centro de investigación que tiene como objetivo estudiar y analizar diversos aspectos relacionados con la inmigración en la ciudad para mejorar la situación de los inmigrantes aplicando diversas soluciones a los problemas que se puedan observar.

OBJETIVOS

- Elaboración de análisis cuantitativos de la evolución de la inmigración en Elche.
- Elaboración de informes y análisis cualitativos sobre problemas particulares relacionados con el fenómeno migratorio.
- Seguimiento de la presencia de la inmigración como fenómeno global en los medios de comunicación de la provincia de Alicante.
- Realización de encuentros con especialistas o asociaciones que trabajan en el fenómeno de la inmigración.
- Formulación de propuestas a las entidades públicas acerca de políticas y medidas que puedan contribuir a mejorar la integración social de los inmigrantes.
- Proporcionar información sobre los aspectos relacionados con la inmigración y sobre los recursos a disposición de los inmigrantes, contando para ello con una página web propia.

PRINCIPALES ACTUACIONES

1. Conocer la realidad del fenómeno migratorio en la Ciudad de Elche.
2. Iniciar un proceso de sensibilización de la población ilicitana para combatir las situaciones de discriminación y fomentar la valoración positiva del proceso migratorio.
3. Identificar las tenencias del fenómeno migratorio en el municipio.
4. Valorar la adecuación de los actuales servicios respecto a la demanda y al catálogo de servicios establecidos.
5. Elaboración de un manual de acogida para los inmigrantes que se asienten en nuestra Ciudad.
6. Talleres, cursos, seminarios, estudios científicos y publicaciones en materia de nacionalidad y extranjería.

El Observatorio de la Inmigración de la Ciudad de Elche, pretende convertirse en esa mano tendida en el momento que más lo necesitan esas personas que llegan a la Ciudad de Elche con la intención de constituir su futuro, y puede considerarse un paso decisivo en el camino para la integración social plena de los extranjeros.



MÁS INFORMACIÓN

[http://observatorioinmigracionelche.blogspot.com/es/](http://observatorioinmigracionelche.blogspot.com.es/)
observatorioinmigracionelche@gmail.com

PANEL 8 — DISCAPACIDAD [ver panel]

POLÍTICAS SOCIALES Y DISCAPACIDAD

Angel Belzunegui – Universidad Rovira i Virgili.

Eduardo Díaz – SIIS-Centro de Documentación y Estudios.



REPS
RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL
BCN2015
C O N G R E S O

PANEL 8 – DISCAPACIDAD

POLÍTICAS SOCIALES Y DISCAPACIDAD

Angel Belzunegui – Universidad Rovira i Virgili.
angel.belzunegui@urv.cat

Eduardo Díaz – SIIS-Centro de Documentación y Estudios.
ediaz@siis.net

El Panel se propone reflexionar sobre los procesos de inclusión / exclusión social de las personas con discapacidad y las políticas sociales dirigidas a este colectivo, analizando el tipo de políticas, la cobertura de las mismas y su impacto en relación con la inclusión social y la promoción de la autonomía personal.

El Panel profundizaría específicamente en las siguientes temáticas:

- a) Desigualdad social por motivo de discapacidad, preferentemente a nivel comparativo entre comunidades autónomas y confrontando el caso español con el resto de Europa.
- b) Discapacidad y políticas de empleo, inserción laboral, empleo ordinario y empleo protegido.
- c) Rentas y prestaciones sociales de las personas con discapacidad.
- d) Enfoque de las prestaciones sociales hacia la promoción de la autonomía personal.
- e) Acceso a la vivienda y a la educación de las personas con discapacidad.
- f) Innovación social y tercer sector como motor de políticas sociales para la promoción de las personas con discapacidad.

Tipo de presentaciones:

Se dará especial relevancia a las ponencias y comunicaciones que tengan un enfoque comparado y que analicen aspectos concretos y prácticos de las temáticas propuestas.

Sesiones del Panel:

Las temáticas propuestas se estructurarían bajo los siguientes títulos:

1. Factores estructurantes de desigualdad y exclusión social de la población con discapacidad. Rentas, educación y vivienda.
 2. Políticas de empleo e inserción laboral en el mercado de trabajo ordinario y protegido.
 3. Impacto de las políticas sociales y el papel del tercer sector y de la innovación social en la promoción de la autonomía personal.
-

PANEL 8. DISCAPACIDAD

P: Ponencia / C: Comunicación / Post: Poster.

Sesión 1. Factores estructurantes de desigualdad y exclusión social de la población con discapacidad. Rentas, empleo, educación y vivienda.

Fecha: jueves 5/02/2015 (16 a 18h)

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	Costes de ejecución en la atención a la discapacidad en personas jóvenes	Xavier Puig Andreu
P	Vulnerabilidad y discapacidad. Un análisis multidimensional de las discapacidades desde el discurso de los expertos	Antonia Sánchez Alcoba; Manuel Hernández Pedreño; Esther Raya Díez
P	Observatorio de Accesibilidad Universal en la Vivienda	Fundación Once
C	La presencia de las políticas públicas sobre empleo y discapacidad en ABC y El PAÍS (1978 – 2012)	Borja González Luna; Antonio Iáñez Domínguez
C	La voz de los protagonistas de la exclusión: las personas con discapacidades intelectuales en el marco de las políticas públicas y educativas en Colombia	Ángela María Lopera

Sesión 2. Fecha: Viernes 6/02/2015 (12:15 a 14h)

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	La calidad de vida como eje articulador. Innovación de los procesos de optimización organizacional en el ámbito de la discapacidad	José Carrón Sánchez; Javier Arza Porras; Sagrario Anaut Bravo; José Antonio Villanueva
P	Nuevas tecnologías en el ámbito sociosanitario para la promoción de la autonomía de personas con discapacidad sobrevenida	Francisco Fernández Nistal
P	Inclusión social de personas con discapacidad motora a través del apoyo en la movilidad: propuesta para el contexto de Cali, Colombia	José Ángel Loaiza; Mallerly Posada Orejuela
C	La promoción de la autonomía en personas con artritis idiopática juvenil: Rol de los productos de apoyo	Iván De Rosende Celeiro
C	Influència de les condicions de vida sobre la possibilitat de formar una parella: el cas dels homes amb una lesió medul·lar a França	Anne-Cécile Mouget

COSTES DE EJECUCIÓN EN LA ATENCIÓN A LA DISCAPACIDAD EN PERSONAS JÓVENES

Xavier Puig Andreu

Panel 8: Discapacidad

Investigador de Social and Business Research Lab, Universitat Rovira i Virgili

xavierpuigandreu@gmail.com // 633198207

RESUMEN

El estudio parte de la cuestión sobre qué clase de gasto económico puede conllevar la discapacidad en las personas jóvenes y qué problemas se derivan para las propias familias para hacerle frente. Abordamos la problemática desde una óptica cualitativa, partiendo de 29 entrevistas semiestructuradas realizadas a personas jóvenes del *Camp de Tarragona* con alguna discapacidad o a sus familiares. Se parte por tanto del supuesto que la discapacidad, en función del tipo y el grado, puede conllevar un gasto económico adicional en comparación con la población sin ese grado de discapacidad.

Tras una breve aclaración conceptual, expondremos los principales costes de ejecución relacionados con la discapacidad, diferenciando los casos de acuerdo el tipo de discapacidad de que se trate. Describiremos los tipos de bienes y servicios a los que tienden a acceder las personas jóvenes con discapacidad (y sus familias). Para ello nos basaremos en una primera y relevante distinción entre discapacidad cognitiva, discapacidad visual, discapacidad del oído, discapacidad del lenguaje, discapacidad osteoarticular, discapacidad del sistema nervioso y otras discapacidades. Emergerá como relevante el papel de ONCE como provisor de bienes de consumo para las personas invidentes o con problemas de visión, distinguiendo a este colectivo del resto. También indicaremos las principales quejas y demandas dirigidas a las administraciones públicas, a menudo centradas en la insuficiencia de las ayudas del Estado o el exceso de burocratización en los trámites con la administración. Finalmente terminaremos con algunas reflexiones de tipo técnico y metodológico a partir de la experiencia de este estudio.

Palabras clave: discapacidad, costes de ejecución, estructura social, políticas públicas, tercer sector.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo expone una parte de los resultados de un estudio más amplio el objeto del cual es indagar acerca de los costes económicos y sociales de la discapacidad en personas jóvenes. De modo que partiremos de una misma cuestión general: ¿cuánto cuesta la discapacidad?

En particular, nuestro propósito aquí es presentar los costes de ejecución a que tienen que hacer frente las personas jóvenes con discapacidad o sus familias en la compra de bienes o servicios requeridos por motivo de la discapacidad. Para ello entenderemos de forma amplia la noción de *juventud*, con el fin de abarcar distintas fases de la infancia y juventud, desde los primeros años del niño o niña hasta entrada la treintena.

Haremos lo propio con la misma noción de *discapacidad*, por la que entenderemos la merma de alguna de las capacidades de la persona derivada de alguna deficiencia de orden fisiológico. Esta 'reducción' de la discapacidad a la deficiencia es de orden metodológico: permite trabajar con una variable fácilmente identificable y facilita la comparabilidad con las bases de datos de las administraciones públicas españolas, entre las cuales las del Instituto Nacional de Estadística o el *Institut d'Estadística de Catalunya*.

En modo alguno significa esto que se excluyan del análisis consideraciones estrechamente vinculadas a la discapacidad como lo son las actividades y la participación, así como los factores contextuales. Todos estos elementos, propuestos por la *Clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud* (OMS, 2001), serán relevantes como parte del análisis del estudio general del que éste es parte.

Partimos del supuesto de que este el *gasto* derivado de la discapacidad será cuantitativa y cualitativamente distinto en función del tipo de discapacidad de que se trate, razón por la cual emplearemos siempre que sea preciso la clasificación utilizada por el Instituto Nacional de Estadística. En concreto, distinguiremos la discapacidad según el *tipo de deficiencia* que la origina: cognitiva (1), del sistema nervioso (2), visual (3), del oído (4), del lenguaje, habla y voz (5), osteoarticular (6), visceral (7) y otras (8).

Cuanto a los costes de ejecución, indagaremos sobre los mismos elementos que propone el *Estudio del sobreesfuerzo económico que la discapacidad intelectual ocasiona en la familia en España - 2008* (FEAPS, 2009), centrado en la discapacidad intelectual, a los cuales añadiremos algunos más. En concreto, distinguiremos las siguientes posibles partidas sobrecostosas: material ortopédico y ayudas técnicas (1), ropa (2), ocio (3), productos para

cuidados e higiene (4), transporte (5), asistencia personal (6), teleasistencia (7), adaptaciones arquitectónicas del hogar (8), escolarización, formación y aprendizaje (9), vivienda (10), gasto farmacéutico (11), tratamientos médicos, terapéuticos, habilitación y rehabilitación (12), gestión administrativa y trámites (13), copago por actividades de ocio (14), copago por estancias vacacionales (15), copago por respiro familiar (16), copago por residencias y centros de día (17) y otros conceptos (18).

De modo que lo se expondrá a continuación serán una anotaciones metodológicas, tras las cuales examinaremos las partidas sobrecostosas para cada tipo de discapacidad así como la extensión y volumen de dicho coste. Acto seguido expondremos las principales quejas y demandas que las familias dirigirían a las administraciones públicas. Finalmente, trazaremos unas conclusiones provisionales, empíricas y metodológicas.

METODOLÓGÍA

Aproximaciones similares a la que presenta nuestra cuestión, acerca del coste de la discapacidad en personas jóvenes según los tipos de discapacidad, suelen responderse a través de estimaciones, por ser éste un método eficaz y poco costoso a la hora de obtener una respuesta. El problema que surge es que las estimaciones recogen a menudo los criterios de quién investiga y éstos se nos aparecen como criterios de las personas o las familias. Asimismo, las estimaciones no permiten comprender las interpretaciones con que las personas y familias afrontan dichos costes, ni sus problemáticas.

Otra forma de responder a nuestra pregunta es por medio de encuesta. Ciertamente, ésta nos permitiría analizar la distribución del gasto en la compra de bienes y servicios relacionados con la discapacidad de forma representativa. Sin embargo es difícil y costoso trabajar con una muestra aleatoria que se refiera sólo al colectivo de personas con discapacidad. Y aún pudiendo ser este nuestro caso, se nos presenta otro dificultad, como veremos en las conclusiones de este trabajo: el problema de la fiabilidad de las respuestas ante las preguntas difíciles de responder.

Por todo ello nos proponemos aquí abordar la cuestión desde una óptica eminentemente cualitativa. El fundamento empírico de este estudio lo aportan 29 entrevistas semiestructuradas realizadas entre octubre de 2012 y mayo de 2013 a personas con alguna discapacidad reconocida de al menos el 33% (o a alguno de los familiares con los que

conviven, en caso de menores de edad o afectaciones cognitivas), todas ellas residentes en el *Camp de Tarragona*. Se han descartado las personas alojadas en residencias, de modo que el interés se ha centrado en aquellas que viven en sus hogares solas o con otras personas.

Las entrevistas se realizaron por medio de doble cuestionario. Por un lado, el cuestionario principal, semiabierto, realizado oralmente, registrado en grabadora y posteriormente transcrito. Planteaba las distintas cuestiones ordenadas en grandes bloques. Tales bloques eran los referentes a cuestiones acerca de la persona con discapacidad, la familia y los miembros de la unidad de convivencia, los costes derivados de la discapacidad en tiempo de atención personal, los costes de ejecución derivados (que aquí se presentan), los costes de oportunidad y las valoraciones y demandas.

Como complemento de este cuestionario, se rellenaba al finalizar cada entrevista otro cuestionario cerrado en el que se incidía de forma más precisa en las distintas cuestiones cuantificables que habían salido a lo largo de la charla, referentes a los distintos bloques arriba mencionados. En particular, el nombre concreto de la deficiencia, los minutos diarios destinados a las distintas tareas de soporte a la persona, el precio de las distintas partidas sobrecostosas y la situación laboral de cada miembro del hogar.

PARTIDAS COSTOSAS

En este apartado vincularemos los distintos tipos de discapacidad en personas jóvenes con los distintos bloques de coste expuestos en la introducción, exponiendo las partidas concretas a las que frecuentemente debe hacerse frente, cuantificando los precios de adquisición y mostrando algunos de los problemas más reseñables.

Empezamos por las personas vinculadas con la *discapacidad cognitiva (sin pluridiscapacidad)*. Todas ellas declaran tener que hacer frente a algún tipo de gasto derivado de la discapacidad, abarcando un heterogéneo abanico de aspectos distintos (10 sobre los 19 que se proponen en este estudio). La media anual de gasto es de 4.043€, la segunda más elevada entre los distintos tipos de discapacidad, con un gasto mínimo de 564€ y uno máximo de 8.323€.

Los principales aspectos por los que se requiere compra de bienes o servicios encaminados a atender consecuencias de la discapacidad cognitiva son el copago por centros de día, el transporte, la vivienda, el copago por actividades de ocio y el gasto farmacéutico. Aunque

medido por el volumen de gasto y no por su extensión, los capítulos de vivienda y reformas arquitectónicas del hogar son los más costosos. Veámoslo con mayor detalle:

1. Copago por residencias y centros de día

Se trata de la categoría de coste a la que hacen frente todas las personas entrevistadas vinculadas a la discapacidad cognitiva (sin plurideficiencia), cuya media de gasto es de 1.625€ anuales.

La partida es siempre la misma: la asociación de la persona con el Taller Baix Camp, aunque en modalidades distintas: el taller laboral (en el que trabajan y perciben un sueldo), el taller ocupacional (en el que hacen manualidades y entretenimiento y "pequeños" trabajos y perciben un sueldo simbólico) y los servicios de soporte familiar y deportes. La comida en el taller se incluye también en este capítulo.

2. Transporte

El transporte supone un extra de gasto para 4 de las 6 personas entrevistadas, con lo cual es el segundo capítulo más habitual. Sin embargo no es de los más caros pues destinan, los que tienen que hacer frente a este coste, una media de 480€ al año, por debajo de otros bloques como la vivienda o los tratamientos (en los casos en que corresponda).

La partida principal del transporte es el autobús, utilizado habitualmente como medio para desplazarse de casa al taller y del taller a casa. La sustitución de ese medio de transporte suele ser el coche, a través habitualmente de la figura del padre.

3. Vivienda

En 3 casos los gastos emergen los gastos por razón de vivienda como motivo explícitamente vinculado a la discapacidad. Dicho concepto supone unos 3.017€ de media al año para estas familias.

Se concreta en un piso tutelado donde uno de los muchachos pasa los días entre semana y sendos pisos de compra, cuya hipoteca corre a cargo de los padres. En estos últimos casos la compra no se hubiera efectuado si los hijos no tuvieran discapacidad cognitiva: se trata de una estrategia para ayudar a resolver la gran preocupación que tienen casi todos los padres de hijos con discapacidad que es el futuro cuando ellos no estén.

4. Copago por actividades de ocio

Las actividades de ocio copagadas suponen un gasto adicional para 3 familias, a una media de 351€ por familia y año.

Las partidas del copago por actividades de ocio son la realización de deporte (fútbol, en los dos casos varones) y colonias (en el caso de una chica).

5. Gasto farmacéutico

Los costos farmacéuticos afectan también a 3 personas, sólo que en este caso a una media algo inferior al copago de actividades de ocio, cerca de los 300€ anuales.

Básicamente se refiere a medicamentos específicos (sin contar los comunes como ibuprofenos y demás), generalmente en forma de pastillas. Pueden estar indicados para enfermedades mentales asociadas, para cuadros depresivos o para la epilepsia: quiterón, paroxitona, ancipresa, calapacetina, onlazapina, enclopizol o plenur son algunos de ellos.

6. Adaptaciones arquitectónicas del hogar

A diferencia de la mayoría de costes englobados en los restantes bloques, los ajustes arquitectónicos del hogar tienen un carácter meramente puntual, siempre. En el caso de las personas con discapacidad cognitiva (sin plurideficiencia) sólo se da este tipo de compra en una ocasión, por valor de 2.000€. Se trata de la adaptación de un baño para facilitar el acceso de la silla de ruedas de una muchacha con síndrome de down y la movilidad afectada.

7. Tratamientos médicos, terapéuticos, habilitación y rehabilitación

Como en el caso anterior, estamos ante un bloque poco frecuente que también afecta a una sola persona, por el valor de 550€ anuales. En concreto, se del uso de logopedas cuando es preciso (en épocas en que la persona se encalla más a menudo al hablar) y de ir a rehabilitación de la espalda para favorecer la elasticidad y la movilidad de la espalda.

8. Material ortopédico y ayudas técnicas

Otro aspecto poco común, pero presente, es el uso de ayudas técnicas en las personas con discapacidad cognitiva. La persona en cuestión precisa una silla de ruedas eléctrica, cuya vida de usa estiman en 10 años y cuyo valor es 3.000€. Juntamente con las baterías, que cuestan alrededor de 350€ y duran unos 2 años y medio, el conjunto puede salir anualmente por unos 475 euros aproximadamente.

Algunos otros gastos no se han tenido en cuenta por tener una vinculación con la discapacidad cognitiva débil o discutible. Por ejemplo en la paga del padre a un hijo de 27 años con retraso madurativo, por valor de unos 300 euros anuales o en el hecho de mantener una línea telefónica de 22€ al mes.

Por su parte, las personas con *discapacidad del sistema nervioso con afectación cognitiva* (muchas de ellas con pluridiscapacidad osteoarticular y/o del lenguaje, habla y voz) se muestran como las que más necesidades materiales presentan y, por consiguiente, las que precisan mayor heterogeneidad e intensidad de gasto, en especial en lo referente a

adaptaciones arquitectónicas, copago por centros de día, material ortopédico y ayudas técnicas y ocio. De media, 5.160€ por persona y año con este tipo de discapacidad.

Sin embargo destacan por su cuantía, si procede, las adaptaciones arquitectónicas del hogar y los tratamientos médicos o terapéuticos aunque tienen un carácter más puntual.

1. Adaptaciones arquitectónicas del hogar

De las 5 personas con discapacidad en el sistema nervioso con afectación cognitiva, 4 tuvieron que realizar reformas arquitectónicas, por un valor medio de 9.000€ (2.000€ en el caso más económico y 18.000€ el más cuantioso).

Se trata de partidas destinadas a convertir la bañera en plato de ducha para que tenga cabida una silla, en el caso más simple, a ensanchar los marcos de las puertas para que pase fácilmente una silla de ruedas, hacer las puertas correderas, adaptar la habitación de la persona con discapacidad o crear un solo ambiente entre cocina y comedor para facilitar el acceso con caminador.

2. Copago por residencias y centros de día

Todos los casos salvo en uno se hace uso del recurso que supone el taller, por un precio medio de 1.690€ al año. En particular, el servicio ocupacional del Taller de La Muntanyeta, en Tarragona, y el Taller de La Ginesta, en Valls.

3. Material ortopédico y ayudas técnicas

3 de las 5 familias con alguna persona con discapacidad del sistema nervioso con afectación cognitiva requieren el uso de ayudas técnicas y material ortopédico, por un valor promedio de 1.167€ (parcialmente financiado por la seguridad social).

Son necesarias silla de ruedas (en algunos casos, varias), asiento para la silla de ruedas y silla de ducha. Siguiendo con el material, en este caso completamente sufragado por la Generalitat a través de las ayudas PUA, tenemos también la adquisición de una cama articulada y una grúa para mover a una muchacha con parálisis cerebral y escasa movilidad.

4. Transporte

Son 3 las familias que tienen que hacer frente a unos costes económicos fácilmente cuantificables en el uso del autobús que conecta el barrio o el pueblo con el taller de referencia, por el valor medio de 868€.

5. Ocio

3 familias destacan llevar a cabo un gasto en ocio que consideran necesario, por el valor de 633€ anuales de promedio. Se trata básicamente de sufragar las vacaciones o el consumo musical.

6. Copago por respiro familiar

En un par de familias es habitual el uso del respiro familiar diurno en la residencia Muntanyeta cada mes o diurno y nocturno cuando se trata de ir de vacaciones y dejarlo un mes en la residencia per en concepto de respiro familiar (dudoso, por la amplitud del período). Pagan por ello 1.030€ al año de media (unos 60€ los días puntuales y 30€ las acumulaciones más largas de agosto) aunque sólo uno de los dos utiliza el respiro como fórmula para poder realizar vacaciones familiares y desconectar.

7. Ropa

En dos casos se considera que hay un consumo de ropa elevado debido al mayor desgaste que supone el día a día de la discapacidad con el uso muy frecuente de la lavadora (ensuciarse a menudo con la comida o las necesidades, romperse, etc.). El sobreconsumo lo cifran las personas entrevistadas en alrededor de 700€ anuales de media, aunque se trata de un dato disperso: 200€ en un caso y 1.200 en el otro.

8. Productos para cuidados e higiene

El capítulo relacionado con la higiene se centra sobre todo en el consumo de pañales, necesario en dos personas. Dicho coste puede cifrarse en 648€ anuales.

9. Gasto farmacéutico

En dos casos es preciso comprar medicamentos específicos para dolencias asociadas a la discapacidad (por ejemplo epilepsia), es decir sin tener en cuenta la medicación propia de las dolencias más comunes (como el ibuprofeno, por ejemplo). El coste es de unos 65€ al año.

10. Tratamientos médicos, terapéuticos, habilitación y rehabilitación

En un caso particular, el de una familia con una niña de 8 años con discapacidad cognitiva, del lenguaje y osteoarticular por parálisis cerebral, se la estimula a participar en terapias alternativas, terapias de caballos y se le ha tenido que realizar algunas intervenciones para quitar contracturas (que no entran por seguridad social). La madre considera que el gasto anual en este concepto es de unos 4.000€.

11. Escolarización, formación y aprendizaje

La misma familia que en el anterior capítulo tiene que llevar a su hija a un centro de educación especial privado debido a la inexistencia de oferta pública, que ellos preferirían. El coste es de 600€ anuales.

12. Teleasistencia

Otra familia utiliza el servicio de teleasistencia de Sanitas, por el importe anual de 600€.

13. Asistencia personal

Se trata una monitora particular de soporte sólo para ella en actividades extraescolares o en el casal de verano del ayuntamiento, así como alguna canguro puntualmente. El coste es de unos 500€ anuales.

14. *Copago por actividades de ocio*

Una familia hace frente a un sobrecoste por copago de actividades de ocio por medio de salidas en forma de excursiones. El precio que pagan por ello es de unos 150€ cada año.

15. *Copago por estancias vacacionales*

Una familia invierte unos 300€ cada verano para sufragar el coste de las colonias de su hijo con parálisis cerebral.

Cuanto a las personas con *discapacidad del sistema nervioso sin afectación cognitiva* y sus entornos familiares, los costes que se producen con mayor frecuencia se refieren al material ortopédico y las ayudas técnicas, los productos para cuidados e higiene y la asistencia personal. En conjunto, el gasto se sitúa en los 6.698€ por persona, aunque se trata de un dato algo engañoso si se presta atención a su variabilidad interna: desde los 15€ de un chico con parálisis en el lado izquierdo hasta los 16.900€ que invierten los padres de otro chico de 7 años con parálisis (y pluridiscapacidad).

De nuevo, las adaptaciones arquitectónicas del hogar y los tratamientos médicos o terapéuticos, aunque puntuales, de darse, representan las partidas más cuantiosas.

1. *Material ortopédico y ayudas técnicas*

Éste es el capítulo con una afectación más extensa e intensa. Por un lado, porque afecta a las 3 personas con este tipo de discapacidad (de hecho, a todas las 9 personas con discapacidad del sistema nervioso, aunque en dos ocasiones la contabilidad y la cobertura de la seguridad social sugieren no considerarlo un sobrecoste anual). Por el otro, porque es capítulo más cuantioso, cerca de los 1.705€ anuales.

Las partidas concretas, señaladas por nuestros entrevistados, son una bicicleta adaptada, un sillón especial, una silla de ruedas de interior, asiento para que no caiga de silla de ruedas, antideslizante, material escolar adaptado, férulas (cuando quedan pequeñas las de la seguridad social), caminador, alza (plantilla para compensar altura en una pierna) o aparatos para los pies. Como se ve algunas de ellas vienen condicionadas por la edad de la persona.

2. *Asistencia personal*

La asistencia personal se extiende a 2 de las 3 familias, con un coste promedio remarcable: 3.200€ anuales. Se trata en un caso de una persona encargada de lavar 3 días a la semana a la

chica con discapacidad y hacerle masajes para la soriasis y, en el otro, una persona ejerciendo de canguro y un monitor sólo para su hijo para el casal de verano.

3. Productos para cuidados e higiene

Este capítulo incumbe a 2 familias y lo hace a un coste mucho menor. En efecto, el gasto medio en productos para la higiene es de 390€, invertidos por lo general en pañales y accesorios relacionados o en cremas para el cuidado de la piel.

4. Adaptaciones arquitectónicas del hogar

En un caso tenemos una importante inversión en adaptaciones arquitectónicas del hogar. El padre, junto con otros socios, compraron y rehabilitaron un inmueble y aprovecharon para hacerlo accesible para su hija, la zona comunitaria y el piso de ellos. El sobrecoste fue de unos 30.000€ por las barandillas en el piso, las puertas anchas (de 90 cm, no 70) y correderas, el baño accesible y el ascensor grande.

5. Tratamientos médicos, terapéuticos, habilitación y rehabilitación

Otro caso cuantioso es una familia cuyo hijo de 8 años tiene parálisis cerebral con afectación osteoarticular y en el lenguaje. Los padres invierten unos 7.000€ al año en terapias intensivas en Pamplona y visitas de rehabilitación y estimulación cada 6 meses, así como natación adaptada.

6. Copago por respiro familiar

Tenemos un caso en que los padres de un chico de 7 años con parálisis hacen uso del respiro familiar por el valor de 1.600€ al año. Lo utilizan para disponer de canguros o monitores durante la hora del patio los 8 meses escolares (a 200€ mensuales).

7. Ropa

La adaptación de la ropa y el mayor desgaste supone un sobrecoste de unos 100€ para una familia.

Una partida no contemplada como coste periódico actual pero que en su momento tuvo lugar en abundancia, cuando la persona con parálisis cerebral que hoy tiene 25 años era más joven, es el gasto en taxis. En una ciudad como Tarragona, cuyas tarifas son especialmente elevadas, el desembolso para poder moverse por el casco viejo (donde viven), por donde no circula ningún de transporte público, era importante.

En el caso de las *discapacidades visuales*, las necesidades de gasto son menos variadas y más económicas, por lo general. El gasto se centra principalmente en las ayudas técnicas y tecnológicas y, globalmente, se sitúa en torno a los 251€ anuales de media.

1. Material ortopédico y ayudas técnicas

De las 7 personas cuya discapacidad principal (o única) es la visual, 4 reconocen tener que hacer frente a costes destinados a ayudas técnicas. Para ellos, el desembolso anual necesario es de 229€.

Las partidas concretas son muy variadas: el bastón para caminar, la bola del bastón de recambio, gafas (cuando es problema de mala visión), lentillas efecto-pupila, gafas de sol, lupa, catalejo, reloj para invidentes, detector de luz, electrodomésticos adaptados (como una vitrocerámica o un robot de cocina), termómetro con voz, gps, móvil adaptado (algunas marcas ya vienen de serie, como el iphone), el ordenador adaptado (algunos ya vienen de serie, como los apple), etc.

2. Gasto farmacéutico

Una de las personas con mala visión toma complejos vitamínicos para cuidar la visión que tiene. Se trata de carotenoides, e invierte en ello unos 540€ al año.

3. Transporte

Otro de ellos utiliza de vez en cuando el taxi para desplazarse, asumiendo unos 300€ anuales.

En el caso de las *discapacidades del lenguaje, habla y voz*, nos encontramos con que los costes de ejecución parecen debidos a otras discapacidades distintas que conviven con la del lenguaje. Sucede con las 9 personas del estudio que tienen este tipo de discapacidad y en particular sucede con las 2 que, de forma preeminente, se podía suponer que tendrían que hacer frente a los problemas en el lenguaje, el habla y la voz más que a los demás.

De modo que en uno de los dos casos, el tipo de gasto al que se hace frente es típicamente el de las discapacidades en el sistema nervioso, dirigido principalmente al material ortopédico y las ayudas técnicas, los tratamientos médicos, terapéuticos, habilitación y rehabilitación y el transporte, con una cuantía además elevada (2.800€ anuales).

En el otro caso tenemos que se impone el material ortopédico, con unas plantillas distintas para igualar la cadera (que no entran por la seguridad social) y aparatos en los pies, cuyo origen está más en la desviación en la espalda que padece que en la discapacidad en sí.

Por consiguiente la discapacidad en el habla, per se, no les supone ningún sobrecoste anual a una persona que ha superado el periodo de formación. Lo cual no significa que no pueda suponerlo, si atendemos a las consideraciones que madre e hija hacen respecto a años atrás, cuando estaba en periodo de aprendizaje y la asistencia logopédica y los desplazamientos por razones médicas sí suponían un sobrecoste.

Entrevistador: Vale. El quart bloc sobre els costos d'execució. Quin sobrecost econòmic mensual calcules que suposa la discapacitat, en total, al cap del mes?

Hija: Ara no. Es que ara no.

Madre: Ara no em suposa ... costos? No. Es que tampoc faig res... especial.

Hija: No.

Madre: Ni per anar en cap escola, no tinc...

Hija: Però quan era petita et suposava...

Madre: Home clar! Llavons sí que em suposava un sobrecost perquè anava el logopeda que eren súper cares els logopedes i les subvencions no te..., no te... cobrien tots els costos. Llavors també pues al desplaçar-me. Tenia que desplaçar-me quasi molt de temps... vam anar a Barcelona a Sant Joan de Déu al metge... tots aquests desplaçaments també que era un cost addicional tot això no t'ho cobrien, les visites sí, però els desplaçaments...

Entrevistador: Quan va deixar d'haver-hi un sobrecost, en quina edat, per exemple?

Madre: Eh... sobre els 10... 12 anys, bueno fins els 14 anys o així.

Hija: Sí...

Madre: Mentres va anar a l'institut, i aixís. Que anaves a la logopeda i que de tant en tant anaves a Barcelona sobre els 14 ...

(Entrevista a chica con parálisis del paladar y la espalda, 22 años)

Finalmente, las personas con *discapacidad osteoarticular* y su entorno harán frente a cierta heterogeneidad de costes, en función de cómo se concrete la deficiencia y del grado de la misma. El coste medio entre las personas que tienen asumir coste (puesto que a una de ellas todo le cubre la Mutua) es de 616€ anuales (168 en un caso y 1.064 en el otro).

Ninguna de las partidas examinadas sobresale sobre las demás pues en todas ellas es 1 persona (de las 3 que sólo tienen discapacidad osteoarticular, sin pluridiscapacidad) o ninguna la que participa de dicho coste.

1. Otro concepto

La adaptación del coche se produce en 2 casos pero sólo en uno hay copago puesto que en el otro lo cubre plenamente la mutua. El segundo caso consistió en poner un cambio de marcha automático. En el primero, la adaptación del coche en cuestión se hizo para el caso de una persona con enanismo que, tras una importante operación, perdió sensibilidad en los pies, con lo cual en el coche se adaptó para que lo hiciera todo con las manos. La adaptación valía 6.000€, de los cuales 3.000 los pagó ella y la otra mitad la cubrió una ayuda pública.

2. Productos para cuidados e higiene

En un caso una persona con espina bífida (mielomeningocele) es preciso el uso de calzoncillos para problemas relacionados con los esfínteres. En este caso, el gasto anual es de 720€, a razón de unos 60€ mensuales.

3. Adaptaciones arquitectónicas del hogar

Se concreta en la instalación de barandillas en las rampas de chalet donde vive e protagonista del punto anterior. La obra costó unos 300€ y no será la última, puesto que la familia tiene previsto adaptar el baño e instalar un ascensor.

4. Transporte

Los desplazamientos anuales a Vall d'Hebron se cifran en unos 200€ al año.

5. Tratamientos médicos, terapéuticos, habilitación y rehabilitación

En concepto de tratamiento fisioterapéutico, en un caso es necesario invertir 120€ euros anuales.

6. Gasto farmacéutico

Se concreta en el consumo de medicamentos no subvencionados (pastillas) para el control de esfínteres, por unos 96€ anuales.

7. Material ortopédico y ayudas técnicas

Se trata principalmente de aparatos para las piernas (subvencionados en un 60%), cuyo precio no subvencionado asciende a 48€ anuales (120€ cada 2 años y medio).

8. Ropa

Para el caso de la muchacha con enanismo, las adaptaciones en la ropa le cuestan cada año unos 48€ aproximadamente.

DEMANDAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Acerca de las demandas que las personas entrevistadas ejercerían (o ejercen) sobre las administraciones públicas, en lo referente a los costes económicos derivados de la discapacidad, sobresalen las ideas que se muestran a continuación. De nuevo, las clasificaremos según el colectivo de discapacidad de que se traten.

Las personas con *discapacidad cognitiva sin pluridiscapacidad*:

- *Residencias*

Faltan residencias para personas con discapacidad cognitiva pensadas para cuando los padres (o tutores) sean demasiado mayores para hacerse cargo o mueran.

- *Subvenciones al deporte*

Escasean las subvenciones al deporte como mecanismo de integración, por ejemplo cuando se han realizado olimpiadas.

- *Plazas de respiro asequibles*

No hay plazas de respiro para unos días en residencia y el respiro sale a 100€ al día, según algún testimonio.

- *Ayudas adaptadas a sus necesidades (aún si implicara reconocer la discapacidad como enfermedad)*

Las personas con discapacidad tienen necesidades como todos los demás (comer, beber, vestirse...), para que se integren debemos reconocerles tales necesidades, puesto que a menudo el trabajo no es una opción plausible.

- *Personal médico preparado para la discapacidad*

Faltan médicos que conozcan sus patologías y sepan establecer formas eficaces de comunicación con estos pacientes.

- *Orientación a las familias*

Falta orientación a las familias en cuestiones de salud y administrativas.

- *Sueldo ocupacional*

En los talleres ocupacionales o, en general, a cambio de pequeños trabajos, se les debería pagar un pequeño sueldo de 200-400€ (más allá de los 15€ simbólicos) con el fin que se sintieran útiles.

- *Centros intermedios*

Es deseoso que haya centros especializados para ellos con el fin de promover el bienestar de ellos y el de los padres. Tiene que encontrarse el término medio entre el centro psiquiátrico, que es muy caro y duro, o la casa tutelada, para la que muchos no valen. Esa tensión es dolorosa.

- *Mantener las becas comedor*

Mantener el derecho a la beca comedor promovido por el *Consell Comarcal*.

Las personas con *discapacidad del sistema nervioso con afectación cognitiva* (muchas pluridiscapacidades con discapacidad osteoarticular y del lenguaje):

- *Mayores subvenciones en transporte y comida*

Sugieren la necesidad de mayores subvenciones al transporte y la comida, especialmente las personas que viven en núcleos rurales alejados y deben pagar al *Consell Comarcal* por el transporte y la comida en el Taller sin demasiada elección.

- *Simplificación administrativa*

Hay un exceso de burocracia que facilita que las personas acaben desistiendo por la lentitud de los procesos.

- *Actividades municipales de verano*

La persona con discapacidad en veranos puede ser un problema si los padres trabajan. El ayuntamiento tiene que asumir su parte de responsabilidad en las actividades de verano (en ocasiones, aunque no siempre, se hace).

- *Adaptación de las calles*

A menudo las calles están mal adaptadas para las personas con movilidad reducida, en especial en lo que concierne a ese pequeño bordillo que puede ser tolerable normativamente pero a todas luces intolerable en la práctica.

- *Ayudas para las adaptaciones arquitectónicas del hogar*

Con el fin de facilitar las adaptaciones del hogar, las administraciones debieran proveer ayudas más cuantiosas y en condiciones menos restrictivas de lo que se hace en la actualidad.

- *Centros de educación especial públicos*

No existe oferta de escuelas de educación especial pública cuando muchos padres quisieran optar por ese itinerario, de modo que tienen que recurrir a la oferta concertada.

- *Evitar los recortes en subvenciones en ayudas técnicas*

Se están recortando las subvenciones en ayudas técnicas que, como se ha visto, son una partida de gasto muy remarcable en este colectivo.

- *Aumentar las ayudas y pensiones a la discapacidad*

Las pensiones de las personas con estas discapacidades a menudo son claramente insuficientes para cubrir las necesidades derivadas de la discapacidad. Los recortes a estas ayudas tienen efectos perversos porque no sólo afectan a las personas con discapacidad sino que lo hacen también en sus entornos, hecho que se paga con más hospitalizaciones, operaciones de espalda, etc.

Las personas con *discapacidad del sistema nervioso sin afectación cognitiva*:

- *Accesibilidad de la información*

Es complicado acceder a toda la información de interés, especialmente cuanto a derechos (por ejemplo en las reducciones en materia fiscal), de forma que se pierden muchas ventajas por desconocimiento.

- *Adaptación del transporte público*

Falla muy a menudo la accesibilidad de autocares de línea, trenes, etc. en los que dependes demasiado de la buena fe del conductor o pasajeros, de que no se enganche la rampa, etc.

- *Subvenciones en el uso de taxis*

Subvención a las personas con movilidad reducida en el uso de los taxis (como se hace en Barcelona. Londres es una ciudad modelo, donde la hija de una de las personas entrevistadas podía valerse por sí sola por toda la ciudad puesto que todos los taxis estaban adaptados.

- *Subvención de material adaptado a las necesidades específicas*

La Seguridad Social ayuda con el material básico, pero éste a menudo no está adaptado a las necesidades específicas de las personas.

- *Ciudad accesible*

Lo cual engloba el uso y respeto de los vados, la instalación de rampas en edificios públicos y tiendas, el mantenimiento de las aceras transitables (por estrechas, transitadas y con coches, muy a menudo no lo son). Incluye también una fiesta mayor (Santa Tecla) para todo el mundo. Incluye también no dar licencias de obras para abrir a las tiendas con barreras. No se puede hacer turismo en Tarragona con silla de ruedas (murallas, casco viejo, *pont del Diable*). En este sentido Ávila y Pamplona son referentes.

- *Cambiar las mentalidades.*

Probablemente esta la medida que fomentaría todas las demás.

Las personas con *discapacidad visual*:

- La administración debería subvencionar una parte de los materiales (ellos no tienen culpa de tener discapacidad, y sí derechos, aunque tampoco la administración tenga culpa).
- Respeto a la ley de accesibilidad
- Lo que ha puesto ONCE es muy caro: más involucración del gobierno.
- Faltan ayudas públicas (a fondo perdido, o préstamos) para adaptar los negocios a las personas con discapacidad; ONCE sí las da a sus afiliados cuando se autoemplean (con beneficios para todos). Ninguna administración le ayudó en el autoempleo.
- Mayor agilidad en las ayudas y subvenciones (simplificación de trámites burocráticos)

Las personas con *discapacidad del oído*:

- Los 1000€ que les da el ICAS no llegan para cubrir los materiales y recambios cotidianos (cables, protector de micros, pilas, deshumificador, etc.)

Las personas con *discapacidad del lenguaje, habla y voz*:

- Demasiado papeleo burocrático (desincentiva pedir ayudas, por ejemplo con las plantillas).
- Carencia de información, s. La administración falla en los trámites y en que los médicos no informan sobre alternativas que funcionan.
- Estan quitando ayuda. Si hay desigualdad e renta y los recursos de la administración son escasos, que ayuden en función de la renta! (y quien pueda, que se lo pague, como ellos, y quien no, que se le ayude).
- La seguridad social no cubre todas las necesidades de tu hijo.

Las personas con *discapacidad osteoarticular*:

- Le quitaron la targeta para minusválidos para aparcar en zona azul porque puede moverse, cuando tarda mucho más que los demás. En Tarragona todo es zona azul: que la dejen aparcar en zona azul.
- Por la seguridad social te entra lo básico, pero es insuficiente para la autonomía de la persona y para su comodidad, para esto todos son extras que te pagas enteramente: bitutores y botas que agarren el tobillo, fêlulas de plástico que los substituyeron (más ligeras, hechas a medida y que te permiten llevar los zapatos que quieras y no los ortopédicos), forro para que no llaguen los hierros, bolsa para llevar las crosas en la silla de ruedas (de lo contrario necesitarías una persona sólo para las muletas), o cuando era pequeño, unas botas al año (tenían que comprar otras porque le crecía el pie más rápido).

CONCLUSIONES

La realización de este estudio nos ha proporcionado cierta experiencia que queremos explicitar en forma de consideraciones metodológicas. Tienen que ver todas ellas con la dificultades en la recogida y el tratamiento de la información referente a los costes económicos vinculados a los distintos tipos de discapacidad. A parecer nuestro, algunas de estas observaciones deben ponernos en alerta ante determinados posicionamientos algo ingenuos en el uso de encuestas y, es posible, que tengan su utilidad para prevenir ciertas limitaciones en investigaciones futuras sobre la misma materia u otras de similar índole.

Para el caso que nos ocupa, la mayoría de personas vinculadas a la discapacidad y con necesidad de hacer frente a costes económicos derivados de esa misma discapacidad tienen problemas para calcular el sobreesfuerzo económico. En expresión numérica: de las 18

personas cuya discapacidad (propia o de alguna persona próxima) implica costes de ejecución, 5 de ellas manifiestan realizar el cálculo de sobreesfuerzo económico sin dificultades mientras que 14 reconocen problemas para tal ejercicio.

Quizás una de las respuestas que mejor muestre el cúmulo de dificultades nos la proporciona el siguiente padre, cuyo hijo tiene 25 años y tiene una parálisis cerebral con un grado de discapacidad reconocida del 80%:

Entrevistador: Costes de ejecución, es decir cosas que directamente ya suponen compras. Empezemos por la pregunta directa: qué sobrecoste económico mensual calculas que supone la discapacidad de tu hijo?

Padre: Buff pues hombre buff no sé, pero pañales, permanentes, los pañales es como el agua, o sea pañales ya... lógicamente la ropa y tal, claro, ten en cuenta que estos niños como mínimo dos veces al día tienes que cambiarle, o sea las lavadoras, todo eso claro es... otros gastos? No, tema de..tampoco hay grandes gastos en cuanto a lo demás de mantenimiento, no porque es un más o menos es un menú casi diario en esto, es papillas que es un coste, pero que también me costaría si comiera otro tipo. A ver, el coste, claro siempre y cuando contando que es subvencionado, el taller. El coste en sí, no es tanto. A ver pañales yo no he sacado pero te imaginas que todos los días pues de pañales como mínimo de 3 a 4 diarios, entonces claro... No me he fijado ahora en la farmacia la factura pero son 3 o 4 diarios y un paquete lleva 20 claro, eso vale dinero... Como tu sabes nosotros no tenemos eehh quiero decir que nuestra receta es igual que la de un ciudadano normal eh, no tenemos medicamentos ni nada de este tipo no. Ahí está el coste, el coste básico, que ahora mismo no te sé pero que debe costar...pero al año imagínate que pueda ser –te hablo en pesetas-...

Entrevistador: Luego haremos un pequeño análisis más detallado partida por partida pero si tú ahora tuvieras que decir una cifra que tú crees, sí, una cifra...

Padre: Bueno, hombre, buff, en pesetas, unas 150.000pts, luego haremos en euros, lo que yo calculo de extra de como...

Entrevistador: Al año o al mes?

Padre: No, no, no, yo hablo básicamente de los pañales porqué lo otro ya lo doy...

Entrevistador: Material ortopédico no?

Padre: No, en este caso el Arnau no. Ay coño silla de ruedas se me olvidaba, tenemos tres en casa. Ya se me iba... Efectivamente, la silla de ruedas, tenemos 3 en casa! no, no, la silla de ruedas, no, no, la compramos nosotros porqué antes la seguridad social participaba en una parte, ahora ya no participa, es decir, y tiene que ser cada 3 años. Con lo cual, el Arnau, en casa tenemos una para estar en casa, otra para fines de semana y otra para ir al colegio... Efectivamente, mucho más, ponle una silla por año, más los pañales, pues pues sí, después haremos la cantidad más o menos pero efectivamente, ahora ya el Arnau se está haciendo mayor y habrá que comprar una silla más potente porqué claro yo ya no puedo físicamente.

(Entrevista a padre de chico de 25 años con parálisis cerebral y pluridiscapacidad)

Estos problemas en el cálculo del coste económico que conlleva la discapacidad para la recogida en una sola pregunta se pueden formular del siguiente modo:

1. La idea *sobreesfuerzo económico* lleva pareja una compleja comparación subyacente: entre una persona abstracta sin discapacidad y una persona concreta con discapacidad. Dicha comparación en muchas ocasiones funciona sola sin demasiada explicación, pero en otras entraña una frontera borrosa en la normalidad descriptiva (cuya exactitud es fácilmente desconocible) y la realidad particular.
2. Para esta misma comparación puede tomarse por referencia no un criterio de normalidad descriptiva sino uno normativo e idealizante, en cuyo caso puede generarse rechazo.
3. La cotidianidad con la que se viven esta clase de gastos puede dificultar su discernimiento como gastos derivados de la discapacidad. De otro modo: distinguir entre el gasto achacable a la discapacidad y el gasto achacable a factores como la edad, el gusto o las características personales puede resultar complejo y confuso.
4. Recordar los precios de los productos no siempre es fácil, más aún cuando quien responde el cuestionario no es la persona habitualmente encargada de tener que realizar dichas adquisiciones.
5. Partimos de la confianza en las respuestas, pero éstas pueden no ser exactas. La tendencia habitual es al redondeo y no todo el mundo lo ejerce de igual forma.
6. Hay que prevenirse ante el incentivo a maquillar los datos. Para nuestro caso, la prevención iba dirigida a una hipotética exageración al alza los gastos -con la finalidad de sobredimensionar las necesidades de soporte público-.
7. Aunque calculemos el coste asociado a la discapacidad, de algún modo distorsiona las respuestas y el posterior análisis el hecho que en ocasiones se producen "reducciones" de gasto por otros conceptos, que presumiblemente serían más abundantes en sin discapacidad. Por ejemplo el ocio en personas con discapacidad cognitiva grave si lo comparamos con el de las personas de una misma franja de edad.
8. No todo el mundo afina igual, ni interpreta igual, ni hace memoria de igual manera: hay una cierta disparidad personal que complica la equiparación, por mucho que se vista numéricamente la cuestión. A menudo los números entrañan mucha más información cualitativa que cuantitativa.

Con todo, el presente trabajo nos ha permitido hacernos una idea aproximada de los costes en que tienen que incurrir las familias con personas con discapacidad, de forma diferencial según

el tipo y el grado de discapacidad y la edad de la persona. Éstos pueden sintetizarse de la forma siguiente.

En las familias de personas con discapacidad cognitiva (sin pluridiscapacidad) incurrir en gasto es muy habitual, y la media de gasto asciende a 4.043€ por persona y año (contabilizando sólo aquellos gastos periódicos o fácilmente periodizables, es decir, excluyendo los gastos puntuales). Las partidas más habituales son el copago por residencias y centros de día, el transporte, la vivienda, el copago por ocio y el gasto farmacéutico, aunque los más cuantiosos, cuando tienen lugar, son la vivienda y las reformas arquitectónicas del hogar.

En las familias con alguna persona con discapacidad del sistema nervioso y afectación cognitiva (y pluridiscapacidad) es donde se dan más necesidades materiales, mayor heterogeneidad de dichas necesidades y mayor intensidad en el gasto. En concreto, el gasto asciende a una media de 5.160€ por persona y año. Las partidas más frecuentes son las adaptaciones arquitectónicas del hogar, el copago de centros de día, el material ortopédico y las ayudas técnicas, el transporte y el ocio. Las partidas más cuantiosas, a parte de las mencionadas adaptaciones arquitectónicas, son también los tratamientos médicos y de rehabilitación.

Las personas con discapacidad del sistema nervioso sin afectación cognitiva tienen necesidades variadas muy en función del tipo y grado concretos de afectación que tengan. Presentan una media de gasto elevada pero engañosa por la variabilidad que resume el indicador (15€ anuales en un caso y 16.900€ en el otro): 6.698€. Las partidas destacadas son el material ortopédico y las ayudas técnicas, los productos para el cuidado y la higiene y la asistencia personal.

Las personas con discapacidad visual tienen unas necesidades mucho más homogéneas que en los casos anteriores, focalizadas sobretudo en el material ortopédico y las ayudas técnicas y tecnológicas, por un gasto medio anual de 251€ al año. Cabe destacar que este colectivo, a diferencia de todos los demás, recibe ayudas muy importantes de ONCE. Por lo que se refiere a los costes de ejecución, estas ayudas se concretan en la prestación (o subvención) de todo tipo de materiales necesarios o útiles para la formación y el trabajo.

Las personas con discapacidad del lenguaje, habla y voz no presentan gastos derivados de dicha deficiencia. Sin embargo, se deduce por las respuestas que sí lo presentan cuando se trata de edades de infancia y primera juventud, puesto que los tratamientos logopédicos y los desplazamientos implican un coste no desdeñable.

Finalmente, las personas con discapacidad osteoarticular presentara comportamientos muy distintos y relacionados con el problema concreto en cuestión y el grado de afectación. Para nuestros entrevistados, el gasto medio es de 616€, sin que ninguna partida sobresalga respecto a las demás.

BIBLIOGRAFÍA

FEAPS-Confederación Española de Asociaciones a favor de las Personas con Discapacidad Intelectual (2009). *Estudio del sobreesfuerzo económico que la discapacidad intelectual ocasiona en la familia en España - 2008*.

http://www.feaps.org/actualidad/23_04_09/ultima_hora/sobreesfuerzo_15_04_09.pdf

Organización Mundial de la Salud (2001). *Clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud (CIF)*. Madrid: OMS, IMSERSO.

TÍTULO

VULNERABILIDAD Y DISCAPACIDAD. UN ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL DE LAS DISCAPACIDADES DESDE EL DISCURSO DE LOS EXPERTOS.

AUTORES

Antonia Sánchez Alcoba (Universidad de Murcia), antonia.sanchez3@um.es

Manuel Hernández Pedreño (Universidad de Murcia), manuel@um.es

Esther Raya Díez (Universidad de la Rioja), esther.raya@unirioja.es

PANEL 8. Discapacidad. Políticas Sociales y Discapacidad.

RESUMEN

El avance en materia de discapacidad o diversidad funcional ha sido muy significativo en los últimos años lográndose importantes metas. Sin embargo, el camino para alcanzar una plena integración social está inconcluso dada la desigualdad latente por motivos de discapacidad. El presente trabajo, es el resultado de una investigación sociológica sobre la situación de la población española con discapacidad desde el enfoque multidimensional de la exclusión social.

Este trabajo se ha centrado en la repercusión de nuestra coyuntura actual en la vulnerabilidad de la personas con discapacidad, tratando de identificar los factores de riesgo y de protección de este colectivo. El estudio se ha realizado con una metodología mixta, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas, basada en una revisión de fuentes estadísticas y en la realización de entrevistas en profundidad a expertos; ambas fases se han abordado desde una perspectiva global de los cuatro grandes grupos de discapacidad.

El discurso de los expertos entrevistados refleja que, la situación de vulnerabilidad asociada a la discapacidad, está más agudizada por el efecto adverso de las políticas sociales hacia este colectivo. Todas las áreas y dimensiones se han visto afectadas negativamente, siendo el principal recurso para esta población la red de apoyo familiar y el soporte asociativo.

PALABRAS CLAVES:

Discapacidad, desigualdad, exclusión social, enfoque multidimensional, diversidad funcional.

ABSTRACT

Progress on disability or functional diversity has been very significant in recent years achieving important goals. However, the way to achieve full social integration is inconclusive given the latent inequalities based on disability. This work is the result of sociological research on the situation of the Spanish population with disabilities from the multidimensional approach to social exclusion.

This work is focused on the impact of our current situation in the vulnerability of people with disabilities, trying to identify risk factors and protective of this group. The study was conducted with a mixed methodology, combining quantitative and qualitative techniques, based on a review of statistical sources and conducting in-depth interviews with experts; both phases have been addressed from a global perspective of the four major disability groups.

The expert discourse reflects the vulnerability associated with disability are more acute by the adverse effect of social policies towards this group. All areas and dimensions have been affected negatively, the main resource and support for this population network of family support and partnership support.

KEYWORDS:

Disability, inequality, social exclusion, multidimensional approach, functional diversity.

INTRUDUCCIÓN

En las sociedades democráticas la inclusión social de las personas con discapacidad se encuentra vinculada a un desarrollo íntegro personal y social, en igualdad de condiciones que cualquier ciudadano. Este espíritu queda reflejado en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹, de la Organización de las Naciones Unidas en 2006, postulando una ciudadanía de pleno derecho. Sin embargo, la realidad social de nuestro tiempo muestra una brecha entre las directrices democráticas y el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad. Consecuentemente, se produce un contexto social desfavorable, que propicia situaciones de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social, y que genera sinergias donde se construye una identidad por imposición en virtud de una estructura económica, política y social desigual para las personas con discapacidad (Ferreira, 2008).

¹ España ratifica en 2008 la convención, en 2013 aprueba el R.D.L. del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Estos hechos, obligan a considerar el Enfoque de los Derechos Humanos (EDH) en la problemática de la discapacidad, establecido sobre el principio universal de que la persona es perceptora de derechos y obligaciones y no como objeto de caridad (Raya, 2012).

En este contexto, las políticas sociales de estos últimos años no han obtenido los resultados esperados, debido a los ajustes presupuestarios manifestados en la reducción de servicios y recursos, generando una desprotección estructural y un progresivo debilitamiento del Estado de Bienestar.

1. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Esta investigación ha analizado la situación de la población española con discapacidad desde una perspectiva multidimensional de la exclusión social en el periodo de 2006 a 2012. La consecución del mismo se ha basado, por un lado, en examinar la evolución del fenómeno de la discapacidad en relación a las condiciones sociales de vida en los siete ámbitos de la exclusión social: ingresos, mercado de trabajo, formación, situación sociosanitaria, entorno residencial, relaciones familiares y sociales y participación; y, por otro lado, identificar los factores de riesgo y de protección en la población con discapacidad.

El trabajo de investigación siguió una metodología mixta, complementando recíprocamente el análisis cuantitativo y cualitativo. La primera fase de la investigación consistió en el análisis de diversas fuentes en materia de discapacidad²; la perspectiva cualitativa fue desarrollada en la segunda fase de investigación donde los discursos de los entrevistados aportaron aspectos no reflejados en los datos estadísticos para un mayor entendimiento sobre la situación actual de las personas con discapacidad.

El trabajo de campo se basó en ocho entrevistas en profundidad semiestructuradas, realizadas durante mayo y junio de 2014, que han permitido profundizar en la perspectiva que tienen los entrevistados expertos puesto que, investigan la temática o intervienen en la integración social del colectivo analizado. Las variables de selección de los entrevistados fueron marcadas por la perspectiva de los distintos grupos que engloban la discapacidad, por el carácter institucional, por el ámbito de actuación y por una trayectoria profesional de más de ocho años (cuadro 1)³.

² Las fuentes estadísticas se basaron principalmente en la Base de Datos Estatal de Personas con Discapacidad (serial 2006 y 2012) del IMSERSO y, la Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia de 2008, la Encuesta sobre Integración Social y Salud de 2012, Empleo y Personas con Discapacidad de 2008 y 2012 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

³ Gracias a la colaboración de Feaps, Famdif, Oriad, Fesomur, Dipad-Universidad de Murcia, Technosite y CERMI delegación territorial de Murcia (Comité Español Representante de Personas con Discapacidad).

Cuadro 1. Perfil socioprofesional de los expertos entrevistados

Perspectiva de la discapacidad	Tipo de institución	Ámbito de actuación
General	Ong	Representativa e intervención
Específica y física	Ong	Representativa e intervención
General	Público	Investigación y docencia
Específica y auditiva	Ong	Representativa e intervención
Específica e intelectual General	Ong	Representativa e intervención
Específica e intelectual	Ong	Representativa e intervención
General	Privado	Investigación
General	Público	Orientación y gestión

2. LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA DISCAPACIDAD

La Organización Mundial de la Salud (OMS), en su segunda versión de la Clasificación Internacional del Funcionamiento (CIF)⁴ de 2001, ofrece una nueva definición de la discapacidad, más amplia e integral, al introducir la relación del entorno físico y social como factores básicos desencadenantes de la discapacidad y considerándola un *proceso multifactorial*. La OMS define la discapacidad como un fenómeno complejo que refleja una interacción entre las características del organismo humano y las características de la sociedad en la que vive. Esta reformulación conceptual y epistemológica ha significado, en un primer lugar, un importante avance en la superación de la visión residual de la discapacidad donde, en última instancia, la persona es la causa de la misma; del mismo modo y en segundo lugar, ha dotado al fenómeno de la discapacidad de la dimensión social en su proceso de construcción, considerando con ello a la sociedad generadora de las barreras sociales que limitan la inclusión social de este colectivo; por último, este enfoque se constituye como referente universal en el estudio de las discapacidades basado en el *Modelo Bio-psico-social*⁵. Paralelamente a estos cambios teóricos confluye el nuevo *Modelo de Diversidad Funcional*, que sustenta la eliminación de todo estigma social sobre la discapacidad, valorando

⁴ La OMS en su primera Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDDM, 1980), define la discapacidad como cualquier restricción o impedimento de la capacidad de realizar una actividad, en la forma o dentro del margen que se considera normal para el ser humano.

⁵ La segunda clasificación internacional basa su estructura en el modelo bio-psico-social considerando tres niveles de valoración: un nivel biológico (existencia de una deficiencia), un nivel de la persona (las actividades y limitaciones personales) y un nivel social (el grado de participación social de la persona). Este modelo también es denominado como Modelo de Autonomía por A. Jiménez Lara.

conjuntamente los factores sociales y biológicos, y proporcionando, a su vez, respuesta a ciertas cuestiones a las que el “modelo social” no era capaz de ofrecer, como la bioética (Palacios y Romañach, 2007)⁶. Este modelo plantea la sustitución de discapacidad por diversidad funcional ya que, considera que el término discapacidad es desvalorativo para la persona y, que el conjunto de la sociedad es diversa en sus múltiples variantes culturales, fisiológicas y sociales (Palacios y Romañach, 2008)⁷.

La Sociología inició su andadura sobre el fenómeno social de la discapacidad en el último cuarto del S. XX, haciéndose eco de las reivindicaciones acontecidas por los movimientos de vida independiente estadounidenses y anglosajones, donde las personas con discapacidad reclamaban su derecho a participar y a decidir sobre su propia vida (Ferreira, 2008). En España la atención sociológica en esta materia es bastante reciente y, carente de enseñanza propia, queda relegada a una producción empírica (Ferreira, 2010) más por una vinculación personal y/o profesional con el colectivo, que por un interés científico como campo de estudio sociológico. La ciencia sociológica como ciencia social y en conjunto con el resto de las ciencias, puede proveer de considerables aportaciones al conocimiento, al diseño de políticas y programas de intervención en materia de discapacidad.

3. ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DE LA EXCLUSIÓN Y LA DISCAPACIDAD

La situación de exclusión social es el resultado de la interacción de distintas dimensiones sociales: económica, laboral, formativa, sociosanitaria, relacional, residencial y ciudadanía, que afecta de forma diferente a cada individuo, dependiendo de su potencial individual y del contexto social. Por tanto, es un proceso dinámico en el tiempo, con diferentes grados de desventaja social que aleja a la persona de su integración en la sociedad (Hernández, 2011). La realidad social de la población con discapacidad refleja una vinculación directa con la exclusión social desde el devenir de los tiempos. Ambas realidades coinciden en una estructura vertical de desigualdad, que unida a esa interrelación entre diversas dimensiones precisan de un enfoque multidimensional para su conocimiento y estudio. Cabe señalar que, aunque no todas las personas con discapacidad están en exclusión social, si todas parten de una situación de desigualdad por motivos de discapacidad (Díaz, 2011).

⁶ Si se desea un análisis de los modelos teóricos de la discapacidad se puede consultar Egea, C. y Sarabia, A. (2004), Ferreira, M.A. (2008), y Colectivo Ioé (2012).

⁷ El concepto de diversidad funcional tiene como objetivo superar el criticado calificativo peyorativo de “discapacitada/os”, y en sustitución de éste último. Las sociedades están constituidas por poblaciones diversas, debido a sus diferencias étnicas, de género, estado de salud, entre otros, y la diversidad funcional hace referencia al funcionamiento de nuestras capacidades.

La Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020 establece que la población mundial con una discapacidad reconocida es del 15%, siendo la tendencia al alza por el progresivo envejecimiento de la población y, por el incremento de los problemas crónicos de salud adheridos a las discapacidades.

En España 2.640.300 de personas tenían reconocida una discapacidad⁸ en 2012, mostrando una trayectoria ascendente respecto al año 2006 (2.314.996 de personas); un 50,8% de la población con discapacidad eran mujeres; su porcentaje se eleva entorno a los 50 años y un aumento significativo con el envejecimiento; territorialmente más concentrada en la Región de Murcia (10,9%) y Asturias (8,2%), en relación a la media nacional de 5,6%; muestra mayoritariamente un baremo de severidad mayoritario entre el 33% y el 64%; y según la tipología de las funcionalidades la discapacidad física es la más numerosa, especialmente enfermedades crónicas y osteoarticulares, seguida de una discapacidad mental, intelectual y sensorial, según la Base Estatal de Datos de Personas con Discapacidad (BEPD) del IMSERSO.

3.1. Las condiciones económicas en la situación de discapacidad

Diversos estudios de la pobreza, de la exclusión social y de la discapacidad reflejan una economía más debilitada para las personas con discapacidad. El nivel de renta de los hogares con discapacidad menor de 65 años presenta una tasa de ingresos por debajo de los 1.000 euros del 19,3%, como puede observarse en el cuadro 2. La población con discapacidad se concentra en rentas bajas evidenciando la existencia de una correlación sistemática entre menor nivel de ingresos y discapacidad.

Cuadro 2. Nivel de ingresos mensuales en los hogares españoles según la proporción de personas con discapacidad menores de 65 años (%), 2008

Nivel ingresos	<500	500-999	1.000-1.499	1.500-2.499	2.500-4.999	5.000 y más
P. con discapacidad	11,3	8	5,1	3,1	2,4	1,7

Fuente: Elaboración propia a partir de Discapacidad e Inclusión Social (Colectivo IOÉ, 2012)

La relación entre estas dos nociones muestran las condiciones de precariedad sociolaboral asociadas a menores niveles de renta y de formación, como es el caso de las personas con discapacidad.

En las pensiones de las personas con discapacidad en los últimos años se ha avanzado

⁸ Se reconoce una discapacidad cuando una deficiencia adquiere un grado de discapacidad igual o superior al 33%.

bastante, pero no estamos en niveles de otros países. Cuando España estaba ya avanzada en el estado social vino la crisis... no se ha desmantelado pero sí se ha parado la evolución (E5).

Un análisis más profundo de la situación económica de las personas con discapacidad refleja que, poco más de un millón y medio de personas con discapacidad (1.525.867) se encontraban bajo el umbral de la pobreza en 2008 (Huete, 2013). Simultáneamente, un estudio comparativo entre 2006 y 2011 evidencia la reducción de la pobreza en la población con discapacidad por el efecto protector de las transferencias públicas, especialmente las prestaciones por la dependencia. Así, el riesgo de pobreza del 30,8% en 2006 descendió a un 23,4% en 2011, con mayor notoriedad de la disminución en los segmentos de edad avanzada (Belzunegui et al, 2014). Sin embargo, los propios autores también manifiestan que ante la posibilidad de la no existencia de esta cobertura el impacto hubiera sido demoledor, inclusive señalan que de no mantenerse la realidad sería muy dramática.

En la renta per cápita hay evidencias de que la discapacidad genera pobreza y que la pobreza genera discapacidad. Que la discapacidad genera pobreza: si uno ve que la discapacidad va aparejada con mayor dificultad para encontrar trabajo, y para mantenerse...La pobreza genera discapacidad por la menor calidad en la alimentación, trabajos más arriesgados, no solo porque el propio trabajo en si, sino también porque es más precario... Donde se nota mucho esa diferencia es en las discapacidades que sobrevienen por enfermedades infecciosas que, lógicamente, ataca mucho más a las personas más pobres (E8).

En este sentido, cabe mencionar que la pobreza en la población con discapacidad sigue siendo alta, y considerablemente mayor respecto a la población sin discapacidad (Huete, 2013).

Siempre en inferioridad de condiciones. Si miras las estadísticas tienen menores ingresos, en empleo tienen menos trabajo y es también más precario (E2).

Otro factor determinante en el nivel económico de las personas y los hogares con discapacidad es el “gasto adicional por discapacidad” que, en la mayoría de los servicios, no están cubiertos por el presupuesto de las Administraciones Públicas.

Una persona con discapacidad tiene una serie de gastos por su enfermedad o discapacidad que el Estado no cubre y con la crisis menos todavía, unos gastos que una persona sin discapacidad no tiene aunque tengan el mismo sueldo; por lo tanto, la persona con discapacidad se le queda un sueldo inferior. Tienes que ir al fisioterapeuta, al podólogo, ahora tienes que pagar el cien por cien de casi todas las ayudas técnicas,

cuando se te rompe la silla de ruedas tienes que repararla y eso sale del mismo... siempre una persona con discapacidad tiene más gastos (E3).

Respecto al impacto de la crisis económica y sus políticas de ajustes, todos los discursos de los entrevistados hacen mención de esta drástica coyuntura, e inciden en un empeoramiento de la situación económica en todas las dimensiones para este colectivo, marcando un antes y un después a partir de 2010.

A partir del 2010 es cuando se paraliza todo. Es paradójico, porque tenemos unas leyes sobre discapacidad, como la ratificación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, que no tienen parangón y no somos capaces de aplicarlas (E5).

Con las políticas de recortes las prestaciones económicas se han reducido, congelado o suprimido, según el caso. En algunos casos, las prestaciones por la dependencia la han reducido tanto que la cuota es ridícula, además que el familiar cuidador dejó su trabajo por la dependencia y ahora no puede incorporarse al mercado de trabajo. Y en otras comunidades autónomas la situación es peor (E3).

Con la crisis las nuevas solicitudes de prestaciones llevan un año sin respuesta, o muchas de las que han sido concedidas lleva más de un año esperando a cobrarlas. Con los recortes unieron todas las ayudas de la discapacidad a las de la dependencia, de tal forma que la persona que no cumple los requisitos de la dependencia se queda sin cobertura, y no todas las discapacidades son dependientes. (E6).

La gran preocupación son las personas con discapacidad en situación de exclusión social donde la discriminación por discapacidad es más latente, además que la situación de exclusión social ya es dura por si misma (E7).

El análisis del discurso de los expertos entrevistados confirman la correlación sistemática entre menor nivel de ingresos y discapacidad. Igualmente, señalaron como otro factor clave el coste adicional por discapacidad, que no está cubierto por el presupuesto público, y encarece considerablemente el nivel de vida de este colectivo. No cabe duda que el impacto de la crisis económica ha empeorado notoriamente la vulnerabilidad de tener una discapacidad, generando no solo un recorte sino también una desprotección.

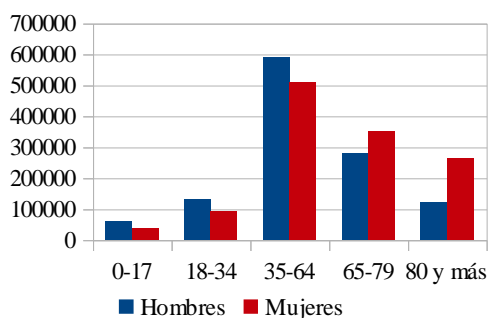
3.2. El mercado laboral de la personas con discapacidad

La población española con discapacidad en edad laboral es de un 4,8% (1.450.800 personas) respecto a la población sin discapacidad en 2012. Los contratos registrados en los Servicios Públicos de Empleo correspondientes a personas con discapacidad, representan el 1,06%

sobre un total de 14.240.991 contratos, lo que significa que una de cada cuatro personas con discapacidad tiene un contrato laboral, según la Encuesta de Empleo y Discapacidad del INE en 2012. El nivel de inserción laboral de las personas con discapacidad marca unas diferencias enormes y preocupantes frente al resto de la población: solo una cuarta parte de la población con discapacidad en edad laboral ha conseguido una ocupación en el mercado de trabajo.

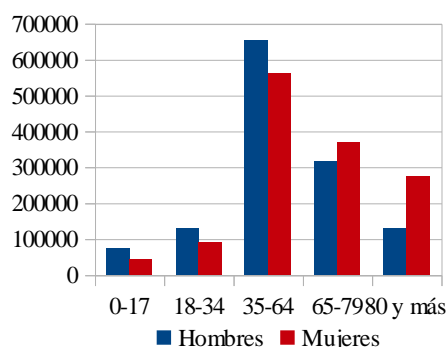
Desde una perspectiva más amplia de la situación laboral de las personas con discapacidad, y en referencia a la población sin discapacidad, los datos reflejan una menor tasa de actividad, de empleo y, consecuentemente, una mayor tasa de paro (gráficos 1 y 2).

Gráfico 1. La población con una discapacidad reconocida por grupo de edad y sexo en España, 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de BEPD, IMSERSO

Gráfico 2. La población con una discapacidad reconocida por grupo de edad y sexo en España, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de BEPD, IMSERSO

Retomando los datos anteriores, se puede observar el efecto negativo de la crisis en ambas poblaciones, tanto por el gran incremento de la tasa de paro como por la pérdida del nivel ocupacional en el periodo analizado. Aunque la población sin discapacidad ha tenido un deterioro mayor en las cuotas de empleabilidad respecto a la población con discapacidad (9,2 y 3,5 puntos respectivamente), ésta última aún refleja una enorme disparidad en materia laboral que se traduce en una desigualdad crónica para este colectivo.

A pesar de los importantes logros conseguidos todavía hay grandes barreras en la integración laboral. Las políticas de empleo no han sido muy efectivas. No se han creado puestos de trabajo en el empleo ordinario para las personas con discapacidad, ha sido más desde centros especiales de empleo y entidades vinculadas a la discapacidad (E7).

Todavía hoy en día hay reticencias a la hora de contratar a una persona con discapacidad. El empresario sigue teniendo dudas sobre la capacidad de estas personas;

contrata antes a una mujer sin discapacidad que a una persona con discapacidad. Incluso todavía queda cierto machismo hacia la mujer con discapacidad, piensan que pueden menos (E5).

En la población con discapacidad no hay movilidad sectorial y ocupacional, tiende a concentrarse en el sector servicios, eso es otro obstáculo. De los grandes grupos de las discapacidades, la discapacidad mental e intelectual son quienes perciben más discriminación y tienen más dificultades en el acceso al mundo laboral; unido a la perspectiva de género, la mujer con discapacidad lo tiene peor (E8).

Unos de los grandes problemas en el acceso laboral es la adaptación de los puestos de trabajo a las necesidades físicas, mentales y sensoriales. Ya sea para una silla de ruedas, manejar el ordenador de otra forma, dispositivos de comunicación visuales, pantallas informativas, sonoros, elementos que la mayoría no son de alto coste y eliminan la dificultad (E4).

A pesar de los importantes logros conseguidos todavía hay grandes dificultades en el acceso al mercado de trabajo para las personas con discapacidad: en el mundo empresarial todavía existe discriminación social, y los prejuicios aumentan cuando es una discapacidad mental o intelectual; un menor acceso al mercado laboral y un empleo más precario, con categorías labores de menor cualificación y menor salario, siendo más desfavorable para la mujer con discapacidad; y una falta de adaptación de los puestos de trabajo que permitan la integración sociolaboral de este colectivo.

3.3. Formación y educación de las personas con discapacidad

En el 2012, la población española con discapacidad mayor de 14 años se concentraba principalmente en los niveles de estudios primarios y secundarios obligatorios con un 23,7% y 43%, frente al 10,7% y 33,5% de la población sin discapacidad respectivamente (cuadro 3). En contraposición, en los niveles postobligatorios la presencia del alumnado con discapacidad es sustancialmente menor sobre el propio grupo y respecto a la población sin discapacidad.

Cuadro 3. Población sin y con discapacidad de 15 años y más por nivel educativo en España (%), 2012

Nivel educativo	Primaria	Secundaria (ESO)	Secundaria (postobligatoria)	Superior	Total
P. con discapacidad	23,7	43	18,8	14,5	100
P. sin discapacidad	10,7	33,5	24,1	31,7	100

Fuente: elaboración propia a partir de EISS, INE

Se observa que los datos reflejados en el cuadro anterior manifiestan un escaso nivel formativo de las personas con discapacidad, dificultando su integración laboral e incluso su propia inclusión social.

Todavía nos queda mucho por hacer porque sigue siendo precaria, insuficiente para garantizar el empleo, para el desarrollo de la persona (E1).

La educación es necesaria para todas las personas, y para las personas con discapacidad mucho más. Es una barrera más, una vulnerabilidad más. También hay una falta de concienciación y preparación por parte de los docentes. Hoy en día la integración es saber entender y atender al alumno con discapacidad; la integración empieza en el aula, y no separarlo de la sociedad. A nivel político hay una enorme falta de implicación (E2).

A las personas con discapacidad intelectual se les presentan muchas más barreras para continuar en la educación. La oferta educativa está menos adaptada a sus necesidades especiales, el sistema no ofrece los recursos educativos y humanos específicos. Suelen ser relegadas a las ofertas de determinadas entidades representantes del colectivo o centros ocupacionales, con el resultado del abandono escolar y mayoritariamente no conseguir titular (E6).

La gran dificultad que todavía existe hoy en día para la comunidad sorda es el aislamiento comunicativo, que te aísla de toda la sociedad: colegio, trabajo, amigos, incluso familiares. Si no se dispone de los sistemas de comunicación específicos y apoyos profesionales la persona sorda no puede aprender, pero sus capacidades intelectuales están bien (E4).

Ahora las dificultades son mayores, los recortes han reducidos o eliminado los recursos educativos en todos los sentidos y etapas, las cuantías de las prestaciones para las personas y los centros, el personal técnico especialista y de apoyo, las ayudas técnicas, hasta el punto de debilitar la educación primaria donde había una buena integración (E3).

Quieren eliminar los programas de iniciación profesional que son una buena herramienta educativa, entre otros, para las personas con discapacidad (E6).

Las políticas educativas actuales están erosionando el natural factor de integración de la educación, transformándola en un ámbito de exclusión social. Los entrevistados insisten en la importancia de la formación de cualquier ciudadano para la integración laboral y social pero, en mayor medida, para las personas con discapacidad quienes tienen muchas más barreras que superar. Los expertos entrevistados ponen el acento en la falta de recursos y adaptaciones educativas en todas sus dimensiones (profesional, programas, soportes, accesibilidad, etc), en el grave y preocupante abandono escolar de las personas con discapacidad, con mayor intensidad en las discapacidades intelectuales y problemas de comunicación.

3.4. Discapacidad y ámbito sociosanitario

En las últimas décadas el estado de salud de las personas con discapacidad ha evolucionado positivamente, alargando la esperanza de vida de este colectivo en consonancia con el resto de la población. Sin embargo, ciertas disfunciones son irreversibles total o parcialmente, persistiendo la deficiencia y la discapacidad donde las ayudas técnicas y asistenciales son un soporte vital en la reducción de la discapacidad. Un estudio del Colectivo IOÉ sobre discapacidad refleja una reducción de un 25% de ausencia total de dificultad cuando se disponía de las ayudas técnicas y/o asistenciales necesarias (Colectivo Ioé, 2012). Sin duda, los soportes técnicos y asistenciales constituyen un elemento determinante en la reducción y eliminación de las barreras sociales e incluso de la discapacidad

En 2012 la Encuesta de Integración Social y Salud del INE señala que algo más de la mitad de la población con discapacidad indica falta de ayudas técnicas y/o asistenciales para su funcionamiento básico, siendo las mujeres las que más demandan estos soportes (cuadro 4).

Cuadro 4. Personas con discapacidad de 15 y más años que señalan falta de ayudas técnicas y/o asistencia por sexo en España (%), 2012

Ayuda técnica y/o asistencia	Ambos	Hombres	Mujeres
Solo falta de ayuda técnica	9,5	9,6	9,5
Solo falta asistencia	10,9	8,6	12,3
Faltan ambas ayudas	30	27,8	31,4
No falta ayuda	49,6	54	46,8
Total	100	100	100

Fuentes: elaboración propia a partir de EISS, INE

La situación sociosanitaria se ha visto muy afectada por las políticas anticrisis, en términos cuantitativos y cualitativos, unido a la vulnerabilidad y discriminación que ya presentaba este colectivo en esta dimensión antes de la actual crisis.

En España lo sociosanitario es todavía una asignatura pendiente, todavía tenemos un sistema de salud y de pensión social que están un poco de espaldas el uno al otro, y eso se nota sobre todo en las personas con discapacidad. Los servicios no están lo suficientemente desarrollados, la coordinación sociosanitaria no termina de funcionar y, además, el impulso que pretendía la Ley de la Dependencia se ha parado, está bloqueando el número de beneficiarios, también lleva la promoción de la autonomía personal que se ha desarrollado muy poco (E8).

Gracias al avance una persona con discapacidad tiene una esperanza de vida próxima al resto de la población. Pero todavía hay cosas importantes por hacer. Desde los años 90 se plantea que los centros de salud sean accesibles pero no lo son, los fármacos sean accesibles a todos pero algunos son de elevado coste, y llegó el copago hace dos años

donde los enfermos crónicos son los más perjudicados...Uno no tiene la culpa de pagar la investigación (E5).

Toda la información va en unas plantillas estupendas con unos contraste de brillo que no todas las personas pueden verlo, o pides el tiket de la cita médica y tampoco lo ves bien. Hay una doble discriminación en la mujer con discapacidad, es invisible. Nadie se plantea que una mujer con discapacidad tiene que hacerse una mamografía, no hay aparatos adaptados, o el hospital no está adaptado a su discapacidad para bajar de la misma cama. Hay muchos casos de maltrato y abusos sexuales, los servicios no son accesibles a la mujer con discapacidad, y los profesionales comentan que ni se lo habían planteado (E1).

El ámbito sociosanitario en materia de discapacidad, a pesar de su evolución, sigue siendo una cuestión pendiente y retenida en el tiempo. El discurso de los expertos manifiesta una falta de concienciación, de conocimiento específico y accesibilidad a los servicios sanitarios, que puede ser explicado por el distanciamiento de la discapacidad con su especialización médica.

3.5. El entorno social y residencial de las personas con discapacidad

La accesibilidad de la vivienda y del entorno social son elementos determinantes para la calidad de vida de las personas con discapacidad. Este aspecto es planteado en la Encuesta de Integración Social y Salud, del INE en 2012, donde un tercio de la población con discapacidad señala la existencia de barreras en la accesibilidad de los edificios del transporte, un 34,8% y un 34% respectivamente (cuadro 5). En este tipo de barreras las mujeres manifiestan una mayor dificultad, 4,8 puntos de diferencia porcentual respecto a los hombres y una diferencia de 6,7 valores en el transporte. A pesar de los grandes logros en materia de accesibilidad y movilidad, como pueden ser las directrices normativas de accesibilidad en materia urbanística, todavía no se ha conseguido la universalidad de la accesibilidad.

Cuadro 5. Personas con discapacidad 15 y más años que señalan dificultades de accesibilidad en España (%), 2012

Dificultades	Ambos	Hombres	Mujeres	Total
Acceso y movilidad por edificios	34,8	45	55	100
Uso del transporte	34	43,3	56,7	100

Fuente: Elaboración propia a partir de EISS, INE

Según los datos de la EISS, una de cada tres personas con discapacidad encuentran limitaciones para entrar y salir de edificios, para desplazarse por el interior de éstos, o bien falta de confianza en ellos mismo o apoyo asistencial de otra persona. La edad es una variable condicionante en el uso y movilidad por los edificios, siendo la principal barrera. La propia

encuesta refleja que las dificultades asociadas al aparcamiento en las zonas donde se ubican los edificios son señaladas conjuntamente por la población con y sin discapacidad como un considerable problema, un 27% y un 23,7% sucesivamente, constituyendo el principal obstáculo en esta última población.

En los años 90 Murcia era una de las ciudades con más accesibilidad: aceras rebajas, autobuses con plataforma baja, podías recorrer la ciudad en silla de ruedas. Ahora nos hemos quedado en la cola entre otras cosas por el transporte, no hay trenes adaptados, ni autobuses interurbanos. No puedes venir a las reuniones por lo que te cuesta el eurotaxi, no puedes venir a hacer tus gestiones médicas, ir al abogado, o disfrutar de los recursos sociales. Las rampas de muchos edificios no cumplen los criterios de accesibilidad ni son aptas para el uso, tengas la discapacidad que tengas (E3).

En la accesibilidad para todas las discapacidades se han dando menos pasos. Las ciudades no están del todo adaptadas. Si vas por la acera y en medio te encuentras una señal vertical te bajas y vuelves a subir, pero ¿qué haces si vas en una silla de ruedas? Si hay que poner una señal de tráfico y al cabo de la semana le importase que pueda pasar una silla de ruedas pondría una señal en la pared (E5).

Los sistemas específicos de comunicación deberían ser los mismos en todos los espacios, harían más accesible el desplazamiento. Incluso para cruzar un semáforo, si te cambian el icono o el sonido a la persona con discapacidad la desorientas (E6).

Las nuevas construcciones no son accesibles porque todavía prima el aprovechamiento del metro cuadrado, y la accesibilidad requiere espacio. Madrid tiene edificios de hace ochenta años con una restricción grandísima. (E8).

La accesibilidad en el entorno social y en las viviendas es un objetivo no alcanzado en la sociedad española, ante la insuficiencia de las partidas económicas destinadas para tal efecto y, al no tener en cuenta que remodelar es más costoso que realizar adecuadamente las infraestructuras necesarias desde su origen. Se está ante un problema de concienciación global, siendo necesario reeducar a la sociedad ante esta cuestión que debiera ser tratada desde una perspectiva universal pues, más temprano que tarde, todos necesitaremos un espacio accesible y una vivienda adaptada.

El asunto tratado aún es más desolador en las zonas rurales para las personas con discapacidad, donde las barreras sociales son enormes; en palabras de un entrevistado “en el mundo rural tienes menos accesibilidad o careces de ella, los servicios básicos está lejos y no dispones de todos; que sea un pueblo accesible no quiere decir que todo el pueblo sea accesible” (E5). Esta situación propicia un aumento del aislamiento social de las personas con discapacidad que habitan en estas áreas.

3.6. La red de apoyo familiar y social de las personas con discapacidad

La red de apoyo social constituye un pilar en la vida del ser humano como persona social. En situaciones de desventaja social y en momentos de crisis, como la actual, es cuando las familias y los apoyos sociales ejercen como un factor protector en todas sus dimensiones. Las familias con presencia de algún miembro con discapacidad, adquieren una vulnerabilidad adicional a su propia situación pues la discapacidad está asociada a una menor renta per cápita, a un menor nivel formativo, a una mayor demanda de prestaciones y servicios, y en definitiva conlleva una situación de vulnerabilidad extrema o a la exclusión social. Implícitamente, también implica una clara pérdida de derechos debilitando la condición de ciudadanía económica y social, tanto para este colectivo como para sus familias (Sánchez, 2014).

Los hogares españoles con presencia de al menos una persona con discapacidad es de un 20% en 2012, según la EISS del INE. El Consorcio Europeo de Fundaciones para los Derechos Humanos y Discapacidad divulgó en 2013 que, el 12,7% de los hogares españoles con alguna persona con discapacidad, viven en una pobreza severa reafirmando la discapacidad como un factor de exclusión y acentuando el valor que adquieren las familias.

Siempre gracias a la implicación de las familias. Si no fuera por ellas las personas con discapacidad estarían en exclusión total (E3).

Hoy en día más todavía, cuando no hay ayudas la familia tiene que responder más. Incluso hay familias que la prestación por discapacidad también es para comer porque los otros familiares también están en el paro (E5).

Las familias con alguna persona con discapacidad están vinculadas a una filosofía de vida solidaria y de lucha por el otro, disponen de una gran capacidad de enfrentamiento a situaciones difíciles, de una aceptación incondicional de la situación con discapacidad. En

consecuencia, estas familias están más informadas y son más dinámicas en comparación con las familias sin discapacidad (Sánchez, 2014). En el discurso de los entrevistados se refleja un cambio de rol y modelo de la familia hacia la consecución de una vida más autónoma e independiente.

Ahora también las propias personas con discapacidad y las familias quieren un trabajo para integrarse y ser independientes. Ellos se sienten capacitados para trabajar y para decidir por ellos. A los padres les preocupa el futuro de sus hijos para cuando ellos mueran (E3).

La estructura familiar ha cambiado. La sobreprotección es para que no se burlen de él, para que no lo violen... ese equilibrio entre cuidar y darles libertad aunque a veces se equivoquen. Ese papel del hermano cuidador/a en las últimas generaciones se está perdiendo, participan muy poco en la vida de su hermano con discapacidad, ellos han hecho sus vida, los padres dicen que no se les puede dar esa carga, cuando mueran tiene que irse a vivir con su hermana, es injusto para ambos. Ese es el problema de ahora, como unir esas dos realidades (E2).

Es distinto el papel de la familia en la discapacidad intelectual que en la física, en la congénita que en la adquirida. En la discapacidad intelectual la familia es el principal soporte y apoyo, es la que ha luchado por la inclusión social, las asociaciones de padres. Las familias están cambiando, están concienciándose, recibiendo apoyo y formación que también es importante, están siendo capaces de acompañarles, de abrirles espacios. También la sociedad tiene más cultura sobre la discapacidad (E8).

A pesar de este cambio, todavía persiste cierto bloqueo de las familias ante la vida independiente “los padres todavía son protectores cuando sus hijos quieren independizarse o vivir en pareja, creen que no estarán bien o qué harán cuando les pase algo” (E1).

En cuanto a las relaciones sociales, la población con discapacidad expresa la existencia de barreras en las relaciones y en la participación en diversos ámbitos de la vida. La participación en *actividades de ocio y culturales*, junto con *salir de casa*, son las mayores limitaciones indicadas por este colectivo, un 69% y un 58,5% respectivamente (cuadro 6). Otra cuestión relevante entre los principales obstáculos en este ámbito, es que el 16,4% de la población con discapacidad se ha sentido discriminada por su condición de salud.

Cuadro 6. Personas con discapacidad 15 y más años que señalan dificultad en los aspectos relacionales, por sexo en España (%), 2012

Aspectos relacionales	Ambos	Hombres	Mujeres	Total
Contacto y apoyo social	1.7	50.1	49.9	100
Actividades de ocio y culturales	69	50.2	49.8	100
Salir de casa	58.5	36.7	63.3	100
Discriminación	16.5	49.7	50.3	100

Fuente: Elaboración propia a partir de EISS, INE

En relación a la edad y el sexo, estas dos variables ejercen mayor influencia en la percepción de *discriminación*. La población joven y menor de 45 años expresan haber recibido más discriminación (26%) que otros grupos de edad (según la EISS), teniendo en cuenta que a esa edad se produce una mayor interacción social, y en la vejez a la persona se le acepta más socialmente su debilidad. En contraposición, las relaciones familiares y de amistad apenas presentan un trato discriminatorio (1,7%) en la población con discapacidad, siendo algo más entre los hombres que entre las mujeres (cuadro 6).

Todavía hay mucha discriminación. En un pub cuando llegó la hora de mayor asistencia nos invitaron a marcharnos porque ocupábamos mucho espacio (E3).

Es discriminatorio porque en un restaurante te dicen que la silla de ruedas ocupa mucho espacio y estorba a los clientes, o que no puedes entrar con el perro guía porque está prohibido (E1).

El aislamiento social es discriminatorio... Porque no puedo comunicarme con los demás, porque no puedo desplazarme, porque económicamente no puedo salir de casa (E4).

En el discurso de los entrevistados también está presente el nuevo concepto de diversidad funcional, que igualmente se ha reflejado en el análisis teórico de la discapacidad.

Todavía hay mucha discriminación social y en muchos aspectos. Pero quien tiene más discriminación es la diversidad intelectual y mental, y la mujer con diversidad funcional. Yo hablo de diversidad física, intelectual...y no hablo de discapacidad, lo tengo integrado en mi discurso (E2).

El concepto de discapacitado tampoco es muy fino: no soy capaz para todo pero tengo alguna cualidad (E5).

La red familiar, las amistades más próximas y las asociaciones son el elemento vertebrador de la red de apoyo social de las personas con discapacidad. En opinión de los expertos, siempre las familias han sido y son un elemento integrador dada la amplia e incondicional cobertura que ofrecen. No cabe duda de que las familias son el factor de protección por excelencia. Así mismo, se identifica la existencia de barreras en las relaciones sociales y la participación en diversos ámbitos de la vida por falta de accesibilidad, dificultades en el desplazamiento y una discriminación social por discapacidad. Finalmente, cabe mencionar el debate actual de la diversidad funcional y la discapacidad reflejado teóricamente y, también, manifestado entre los entrevistados.

3.7. Ciudadanía y participación social

El conjunto de elementos analizados en los apartados anteriores constituyen las barreras sociales para la participación de las personas con discapacidad en la sociedad. Como se ha expuesto, la participación social y la ciudadanía de este colectivo están delimitadas principalmente por el incumplimiento de sus derechos, poniendo en riesgo la igualdad de oportunidades y la inclusión social, aún más cuestionado con el duro giro de las actuales políticas de recortes. La vulnerabilidad y exclusión social por motivos de discapacidad conlleva a su vez una incuestionable ciudadanía débil económica y socialmente, tanto para este colectivo como para sus familias (Sánchez, 2014).

La discapacidad es una cuestión de derechos. Ha hecho falta hacer una convención porque los derechos no se están disfrutando. En unas jornadas me preguntaron por mis derechos y le dije perdón mis derechos son los mismos que los suyos (E1).

Los expertos coinciden en afirmar que el corpus asociativo ha sido un canal de expresión, reivindicación, de cohesión grupal, de identidad colectiva, creador de servicios específicos y adaptados, y propulsor de muchos cambios sociales.

Como movimiento viene de un proceso de ser excluidos de la sociedad y hemos ido trabajando para que se nos incluyera, hemos dado importantes avances. Lo que pasa en la actual de crisis es que hemos sido los últimos en llegar a las puertas de ese Estado de Bienestar, que no estaba del todo, para ser los primeros en salir (E1).

El movimiento asociativo es un buen ejemplo de organización, ha conseguido una incidencia jurídica importante. Hay problemas porque está el miedo de que las estructuras que se creen para dinamizar se consoliden y pierdan esa capacidad reivindicativa... Debe continuar (E8).

Las asociaciones luchamos por la autonomía de las personas con discapacidad, si ellos no tuvieran limitaciones ya no tendría sentido que existiéramos, o existir de otra manera, sería bueno pero a algunas entidades eso les preocupa (E6).

El estudio de discapacidad del Colectivo IOÉ de 2008 indicaba que el 5,6% de las personas con discapacidad estaban afiliadas a asociaciones especializadas del sector, con una mayor presencia masculina. En cuanto a la tipología, este estudio refleja una distribución de la afiliación mayoritaria de la discapacidad de naturaleza física, seguidas de la mental o con problemas de comunicación, motivado por la frecuente y fundamental mediación de los familiares ya que son situaciones dependientes o tienen una considerable falta de autonomía (cuadro 7).

Cuadro 7. Afiliación de la población con discapacidad por grupos de deficiencias en España (%), 2008

Sistema nervioso	Lenguaje	Mental	Visual	Población Total	Auditiva	Osteoarticulares
12,2	9,1	8,9	6,1	5,6	3,3	2,6

Fuente: Elaboración propia a partir de Discapacidad e Inclusión Social (Colectivo OIÉ, 2012)

En relación a la edad se refleja una evolución descendiente en la tasa de afiliación a asociaciones del sector, siendo notoria en las primeras etapas de la vida. En algunas discapacidades es una ventaja pertenecer a una asociación por la gran ayuda y cobertura que ofrece a las familias.

Gracias a las familias y el movimiento asociativo se han conseguido muchos avances. En algunas discapacidades, como las congénitas, alta necesidad asistencial e intelectual el movimiento asociativo es importantísimo (E3).

Cuando te viene un hijo con discapacidad es una situación muy desbordante. Tener el apoyo de otros padres, no sentirte solo, que te oriente cuando no entiendes nada te da fuerza para continuar y luchar juntos (E7).

El movimiento asociativo ha constituido un canal de expresión, ha dotado de una organización, ha generado cambios sociales y ha promovido el reconocimiento de las personas con discapacidad. En algunos grupos de discapacidad este empuje ha sido vital al hacer factible la creación de una infraestructura básica para las familias, además de ser un espacio donde las propias personas con discapacidad alzan la voz reclamando su capacidad, su valía y su autonomía.

4. CONCLUSIONES

El enfoque multidimensional ha ofrecido una perspectiva de conjunto y relacional entre las distintas dimensiones que influyen en el contexto social de la discapacidad. El análisis constata la relación existente entre contextos sociales desfavorables y personas con discapacidad o diversidad funcional. Se puede afirmar que la discapacidad es un factor de riesgo o exclusión, unido al hecho intrínseco del binomio discapacidad y desigualdad social.

La coyuntura socioeconómica y sociopolítica actual ha generado una enorme brecha entre los derechos de las personas con discapacidad y la realidad social de este colectivo. Hoy en día se dispone de un marco normativo sin precedentes en materia de discapacidad, frente a un aumento de las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social, donde las directrices legislativas carecen de efectividad para reducir la preocupante pobreza de este colectivo.

Los resultados obtenidos permiten observar una tendencia descendente en las políticas sociales activas en materia de discapacidad y en todas sus dimensiones. Estos hechos se reflejan en menos recursos y prestaciones sociales y, en un aumento de la vulnerabilidad de la población española con discapacidad. Los *factores de riesgo de exclusión* quedan identificados en un empobrecimiento económico de las familias y las personas con discapacidad, en una baja preparación educativa, una débil y precaria inserción laboral, una perspectiva de género de mayor desigualdad, una persistente estigmatización social, un aislamiento social, un aumento de la severidad de las discapacidades por la pérdida de los soportes técnicos y asistenciales, y la existencia de grandes barreras sociales en el mundo rural. Frente a ello, los *factores de protección* están sustentados en la red de apoyo familiar junto al soporte asociativo, quienes, a pesar de sufrir los efectos de la crisis en toda su extensión, siguen siendo el principal recurso y sustento de este colectivo gracias a sus esfuerzos de reconversión, tal y como transmiten los expertos.

Desde una perspectiva global y, según la opinión de los expertos entrevistados, son dos los discursos ideológicos relativos a la discapacidad que se manifiestan en la sociedad española.

Por un lado, se refleja un *discurso tradicional* que entiende a la persona con discapacidad como un sujeto pasivo, llevado a una posición de inferioridad e incapacidad, a merced de la caridad y el paternalismo y, en convivencia con situaciones de opresión y desigualdad.

En el imaginario colectivo parece que la persona con discapacidad solo puede ir al médico y poco más. En el día a día es cuando ves la discriminación real; hay gente que te dice lo difícil que es moverse porque han tenido un esguince, y no podemos todos hacernos un esguince para darnos cuenta de lo difícil que es, o cuando vienes de la revisión del oftalmólogo que no ves nada...Hay una discriminación real. Eres dependiente porque necesita a una persona que te indique el camino, te ayude a sacar un billete porque la máquina no te habla...No se puede hablar con normalidad de la sexualidad de la mujer con discapacidad, o de ser madre. Todavía la maternidad está sujeta a la decisión del médico. El tratamiento que les dan es de niñas, incluso en los medios de comunicación, todavía hay situaciones en que piden que vengan acompañadas, y perdone con cuarenta años no necesito que mi marido me de permiso para nada. (E1).

Todavía hay que mejorar. Cuando se desarrolló la Ley de Gestión del Sistema Nacional de Salud, en concreto la cartera de servicios que preveían, se regulaban a todos menos el de la atención sociosanitaria, se quedó apartado porque no sabían como tratarlo (E8).

Cuando se quiere poner un piso tutelado de personas con discapacidad intelectual o mental los vecinos tienen prejuicios porque creen que van a tener problemas o pueden ser peligrosos (E5).

Fomentar el club de una determinada discapacidad se les discrimina. Ellos no quieren tener ese amigo, quieren elegir y tener otros amigos (E6).

No estamos concienciados. Cuando no nos ponemos en el lugar de la persona con discapacidad, entendemos que no es tan necesario, ni tan urgente, mientras no nos pase algo a nosotros (E5).

Somos iguales pero diferentes, tenemos los mismos derechos (E3).

Frente a este discurso tradicional se expresa un segundo *discurso igualitario integrador*, que

conciben los ocho entrevistados, donde la persona es concebida como un sujeto activo y participante, inmerso en una ciudadanía diversa por derecho, en igualdad de oportunidades para un pleno desarrollo y plena autonomía personal y social.

Una persona con discapacidad te dice que si nosotros tenemos un trabajo accesible y un puesto adaptado podemos trabajar (E3).

Un niño sordo tiene el derecho universal de la educación, a que le ponemos un mediador para que pueda hacer el seguimiento normalizado en su clase, sino le estás privando del derecho a la educación (E1).

En la medida en que todo el ambiente estuviera adaptado seria mucho mejor, porque la discapacidad viene cuando viene y a donde vivimos, y no todos tenemos recursos para cambiarnos de casa (E8).

El proyecto de accesibilidad universal es muy ambicioso pero hay que dar ese paso: a servicios, al ocio, a la cultura, a la comunicación. (E1).

Hay padres que te dicen que quieren un trabajo para sus hijos más que una pensión. Les preocupa que será de sus hijos cuando ellos falten, sus hermanos trabajan, o viven lejos, ahora las cosas no son como antes (E5).

La discriminación positiva es buena para determinados momentos, pero no hay que olvidar la relación con la sociedad (E7).

No obstante, los discursos no tienen la misma fuerza en las siete dimensiones estudiadas. Se podría relacionar el primer discurso tradicional al ámbito sociosanitario, a la situación económica y al mercado laboral acusado de una considerable estigmatización. El discurso igualitario estaría más relacionado con la educación, con la red familiar y social, con el entorno y la participación social. Sin embargo, en la reflexión de estas líneas, podría darse cabida una situación mixta a modo de fase de transición entre ambos discursos, que podría estar asociado al avance inconcluso de la educación, del entorno y de la participación en sociedad. El fenómeno social de la discapacidad, más allá de los retos que nos plantea la coyuntura actual, abre nuevas opciones de construir el mundo.

Dentro de este edificio no necesitas nada, cualquiera puede ser independiente, si salgo de este edificio la señalética no es la misma y la discapacidad si. Por la falta de accesibilidad eres dependiente, la discapacidad es solo una circunstancia (E1).

5. BIBLIOGRAFÍA

- Baton, L (coord.). (2008): *Superar las barreras de la discapacidad*. Madrid: Morata.
- Belzunegui, A., Puig, X. y Valls, F. (2014): “Discapacidad y pobreza en España en el periodo 2006-2011. El impacto de las transferencias sociales”. *Sistema*, 233-34, 49-62.
- Colectivo Ioé (2012): “Discapacidad e inclusión social”. *Colección estudios sociales* 33. Barcelona: Obra social de la Caixa.
- Díaz Velázquez, E. (2010): “Ciudadanía, identidad y exclusión social de las personas con discapacidad”. *Política y Sociedad*, 47 (1), 115-135.
- Díaz Velázquez, E. (2011): “Estratificación y desigualdad por motivo de discapacidad”. *Revista Intersticios*, 5(1), 157-170.
- Egea, C. y Sarabia, A. (2004): “Visión y modelos conceptuales de la discapacidad”. *Polibea*, 73, 1-20.
- Ferreira, M.A.V. (2008): “Una aproximación sociológica a la discapacidad desde el modelo social: apuntes caracteriológicos”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 124, 141-174.
- Ferreira, M.A. (2010): “De la minus-valía a la diversidad funcional: un nuevo marco teórico metodológico”. *Política y Sociedad*, 47(1), 45-65
- Goffman, E. (2010): *Estigma. La identidad deteriorada*. Madrid: Amorrortu.
- Hernández Pedreño, M. (2011): “El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximaciones cuantitativas y cualitativas”. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 69 (24,3), 25-46.
- Huete García, A.(2013): “La exclusión de la población con discapacidad en España. Estudio específico a partir de la Encuesta Social Europea”. *Revista Española de Discapacidad*, I (2): 7-24.
- INE (2012): *Encuesta de Integración Social y Salud*. Madrid: INE.
- INE (2008-20012): *Empleo de las Personas con Discapacidad* . Madrid: INE.

- IMSERSO (2006-12): Base de Datos Estatal sobre Personas con Discapacidad. Madrid: IMSERSO.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2012): *Estrategia española sobre discapacidad 2012-2020*. Madrid: MSSSI.
- OMS (2001): *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*. Madrid. IMSERSO.
- ONU (2006). *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. New York. ONU.
- Raya, E., Caparrós, N. y Peña, G. (2012): *Atención social de personas con discapacidad*. México: Lumen.
- Real Patronato sobre la discapacidad (1991): *Memoria del Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía*. Madrid: Real Patronato, MSSSI.
- Palacios, A y Romañach, J. (2007): “Modelo de la diversidad: una nueva visión de la bioética desde la perspectiva de las personas con diversidad funcional”. En *Revista Interticios*, 2 (2),37-47.
- Palacios, A y Romañach, J. (2008): “El modelo de la diversidad: una nueva visión de la bioética desde la perspectiva de las personas con diversidad funcional (discapacidad)”. *Revista Interticios*, 2(2), 37-47.
- Sánchez Morales, M^a R. (2014): “Las familias vulnerables con personas con discapacidad en España”. *Sistema*, 233-234, 63-77.

“OBSERVATORIO DE ACCESIBILIDAD UNIVERSAL EN LA VIVIENDA”

Fundación ONCE, Ilunion Consultoría, CERMI

P 8. Discapacidad (Acceso a Vivienda)

Abstract

Este proyecto de investigación parte de un objetivo innovador, el estudio de la **accesibilidad** universal del parque de **viviendas** de primera residencia en España.

La principal hipótesis a las que nos enfrentamos es conocer el cumplimiento de uno de los derechos fundamentales de todas las personas; el acceso a una vivienda digna, apropiada a las necesidades de accesibilidad universal que requieran sus habitantes. Esta circunstancia se refleja en diversos documentos como en el artículo 25.1 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en el artículo 11 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, así como en el Artículo 47 de la *Constitución Española*.

El trabajo demuestra que la vivienda en España presenta escasas características de Accesibilidad Universal estudiando las razones de esta situación y plantea líneas de actuación para intentar mejorar la situación basadas en la: **formación** a los partes implicadas en el sector, futuros profesionales en las Universidades, técnicos y gestores de las Administraciones Públicas y a los promotores y constructores como responsables del producto final; unificación del **marco normativo** avanzando en la referencia a nivel estatal (Código Técnico de Edificación) y la **participación social** a través de plataformas ciudadanas con las personas con discapacidad a nivel local.

Keywords: Accesibilidad, Vivienda, Normativa, Formación, Participación.

Introducción

Es importante destacar que el objetivo de la investigación es el estudio de la accesibilidad del parque de viviendas en España. Es decir, no se trata de un análisis de las condiciones de las viviendas de personas con discapacidad sino de las viviendas principales, en adelante, viviendas de primera residencia.

Como objetivos específicos se ha considerado determinar las variables que están influyendo en la accesibilidad y proponer recomendaciones orientadas a mejorar su nivel en el parque actual de viviendas.

Este proyecto contará con mediciones posteriores de regularidad temporal que puedan dar idea de la evolución de la situación.

¿Qué podíamos aportar con este trabajo de investigación? En este sentido existen diversos antecedentes relacionados con la accesibilidad en las viviendas, como el Censo de Población y Viviendas (Instituto Nacional de Estadística, 2011) que plantea una variable denominada “accesibilidad”, así se considera que un edificio es accesible cuando cuenta con ascensor, si bien no se incluye ningún parámetro que estudie la idoneidad del elemento constructivo.

También nos encontramos con el Libro verde de la Accesibilidad (Instituto de Mayores y Servicios Sociales y Universidad Autónoma de Barcelona, 2002) que analiza y difunde la situación de accesibilidad, abordándola en ámbitos como la edificación, el urbanismo o el transporte. En el caso de las viviendas se contemplaban las construidas entre los años 1995 y 2000.

Por último, la Encuesta sobre vivienda (Centro de Referencia Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas, 2013). Se trata de una acción puesta en marcha por el CEAPAT en colaboración con las asociaciones de personas con discapacidad para recoger sus necesidades en el hogar.

Según el Censo de Población y Viviendas (Instituto Nacional de Estadística, 2011) en España existían 25.208.623 de viviendas, de las cuales, 18.083.692 correspondían a viviendas de primera residencia. Con un Universo de este tamaño nos planteamos una metodología de tipo cuantitativo – cualitativo.

El aspecto cuantitativo se materializa en la realización de 1211 encuestas telefónicas, centrando el mayor número de casos allá donde existe mayor proporción de viviendas (Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad de Valencia...) y cubriendo el mapa de comunidades autónomas de nuestro país.

La metodología cualitativa, transversal, se aplica en las siguientes fases:

Previa: Diseño de herramientas.

El modelo de cuestionario se estructura en los siguientes bloques de información: características básicas de la vivienda (tipología, antigüedad, régimen de tenencia, plantas del edificio en el que se ubica, etc.), zonas comunes en el caso de existir (características de accesibilidad del acceso, itinerarios más comunes, ascensores y núcleos de escaleras, garaje, obras de adaptación, etc.), la propia vivienda (problemas de desenvolvimiento, percepción del grado de accesibilidad de las distintas estancias, reformas para la adaptación, etc.) y características socio demográficas del encuestado.

Estudiar la accesibilidad a través sus habitantes ha constituido un reto, dado que lo habitual en estos casos ha sido que se mida a través de parámetros técnicos por parte de arquitectos expertos en la materia. Sin embargo, quisimos conocer la percepción que las propias personas hacen de los problemas de accesibilidad de forma que nos aportasen información relevante y suficiente sin perder ciertas referencias objetivas.

A la hora de encarar esta fase se parte de que la accesibilidad universal, a pesar de que aún sigue muy vinculada a la discapacidad para el imaginario colectivo, es un concepto cada vez más conocido por toda la población. Por tanto, con una redacción de preguntas adecuada al alcance de todos, cualquier persona puede dar cuenta de ella, sobre todo en un ámbito tan concreto como la vivienda, en la que la persona que responde pasa mucho tiempo y conoce sus problemas y necesidades.

Para ello se simplifica y traslada lo sustancial de la accesibilidad universal aplicado a la vivienda a un lenguaje coloquial, desvinculando accesibilidad y discapacidad y, haciendo entender al encuestado que es un tema que afecta a todas las personas en menor o mayor grado, se tenga o no discapacidad. Con ese objetivo, muchas de las preguntas contienen ejemplos de situaciones cotidianas en las que se pudiese sentir reflejada la persona que participaba en la entrevista telefónica.

Del mismo modo se ha confeccionado la ficha de evaluación técnica utilizada en las visitas de los profesionales en base a la normativa de accesibilidad vigente, en gran medida en parámetros normativos a nivel estatal incluidos en el Código Técnico de Edificación y otros de buenas prácticas, fruto de la experiencia y del bagaje profesional de los técnicos que han participado en este estudio.

Ambos instrumentos, cuestionario telefónico y ficha de toma de datos para evaluaciones in-situ, sustentan la recogida de datos durante el trabajo de campo y suponen las fuentes de información primarias.

Verificación: Visitas técnicas a cargo de profesionales, a medio centenar de viviendas correspondientes a la muestra total. Se comprueba la accesibilidad universal según los parámetros del Código Técnico de Edificación (Real Decreto 173/2010). Los resultados permiten analizar las posibles desviaciones entre la percepción de los encuestados vía teléfono con la evaluación de un técnico experto.

Transversal: Creación de grupos de discusión de personas con y sin discapacidad.

En el primer grupo el objetivo consiste en determinar las dificultades más importantes con las que se encuentran en las viviendas y sus zonas comunes. Entre sus integrantes figuraban

personas usuarias de bastón de ciego, de sillas de ruedas, con muletas y personas sordas usuarias de lengua de signos.

En el segundo, el objetivo se centra en explorar la percepción y experiencias acerca del concepto de accesibilidad universal. Estos dos recursos junto con la entrevistas en profundidad a expertos del sector aportan información relevante que facilita el análisis de resultados.

El procesamiento de datos y los análisis se ha realizado con el paquete estadístico – informático SPSS, centrado en la estadística descriptiva (frecuencias y porcentajes parciales y acumulados de las variables del cuestionario) así como cruces bivariantes entre las del análisis y las independientes.

A. Resultados de la encuesta telefónica

Se analizan los diferentes elementos que configuran el edificio de viviendas según el esquema de zonas comunes (accesos desde la calle, núcleos de escaleras y de ascensor, garaje y otras zonas de uso comunitario) y la propia vivienda (acceso y estancias).

1. Zonas comunes

1.1 Acceso desde la calle

La accesibilidad de este bloque se estudia en base a los siguientes apartados.

Existencia de un dispositivo accesible que permita la comunicación entre el exterior y el interior de la vivienda.

Nos centramos en el elemento que mejor asegura la accesibilidad que es el videoportero, un sistema que posibilita la identificación visual y permite establecer una conversación o la apertura de la puerta con la persona que ha llamado. Este dispositivo, vinculado a edificios o viviendas más modernas, es de gran ayuda, por ejemplo para las personas sordas usuarias de lengua de signos española. Además se ha preguntado sobre la facilidad de uso del dispositivo, en relación con dos parámetros, la altura a la que se sitúa y la sencillez en el manejo del sistema.

Existencia de un acceso a nivel que permita la circulación segura y accesible a personas con ciertas deficiencias en su movilidad.

Los resultados indican que en la mayoría de los portales de las viviendas se presenta al menos un escalón de varios centímetros de altura o una escalera antes de llegar a la puerta.

La instalación de una rampa como alternativa a los escalones del acceso es una solución que beneficia a todas las personas, si bien es imprescindible que cumplan su función garantizando su uso de manera cómoda, segura y autónoma, adaptándose, en definitiva, a las necesidades de las personas.

Para cumplir este objetivo deben reunir criterios como la existencia de barandillas a ambos lados que permiten su aprehensión por personas que así lo necesiten, anchura cómoda que permitan el paso cuando la persona va cargada de bolsas, maletas..., la pendiente de la rampa ha de ser adecuada, permitiendo su uso, por ejemplo, en el caso de empujar un carrito de bebé o una silla de ruedas y el pavimento de la rampa no debe producir ningún tipo de resbalón o tropiezo,

Además de la rampa, como alternativa al escalón, se puede instalar una plataforma elevadora que salve la diferencia de cota en el acceso desde la calle.

Criterios de accesibilidad relacionados con la puerta de acceso.

Será necesario conocer tres aspectos para asegurar su posibilidad de uso: una anchura cómoda y suficiente para el paso adecuado de las personas, un peso adecuado que no dificulte la apertura y que los mecanismos de apertura (llave, pulsador, etc.) sean sencillos de utilizar.

Como resultado de los tres apartados comentados anteriormente *únicamente 2 de cada 100 viviendas disponen de un acceso con unas características adecuadas de accesibilidad universal (Gráfico 1)*, considerando:

- Existencia de videoportero
- Sin escalones previos a la puerta de acceso o viviendas con escalones y rampa o plataforma elevadora como alternativa accesible y,
- Con una puerta que puede ser utilizada con comodidad.

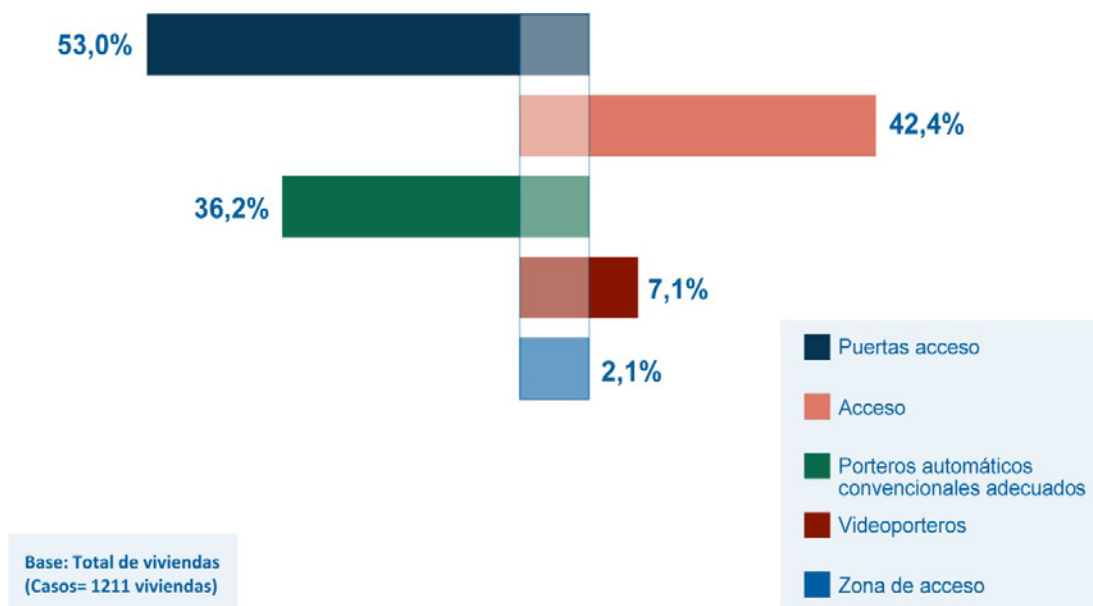


Gráfico 1

1.2 Comunicación vertical en las viviendas

En esta sección nos centraremos en la accesibilidad del núcleo de ascensores, elemento que mejora la calidad en la movilidad de las personas entre las distintas plantas de un edificio (pudiendo llegar a ser un elemento prioritario de elección de la vivienda).

Las características que han de cumplir para que sean accesibles son los adecuados dimensionamientos de espacios en los embarques / desembarques y en el interior de la cabina, así como que se encuentren dotados de un equipamiento que tenga en cuenta las diferentes necesidades de las personas: automatismos en las puertas, altura y manejo de las botoneras, información en formatos alternativos (Braille, alto relieve, sistemas sonoros..)

Los resultados indican que este elemento *no cumple con criterios de accesibilidad universal en prácticamente ningún caso (Gráfico 2)*

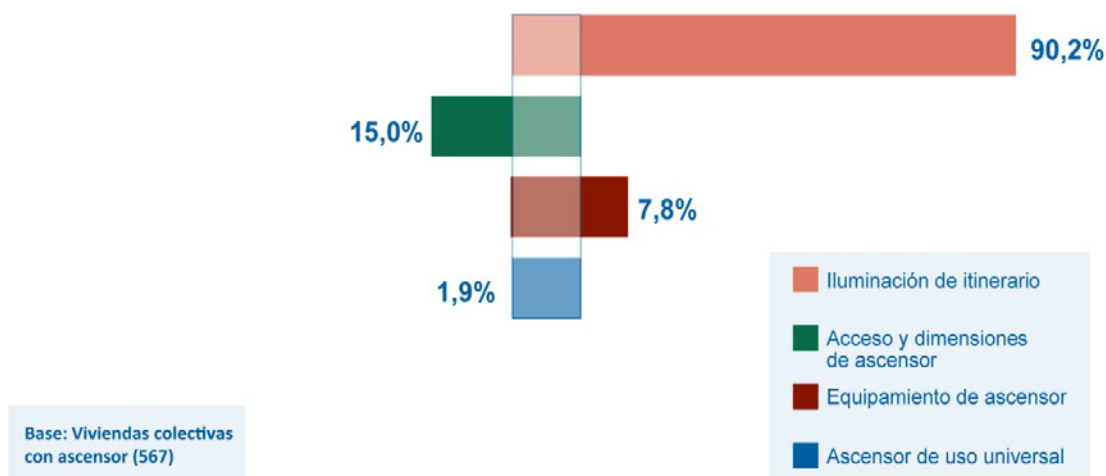


Gráfico 2

1.3 Garajes y zonas de aparcamiento

En primer lugar se estudia la existencia de un dispositivo (mando a distancia) por el que se pueda abrir la puerta desde el vehículo cuando una persona llega al garaje.

Una vez aparcado el vehículo nos centramos en el itinerario accesible hasta la vivienda, lo que implica ámbitos de paso (puertas) con las condiciones de accesibilidad mencionadas anteriormente (peso, anchura y sistema de apertura adecuados) o la existencia de cambios de cota y si se resuelven de forma alternativa mediante una rampa que cumpla con criterios de accesibilidad (barandillas, pendientes, dimensionamientos y pavimentos)

Como resultado final, prácticamente en *2 de cada 10 casos* de viviendas con garaje o zona de aparcamiento es posible aparcar el vehículo y llegar hasta la vivienda *con condiciones de accesibilidad* (Gráfico 3):

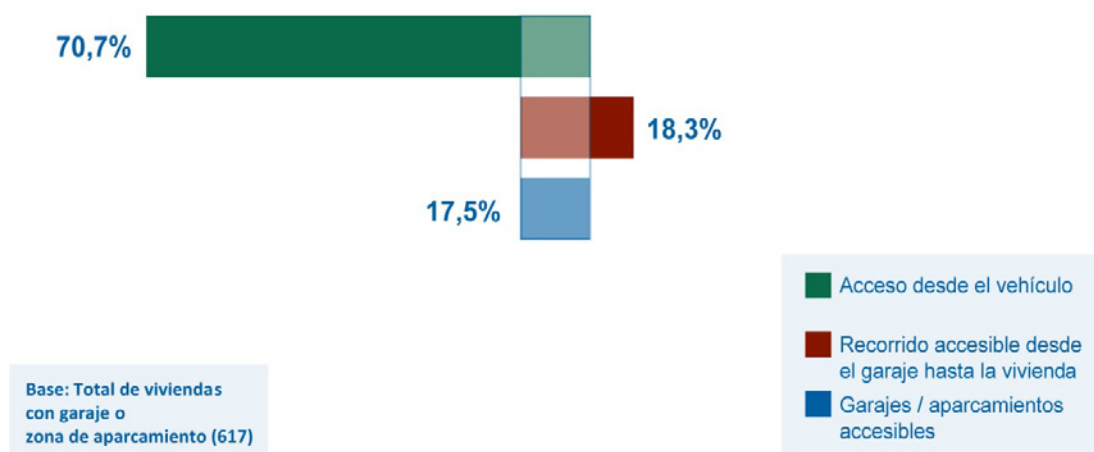


Gráfico 3

1.4 Resto de zonas comunes

Hasta aquí se han analizado diversas zonas comunes de las viviendas, pero además del acceso, la comunicación vertical (núcleo de escaleras y ascensores) y los garajes o aparcamientos, pueden existir otro tipo de zonas de uso común. Es habitual la existencia de trasteros, soportales, jardines, zonas recreativas para niños, instalaciones deportivas, piscina, etc. En este caso se han evaluado los itinerarios hasta estas zonas, no así su uso, poniendo el énfasis en puertas, escalones y rampas durante el recorrido.

Como resultado final *4 de cada 10 viviendas disponen de itinerarios accesibles en los recorridos hacia otras zonas comunes a las mencionadas (Gráfico 4)*. Esto incluye itinerarios:

- Sin puertas o con puertas cómodas,
- Sin escalones o salvados por rampas accesibles y/o plataforma elevadora.

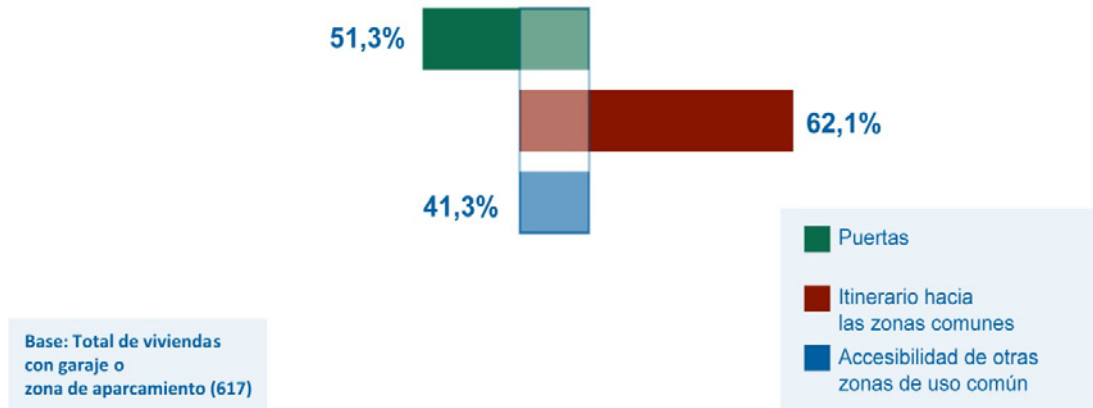


Gráfico 4

Tras el análisis del bloque de zonas comunes nos centramos en la accesibilidad en la propia vivienda que se divide en dos apartados que se detallan a continuación

2 Vivienda

2.1 Acceso desde la calle

Como resultado final la zona de acceso al interior de las viviendas cumple criterios de accesibilidad *en prácticamente un 60 % de los casos (Gráfico 5)*, para lo cual se han estudiado los siguientes parámetros:

- Anchura y peso adecuados de la puerta,
- manejo simple de la llave,
- Iluminación óptima,
- pavimentos antideslizantes.

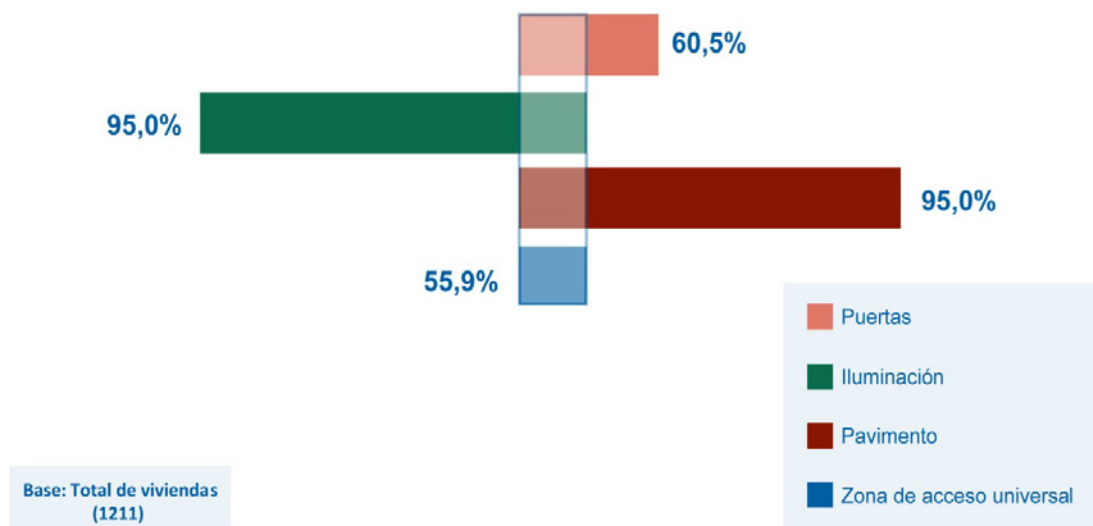


Gráfico 5

2.2 Interior de la vivienda

Una vez dentro de la vivienda, las estancias en las que existen mayores problemas de accesibilidad para las personas que las habitan son los aseos, los dormitorios y las zonas exteriores.

La tipología de las incidencias es diversa, en ocasiones las viviendas pueden tener escalones de acceso a algunas estancias, anchuras de pasillo insuficientes para un desplazamiento cómodo, etc. Agrupando los problemas por tipos, aquel que más se menciona es la existencia de escaleras o escalones en el acceso o deambulación hacia alguna estancia concreta. Este problema puede ir de un simple escalón en el acceso al jardín o terraza a, incluso, un tramo de escaleras para acceder a la planta superior de la vivienda (caso de viviendas unifamiliares).

Otro de los problemas más frecuentes son los anchos de paso insuficientes e incómodos entre estancias. Las puertas de ciertas habitaciones o los pasillos estrechos para, por ejemplo, el desplazamiento de una persona en silla de ruedas pueden suponer un problema importante ya que algunas de las habitaciones quedan inutilizadas.

También se destacan como aspectos relevantes:

- La existencia de bañera en el aseo en vez de plato de ducha.
- Las reducidas dimensiones de algunas estancias de la vivienda.

Expuesta la sección relacionada con los resultados de accesibilidad obtenidos de las respuestas de los encuestados la siguiente etapa es el análisis técnico, en base a la actual normativa de aplicación estatal, de una muestra reducida de las viviendas participantes. Este trabajo sirve como una aproximación a una comparativa de sus resultados con la percepción de los usuarios.

B. Comparativa de la evaluación técnica con la percepción del usuario

Los datos se presentan utilizando un recorrido que conforma una cadena de accesibilidad tipo en la vivienda y se corresponde con el esquema empleado durante todo el documento.

1. Zonas comunes

1.1 Acceso desde la calle

Portero automático, timbre o videoportero

Como se indicó en su momento, los criterios a considerar en este elemento son la altura de los mismos, así como si su funcionamiento es sencillo.

La desviación entre el cumplimiento normativo y el grado de accesibilidad detectado por los usuarios es muy elevado puesto que según la evaluación técnica en ninguna de las viviendas estudiadas se cumplen los criterios normativos mientras que según la percepción de los usuarios podemos considerarlos accesibles en un prácticamente cuatro de cada diez viviendas. La diferencia puede deberse a que los usuarios suelen acceder al edificio de manera autónoma con su propia llave, no siendo necesario utilizar el dispositivo de comunicación. De ahí que su percepción sobre la altura y el funcionamiento sea menos estricta que los “ojos” del técnico, sobre todo en cuanto a la sencillez del funcionamiento.

El principal problema detectado por el técnico es la inadecuada colocación, principalmente debido a su altura. También varía el porcentaje en cuanto al accionamiento de estos mecanismos, percibido como sencillo por un alto porcentaje de los usuarios pese a su bajo índice de cumplimiento normativo.

Rampas en el recorrido de acceso

La comparación entre los datos recogidos a través de las dos fuentes se basa en los criterios comunes de ambos estudios: existencia de pasamanos en ambos lados de la rampa, anchura de paso suficiente, inclinación adecuada del plano y pavimento instalado.

En esta ocasión también se presenta una desviación considerable, los usuarios valoraban como accesibles la mitad de las rampas mientras que para la evaluación técnica solamente el 6 % lo era. Una posible explicación es que no se es consciente del esfuerzo que supone subir o bajar una rampa, no se tiene asumida cual es la magnitud “admisible” de ese esfuerzo, por lo que, si las pendientes no son excesivamente pronunciadas (superiores al 15-20%), los usuarios no consideraran inadecuada su inclinación.

Puerta de acceso

En este caso, los resultados entre el cumplimiento normativo y la experiencia de los usuarios son algo más similares que en los anteriores, si bien los usuarios siguen siendo menos restrictivos que la normativa puesto que se evalúan como accesibles elementos que no lo son.

1.2. Comunicación vertical (ascensores)

El presente apartado se basa en los siguientes criterios: espacio de maniobra de dimensiones suficientes previo al ascensor y en la propia cabina, anchura adecuada de paso de la puerta de acceso, comodidad de uso de la botonera interior en cuanto a localización, altura y separación a rincones y existencia de caracteres en braille y alto relieve.

Se puede concluir que los ascensores satisfacen en muy baja medida (menos del 10%) los criterios de accesibilidad considerados, tanto desde el punto de vista normativo como para los usuarios, siendo estos niveles muy similares en ambos casos.

El parámetro que mejor se detecta es el espacio interior de la cabina, seguramente debido a que los usuarios se fijan en estas dimensiones cuando les resultan incómodas por insuficientes, situación que se producirá de forma asidua en su vida diaria (acceso con bolsas, carros de la compra, carritos de bebé, etc...), lo que sumado al concepto de accesibilidad de la normativa aplicable a estos elementos, hacen que los valores sean bajos en ambos casos y muy similares entre sí.

1.3 Garajes y zonas de aparcamiento

Se han analizado aquellos elementos presentes en las rutas de acceso a los garajes, y que condicionan de forma especial la accesibilidad a los mismos: existencia de escalón o escaleras en el recorrido, anchura de paso suficiente en puertas, peso adecuado para la apertura de las mismas, manejabilidad de los sistemas de apertura/cierre y conexión con el núcleo de comunicación vertical.

Los usuarios son bastante menos exigentes con los criterios de accesibilidad que la norma, salvo en el caso de la fuerza necesaria a aplicar para abrir las puertas. Este hecho encuentra su explicación en el cumplimiento de las leyes de protección contra incendios, puesto que estas zonas suelen estar separadas del resto de espacios de la planta y del edificio por puertas cortafuegos, para las que la normativa prevé una fuerza necesaria para su apertura mayor de la del resto de puertas.

Cabe destacar nuevamente, que los usuarios detectan menos desniveles en los recorridos que los técnicos, y esto se debe a que no consideran los pequeños cambios de cota que no les exigen levantar el pie por encima de lo habitual al caminar.

1.4 Otras zonas de uso común

La diversidad tipológica y funcional de los espacios estudiados en este apartado, hacen que los elementos que pueden estar presentes en sus recorridos sean muy dispares y variados. Por tanto, y para facilitar el análisis referente al grado de accesibilidad a estos espacios se ha planteado a través de los elementos que pueden suponer, por su configuración, problemas de accesibilidad.

Elementos de paso a lo largo del recorrido

Los parámetros estudiados para las puertas en los recorridos hacia zonas comunes son los mencionados anteriormente.

Nuevamente los usuarios conceden mayor grado de accesibilidad a los elementos de paso que la norma de aplicación. En este caso el peso de las puertas no resulta excesivo para los usuarios, dato curioso ya que por la normativa de protección contra incendios, ciertas zonas comunes (trasteros, almacenes, cuartos de limpieza y mantenimiento, etc...) han de estar cerrados por puertas cortafuegos al igual que en el caso de los garajes en cuyo análisis sí quedaba reflejado el descontento de los usuarios por la fuerza “excesiva” que debían hacer para abrirlas. Seguramente se deba a que estas puertas no suelen estar cerradas con llave, salvo en las ocasiones u horarios en los que no está permitido el acceso de público a las mismas (p.e.: zona de piscinas).

Rampas

Las rampas son elementos relevantes en los recorridos de acceso a las zonas comunes, ya que en muchos de los casos los usuarios accederán a las mismas en condiciones diferentes a las de la deambulación ordinaria: portando bultos (en trasteros), empujando carritos de bebé (en zonas de ocio y esparcimiento), con vestimenta específica (en piscinas), etc. Los usuarios vuelven a valorar este elemento como más accesible que lo que marca la normativa, sin embargo, es cierto que por las características de acceso a las mismas los usuarios son más exigentes con estos elementos que, por ejemplo, con elementos similares ubicados en el acceso al portal.

2. Vivienda

2.1 Acceso a la vivienda

La opinión de los usuarios acerca de la accesibilidad que presenta esta zona es bastante superior al grado de cumplimiento normativo en materia de accesibilidad.

Se produce una desviación (cercana al 25%), en lo referente a la anchura de la puerta, siendo superior la satisfacción de los usuarios que el cumplimiento de los criterios normativos. Sin

embargo, en los aspectos relativos a la apertura de la puerta son los criterios normativos los que se valoran por encima de las opiniones de los usuarios. Estos datos pueden ser fruto de la dificultad de uso de los sistemas de cierre de las puertas que, hasta la popularización de las puertas blindadas a finales de la década de los 90, consistía en una serie de elementos independientes que había que ir accionando uno por uno con su correspondiente llave para poder abrir la puerta (cerrojos, resbalones, cerraduras, etc).

2.2 El interior de la vivienda

Elementos de paso y espacios de circulación: Si bien en las visitas técnicas se ha detectado que tan solo el 4,6% de las puertas interiores de las viviendas cumplen con la normativa, los usuarios no han expresado incidencias destacadas en la accesibilidad al respecto de la movilidad interior. Sobre lo que se sí se han pronunciado es sobre el grave perjuicio que supone para la accesibilidad la existencia de escalones o cambios de cota en el interior de la viviendas (problema típico de las viviendas unifamiliares desarrolladas en más de una planta, y que ha dado lugar a obras de reforma para concentrar los espacios necesarios para vivir en la planta baja de las mismas).

Habitaciones y espacios vivideros: Del total de los espacios de los que se compone la vivienda el que más problemas potenciales en materia de accesibilidad presenta es el aseo, ya que se utiliza con una frecuencia elevada y su mobiliario no puede ser desplazado a necesidad del usuario salvo mediante obras de reforma interior. La mayoría de los problemas de desenvoltura en el interior de la vivienda (salvo el caso de la existencia de escalones o cambios de cota interiores) se concentran en esta estancia. A pesar de ello los usuarios sólo perciben como problema de accesibilidad en aseos la existencia de bañera en lugar de plato de ducha, dejando de lado todo el resto de criterios normativos de espacios de acercamiento a los lavabos, sistemas de grifería accesible, etc... que en la mayoría de los casos tiene índices de cumplimiento normativo relativamente bajos.

Dispositivos accesibles: El alto grado de cumplimiento normativo a este respecto encuentra su correspondencia entre la experiencia de uso de estos elementos por parte de los encuestados, ya que ninguno ha manifestado tener problemas para utilizarlos. Estos buenos datos por ambas partes se deben a la generalización del uso de interruptores de tipo balancín, con superficie de presión suficiente.

C. Conclusiones

Habitamos viviendas sin accesibilidad universal

Los resultados expuestos provienen del bloque correspondiente al cuestionario telefónico. Como se ha podido comprobar en el apartado titulado *Comparativa de la evaluación técnica con la percepción del usuario*, estos resultados constituyen el mejor de los panoramas posibles puesto que la percepción de los usuarios de los criterios de accesibilidad en los elementos estudiados siempre ha sido más benevolente que el resultado de aplicar la normativa de accesibilidad vigente.

El acceso: primer eslabón fallido de la cadena de accesibilidad. Solamente la zona de acceso de 2 de cada 100 edificios / viviendas cumple con criterios de accesibilidad universal.

Comunicación vertical: 15 de cada 100 viviendas están dotadas de ascensor considerado de acceso cómodo y dimensiones interiores adecuadas. Sin embargo, si se añaden criterios de accesibilidad universal y se piensa en un equipamiento para todas las personas, esta cifra bajaría a 2 de cada 100 ascensores.

Los garajes y zonas de aparcamiento de las viviendas: Difícilmente utilizables. Los garajes y zonas de aparcamiento de 18 de cada 100 viviendas presentan características adecuadas para su uso por cualquier persona; en el resto se encontrarán dificultades para abrir la puerta desde el vehículo o para llegar sin obstáculos hasta la vivienda.

Zonas de uso... no tan común. En menos de la mitad de las viviendas (42 de cada 100) en las que se dispone de zonas de uso comunitario los recorridos son accesibles teniendo en cuenta los elementos analizados.

La propia vivienda, el espacio más accesible. En la mitad de las viviendas no existen problemas de accesibilidad para las personas que componen el hogar. En 56 de cada 100 la zona de acceso cumple los criterios analizados. Y en 88 de cada 100 viviendas no encuentran dificultades en cuanto a la accesibilidad en el uso de las dependencias interiores.

Debemos recordar que en este ámbito existían grandes desviaciones entre la evaluación aplicando la normativa técnica y la percepción de los encuestados.

Accesibilidad versus Comodidad

El concepto de accesibilidad se vincula fundamentalmente con unas necesidades específicas propias de personas con discapacidad física y, en algunos casos, también de personas mayores

y siempre ligado a dificultades de deambulaci3n. En este sentido los datos obtenidos demuestran que se reconocen ciertos problemas que suponen dificultades o imposibilidades de acceso a la vivienda para estas personas. Los que se identifican con mayor claridad son la presencia de escalones sin rampa alternativa, el dimensionamiento en anchura y profundidad del interior de la cabina de ascensor y, dentro de las viviendas, la existencia de ba1eras en vez de platos de ducha.

El apartado “Reformas de Accesibilidad” del cuestionario da una pista de este alto nivel de identificaci3n en tanto en cuanto en 43 de cada 100 edificios se ha acometido alg3n tipo de mejora de accesibilidad relacionada con la instalaci3n de rampas interiores o de acceso al portal con objeto de salvar cambios de plano.

Ahora bien, ¿qu3 sucede cuando los encuestados se enfrentan a valorar los par3metros de dimensionamiento de una rampa alternativa a ese cambio de nivel?

La experiencia t3cnica demuestra que no son conscientes del esfuerzo que supone subir una pendiente pronunciada, por ejemplo, para una persona en silla de ruedas. El elemento comparativo utilizado, la evaluaci3n t3cnica de las visitas “in situ”, refleja que pendientes longitudinales del 20 % no fueron consideradas inadecuadas por los encuestados (el C3digo T3cnico marca un valor m3ximo del 10 %).

Otro elemento que da idea del desconocimiento es el de los dispositivos de comunicaci3n con el exterior, es decir, porteros autom3ticos convencionales y videoporteros. La evaluaci3n t3cnica “in situ” muestra que ninguno de los edificios posea elementos que cumplieren las caracteristicas de accesibilidad requeridas –altura correcta, sencillez de uso- pese a que casi el 40 % de los encuestados los vean como adecuados.

Por otra parte, como ya se ha indicado, para los encuestados solamente el 15 % de los ascensores presentan accesos y dimensiones interiores accesibles. Se puede suponer que se trata de resultados bastante fiables puesto que el interior de las cabinas es un espacio que conocen bien al frecuentarlo portando todo tipo de objetos y en muy diversas circunstancias.

Mientras que, en sentido contrario, es rese1able el alto 3ndice de personas, casi el 10%, que no saben si entre los equipamientos de su ascensor se incluye o no una botonera en Braille.

Y, por 3ltimo, en relaci3n con las propias viviendas, uno de cada dos de sus moradores aprueba la accesibilidad de su hogar y lo hace con una nota media de 8,5, nota que decrece a 6,3 cuando se les indica que se pongan en la piel de una persona con discapacidad. Esto indica que perciben que encontrarían dificultades, aunque no su gravedad, si alguien de la familia tuviera que utilizar una silla de ruedas. Y, a la par, vuelve a recordar que, incluso en el caso de personas con discapacidad como se muestra en los grupos de discusi3n, lo m3s frecuente es

darse cuenta de la necesidad concreta de accesibilidad cuando surge la dificultad o imposibilidad de uso.

A pesar de ello y ligando todas las cuestiones comentadas se percibe un incremento de la demanda de determinados elementos relacionados con la accesibilidad especialmente vinculados a la comodidad y facilidad de uso para todas las personas.

Es necesario entender el porqué de cada detalle.

Los expertos consideran que se siguen diseñando y construyendo viviendas en las que se aplican criterios de accesibilidad sin entender su porqué. Aunque se reconoce el esfuerzo desarrollado para incorporar mejoras se continúan detectando errores de diseño y ejecución de las soluciones aportadas que muestran que se sigue sin tener en cuenta las necesidades de las personas que las utilizarán.

Este hecho es más significativo, si cabe, cuando se refiere al interior de la propia vivienda, echándose en falta un diseño flexible que permita la adecuación a necesidades futuras; las viviendas no serán accesibles ni sostenibles si no se adecúan a las cambiantes necesidades de sus diferentes moradores y en un largo período de tiempo.

La clave del conocimiento en materia de accesibilidad universal es obligación de los profesionales que diseñan, promueven, construyen los edificios de viviendas y de quienes se ocupan de las regulaciones y controlan su cumplimiento de la misma forma que con cualquier otro requerido como dotar de seguridad ante incendio o de elementos de sostenibilidad.

Por último una referencia a la reserva de viviendas de protección oficial adaptadas, en las que se mantienen dos tipologías que responden a situaciones muy concretas, sin avanzar hacia criterios de diseño para todas las personas en la proyección, ejecución y, especialmente en la gestión de la adjudicación que las conecte con las necesidades de las personas adjudicatarias para evitar que se tenga que adaptar la adaptación.

Oferta poco variada, demanda poco exigente

Desde el lado de la oferta, las viviendas que se ponen en el mercado en general no responden a las necesidades de accesibilidad de las personas. Aún sigue estando presente la idea de que lograr viviendas universalmente accesibles es muy costoso, y por tanto, avanzar en accesibilidad es incrementar el precio final. Por ello quienes diseñan, construyen y promueven viviendas no abordan esta cuestión en profundidad.

Proyectar bajo criterios de accesibilidad universal, al igual que incluyendo los de eficiencia energética, seguridad, etc. tiene el impacto de dotar de valor añadido a las viviendas aumentando su calidad final. Esto no está siendo interpretado así por el mercado, que no está siendo consciente de la existencia de una demanda potencial, creciente cada día, que necesita que sus viviendas ofrezcan accesibilidad y, sobre todo, comodidad en el uso.

Y eso tiene su porqué puesto que, desde el lado de la demanda, como pone de relieve el estudio, no se explicita o, mejor dicho, no se ha explicitado hasta ahora -por desconocimiento, por pensar que puede ser muy caro... - la necesidad de accesibilidad o no se valora convenientemente que esa vivienda, concebida como “para toda la vida” en el momento de la compra, debe reunir esas características concretas.

Se requiere por tanto un cambio en la expresión de las necesidades a la hora de la compra de la misma forma que una oferta clara de las ventajas que supone habitar una vivienda accesible.

D. Recomendaciones

Formación

Inclusión de formación en diseño para todos y accesibilidad universal a los diferentes actores relacionados con el sector de la construcción de viviendas:

- En planes formativos de licenciaturas universitarias a los futuros profesionales del sector (arquitectos, ingenieros...). La accesibilidad universal y el diseño para todos no debe desgajarse del resto de requerimientos a tener en cuenta en la fase de diseño.
- A los técnicos y gestores de las administraciones públicas, según su función en el asesoramiento, ejecución, control y supervisión de aspectos relacionados con la accesibilidad en el ámbito de la vivienda.
- A promotores y constructores, responsables del producto final y los que ponen la oferta en el mercado. Imprescindible es su perspectiva sobre la importancia de que una vivienda accesible es una vivienda de calidad y confort, y sobre la que se deben desmontar mitos como su incompatibilidad con la estética o su mayor coste económico.

Innovación e Investigación

- Creación de redes de conocimiento formadas por grupos de entidades multidisciplinares (centros de investigación, universidades, plataformas

tecnológicas....) en las que se fomente la investigación y la innovación de soluciones de diseño accesible que faciliten una flexibilización de las viviendas y haga viable, tanto técnica como económicamente, su adecuación y facilidad de uso para todas las personas.

- Apoyo a la investigación e innovación en la puesta en marcha de proyectos relacionados con la accesibilidad mediante recursos públicos y privados buscando fórmulas que incentiven su desarrollo (concursos, tesis doctorales...).

Se precisa investigación e innovación para avanzar con mayor rapidez y acierto. Se trata de que las facultades y escuelas universitarias, los centros de investigación y las empresas, cada una en su campo de conocimiento, conectados entre sí y con las personas con discapacidad avancen en la aportación de soluciones. Cualquier necesidad de tener criterios técnicos para un buen diseño, por ejemplo cómo delimitar cuál es la pendiente máxima de una rampa para su uso seguro por cualquiera o cómo debe concebirse la gráfica de una señal informativa para que sea comprendida por el máximo posible de personas con independencia de su edad, capacidad, nivel formativo, origen cultural, etc. tendrían respuesta más fácil y en menos tiempo si se implicaran los profesionales y, especialmente, quienes se dedican a la investigación en cada uno de los campos, siempre, claro está, de la mano de quienes precisan esas soluciones; es decir, establecer redes que hagan que el conocimiento esté ligado a las necesidades de la vida cotidiana de las personas.

El marco normativo y su cumplimiento

- Avanzar en los criterios de diseño para todas las personas continuando con el desarrollo del Documento Básico de Seguridad de Utilización y Accesibilidad del Código Técnico de Edificación, generando nuevas soluciones que lo amplíen y mejoren conforme se presenten situaciones que no se contemplen en el mismo.
- Unificar los parámetros de accesibilidad recogidos en las distintas normativas de accesibilidad (autonómicas, locales y estatales) a fin de facilitar su aplicación a los agentes implicados en el diseño y construcción de las viviendas.
- Fomentar y facilitar la aplicación de la recién aprobada Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana la cual debe suponer un impulso a la mejora de la accesibilidad en las viviendas, aportando y articulando procedimientos de gestión sencillos y ágiles de las subvenciones económicas.

- Avanzar en la gestión de la adjudicación de las viviendas adaptadas de protección oficial, normalizando estos criterios, de forma que las conecte con las necesidades de las personas adjudicatarias para evitar que se tenga que readaptar la adaptación.
- Aumentar el control y supervisión de la ejecución para conseguir un mayor cumplimiento de la normativa en materia de accesibilidad permitiendo a la población disponer de viviendas más cómodas y seguras.

Participación social y cooperación internacional

- Implicación de organizaciones y plataformas de participación ciudadana de todo tipo - personas mayores, profesionales, vecinos,...- con las de personas con discapacidad en ámbito local para un diagnóstico y búsqueda de soluciones a de las dificultades existentes en la accesibilidad y uso de las viviendas.
- Organización de actividades–seminarios, jornadas, etc...- en cooperación con otras organizaciones con el objetivo de incrementar la demanda de accesibilidad a través del reconocimiento de las necesidades.
- Difusión de prácticas innovadoras en la construcción o rehabilitación de viviendas entre organizaciones y plataformas a través de los medios de comunicación social y las redes sociales.

LA PRESENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE EMPLEO Y DISCAPACIDAD EN ABC Y EL PAÍS (1978-2012).

Borja González Luna

(Doctorando en Sociología de la UCM) –bgonlun@gmail.com–

Antonio Iáñez Domínguez

(Profesor Titular de la Facultad de Trabajo Social de la UPO, Sevilla) –aiadom@upo.es–

PANEL 8: «Políticas Sociales y Discapacidad».

Resumen:

En esta comunicación se presenta los resultados de los análisis realizados en relación con el conjunto de noticias relacionadas con el empleo ordinario y protegido de las personas con diversidad funcional física de una muestra seleccionada en los periódicos ABC y El PAÍS entre 1978 y 2012. El empleo es un tema muy presente en la prensa a través de noticias que ofrecen porcentajes de personas con diversidad funcional desempleadas, historias personales de *éxito* laboral, la opinión del empresariado, el incumplimiento de la LISMI, las reivindicaciones del movimiento asociativo, los centros especiales de empleo, etc. Un argumento comúnmente repetido es la valoración del empleo como medio de integración social y *normalización*. En una sociedad capitalista esa “normalidad” pasa por producir un valor económico para conseguir un beneficio con el que poder consumir bienes y servicios. Los discursos encontrados han sido complementados con la legislación más relevante y han sido contrastados con los datos secundarios disponibles en materia de empleo.

Palabras clave: diversidad funcional, discapacidad, empleo, LISMI, medios de comunicación.

1. Introducción.

La imagen de la diversidad funcional ha sido construida social y culturalmente a lo largo de los años desde diversos espacios (político, legislativo, asociativo, educativo, laboral, académico). En esa construcción, los medios de comunicación –como productores y generadores de estados de opinión- han jugado y juegan un papel importante. Los/as periodistas son conscientes de cómo influyen sus mensajes en la conformación de la idea que tienen las personas sobre un determinado fenómeno. Analizando e interpretando el tratamiento otorgado a la diversidad funcional física en ese espacio comunicacional, se puede llegar a conocer cómo ha sido la representación de la misma y su evolución a lo largo del periodo analizado.

La importancia del papel de los medios de comunicación en la construcción de la realidad fue lo que nos llevó a realizar la investigación financiada por la Asociación Roosevelt con motivo de la XII Beca de investigación, que tuvo por objetivo analizar la imagen y el tratamiento dado a la diversidad funcional física en la prensa española, en concreto, a través del análisis de las noticias publicadas en dos periódicos nacionales: ABC y El País, en el periodo comprendido entre 1978 – 2012.

Los resultados han mostrado que la diversidad funcional es un tema de actualidad periodística, que ha venido en aumento, cuantitativamente, con el paso del tiempo, aunque lógicamente aparezca con mayor frecuencia en determinados momentos (la publicación de una Ley, la celebración de los Juegos Paralímpicos, el Día Internacional, los periodos de elecciones, actos reivindicativos del movimiento asociativo, etc.). Conforme la diversidad funcional ha ido colocándose en las agendas de los/as representantes políticos, las noticias han sido más constantes. Si bien este aumento se puede interpretar como un hecho positivo, que lo es indiscutiblemente desde el punto de vista de la visibilidad, no siempre la producción de contenidos sobre diversidad funcional en la prensa contribuye a mejorar la imagen de las personas ni facilita su integración.

Para esta comunicación se han seleccionado las noticias concernidas con el empleo, relacionándolas con la legislación más relevante en la materia, y contrastándolas con datos secundarios obtenidos de diferentes fuentes estadísticas. Se quiere, por tanto, mostrar cómo ha

sido la presencia de las políticas públicas sobre empleo y diversidad funcional en la prensa, a través de los dos periódicos seleccionados.

2. Metodología.

Para realizar el análisis de la “representación de la diversidad funcional física en la prensa” se optó por elaborar una muestra de noticias¹ de los periódicos nacionales ABC y El País, por considerarse que ambos periódicos representan los diarios de mayor tirada para el periodo analizado que comprende el intervalo de 1978 a 2012.

Para la búsqueda y selección de las unidades de análisis hemos utilizado los «buscadores» con los que cuenta cada periódico en su página web². Para usar correctamente dichos buscadores y acercarnos al objeto de estudio de nuestra investigación definimos cuáles podrían ser, según un criterio que tuviera en cuenta la evolución terminológica, los «términos clave» para diversificar la forma de búsqueda a través de dichos buscadores. La idea era que diferentes términos nos remitiesen a diferentes momentos históricos que se tenían que ver reflejados en la prensa analizada; los términos utilizados fueron: “disminuidos físicos”, “minusválidos físicos”, “discapacidad física” y “diversidad funcional”. A continuación creamos una tabla con todas las unidades de análisis aparecidas en cada periódico por cada término clave y año, que nos sirvió para establecer la proporción de unidades de análisis que íbamos a seleccionar para una muestra teórica de 300 noticias.

El criterio de selección de dichas unidades consistió en atender a un orden de jerarquía de los diferentes estilos periodísticos: editorial, artículo de opinión, reportaje, crónica y noticia, es decir, cada estilo periodístico, en el orden de jerarquía establecido, funcionaba de filtro para la selección de la cuota correspondiente a cada año. El principio de selección de las unidades de análisis fue optar, en primer lugar, por aquellas unidades de análisis que contienen un mayor contenido discursivo, frente a las noticias, en sentido estricto, que muestran un contenido más descriptivo y objetivista—aunque fueron estas últimas las unidades de análisis que obtuvieron

¹Las unidades de análisis no solo se correspondieron con noticias, en un sentido estricto, también han sido analizados editoriales, artículos de opinión, reportajes, y cartas al director.

² Para ABC: <http://www.abc.es/> Para El País: <http://elpais.com/>

mayor representación—. En el transcurso de la selección, decidimos incorporar también las cartas al director y las entrevistas a personas con diversidad funcional como unidades de análisis “extras”, es decir, que no contabilizaron dentro de las cuotas establecidas de forma proporcional. La muestra quedó constituida por un total de 435 noticias: 202 en ABC y 233 en El País.

Tabla 1. Unidades de análisis seleccionadas por periódico (cada cuatro años).

AÑO	ABC	EL PAÍS	Total
1978-1981	18	13	31
1982-1985	11	15	26
1986-1989	28	11	39
1990-1993	32	11	43
1994-1997	25	31	56
1998-2001	23	44	67
2002-2005	20	38	58
2006-2009	25	36	61
2010-2012	20	34	54
Total	202	233	435

Fuente: elaboración propia.

Para el análisis presentado en esta comunicación se seleccionaron todas las unidades de análisis que trataban sobre empleo ordinario y protegido de la muestra obtenida.

3. Empleo ordinario en empresas privadas y públicas.

Para concretar mejor el análisis de las noticias seleccionadas en relación con el empleo ordinario hemos organizado la información en tres subapartados que comprenden la década de los 80 y 90 del siglo XX y primera década del siglo XXI.

3.1. Década de los 80:

La década de los 80 se abre, en España, con una tasa de paro del 11,1% de la población activa total, alcanza su máximo en 1985 con una tasa del 21%, y dicha década se cierra con un 17%. En

esta década, en algunas ofertas de trabajo se puede leer: “se excluirá todo aquel que reúna impedimento físico o psíquico”³.

La primera noticia, en relación con el empleo, aparece el 22 de Febrero de 1979⁴. Este es un momento en el que acontece la re-estructuración de organismos, instituciones y ministerios del Estado como consecuencia de las transformaciones democráticas que acontecen en España. Se disuelve la Asociación Nacional de Inválidos Civiles (ANIC) y sus trabajadores pasan a formar parte del Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos (SEREM) de la Seguridad Social. En dicho contexto de reestructuración del Estado español se aprobará, el 7 de Abril de 1982, la Ley de Integración Social de los Minusválidos, conocida con las siglas LISMI, que será el texto de referencia en materia laboral durante las décadas de los 80 y 90.

En un memorándum presentado, en el año 1986, por la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo de Ministros de la CEE se plantea que “el problema del empleo y el desempleo de los minusválidos presenta gran complejidad. [...] La Comisión considera esencial dar mayor importancia a la capacidad de los minusválidos y subrayar que incluso las deficiencias más graves suponen una limitada serie de minusvalías”⁵. Veintiún millones de europeos en edad laboral, equivalentes a un 10% de la población total, son personas con diversidad funcional según el estudio presentado por la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo de Ministros de la CEE. Según las recomendaciones de dicha Comisión, los países miembros deberían establecer en unos compromisos numéricos la contratación de dicho colectivo en empresas públicas y privadas. Esos compromisos numéricos ya fueron definidos en el texto de la LISMI⁶ (1982):

³“Los minusválidos y su conflictiva integración en las ciudades” (ABC 25 07 1982).

⁴Todas las noticias seleccionadas en el periódico El País durante la década de los 80 se corresponden con noticias sobre empleo protegido.

⁵“CEE: Igualdad de oportunidades para los minusválidos” (ABC 14 09 1986).

⁶El decreto 1451/83 del año 1986, impone la obligatoriedad de reservar el 2 por ciento de los puestos de trabajo en las empresas con más de cincuenta empleados para personas con minusvalía. Y en relación con el empleo en las administraciones públicas, la Ley 30/84 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, establece, en su artículo 19, una reserva del 3 por ciento en las ofertas de empleo público.

Art. 38. Uno. Las empresas públicas y privadas que empleen un número de trabajadores fijos que exceda de cincuenta vendrán obligadas a emplear un número de trabajadores minusválidos no inferior al dos por ciento de la plantilla.

Además, dicha Ley establece, en su artículo 12 (1), un sistema especial de prestaciones sociales y económicas para dichas personas que por no desarrollar una actividad laboral no estén incluidos en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social. Además, la propia Ley prevé que:

Art. 41. Uno. Los minusválidos que por razón de la naturaleza o de las consecuencias de sus minusvalías no puedan, provisional o definitivamente, ejercer una actividad laboral en las condiciones habituales, deberán ser empleados en Centros Especiales de Empleo, cuando su capacidad de trabajo sea igual o superior a un porcentaje de la capacidad habitual que se fijará por la correspondiente norma reguladora de la relación laboral de carácter especial de los trabajadores minusválidos que presten sus servicios en Centros Especiales de Empleo.

Art. 41. Dos. Cuando la capacidad residual de los minusválidos no alcanzara el porcentaje establecido en el apartado anterior accederán en su caso a los Centros Ocupacionales previstos en el título VIII de esta Ley.

Art. 53. Uno. Los Centros Ocupacionales tienen como finalidad asegurar los servicios de terapia ocupacional y de ajuste personal y social a los minusválidos cuya acusada minusvalía temporal o permanente les impida su integración en una Empresa o en un Centro Especial de Empleo.

De forma resumida, estas son las líneas que marca la LISMI y que definen el marco de todo cuanto se dice sobre empleo ordinario y empleo protegido en la década de los 80. Hemos denominado a estas medidas el modelo de la LISMI que se estructura en tres espacios: 1) integración en el empleo ordinario a través del sistema de cuotas, 2) integración en el empleo protegido a través de los centros especiales de empleo, 3) terapia ocupacional y ajuste personal a través de los centros ocupacionales. Además se desarrolla un sistema de prestaciones sociales y económicas para aquellas personas que no desarrollen una actividad laboral.

Durante los 90, observaremos como la falta de aplicación, principalmente, de la cuota del 2% en empleo privado y del 3% en empleo público generará diferentes protestas y reivindicaciones desde el movimiento asociativo. En relación con el empleo protegido, dedicaremos más adelante un subapartado para hablar de la presencia de dicho tema en la prensa analizada.

3.2. *Década de los 90.*

En la década de los 90 la tasa de paro en nuestro país alcanzará unos porcentajes históricos siendo del 22,4%, 23,9%, 22,7%, 22%, y 20,6% en el arco que va de 1993 a 1997, respectivamente. La década se cierra con un descenso de dicha tasa que alcanza, en 1999, un 15,6%. La tasa de paro para el colectivo de personas con diversidad funcional, en 1999, fue del 26,1% (10,5 puntos por encima de la población total)⁷.

En 1994, coincidiendo con el día internacional de las personas con discapacidad, aparece tanto en ABC como en El PAÍS dos noticias donde la Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España (COCEMFE) hace público un manifiesto en el que informa de que son más de un millón las familias españolas que conviven con una persona con diversidad funcional física, de los que sólo un 10 por 100 dispone de un puesto de trabajo y menos de un tercio tiene algún tipo de pensión o subsidio^{8 9}.

Estamos ante algunas de las consecuencias de lo que hemos denominado el modelo de la LISMI, es decir, las medidas que dicha Ley establece en materia de empleo –que hemos enumerado en apartado anterior– y sus consecuencias. Por un lado, como veremos, las cuotas establecidas para la integración laboral en empleos ordinarios no se están cumpliendo¹⁰. Por otro lado, las pensiones y subsidios reconocidos en dicha ley no alcanzan a toda la población considerada (muchos y muchas no tienen el certificado que reconoce su minusvalía) y en la mayoría de los casos, dichas pensiones, no alcanzan el salario mínimo interprofesional. En 1994 el número de personas con diversidad funcional física ronda el millón de habitantes, de los cuales 124.970 personas (12,5%) cobran una pensión no contributiva por invalidez –lo que supuso un gasto bruto para el Estado, a Octubre de 1994, de 5.014 millones de pesetas (30 millones de euros aproximadamente)–.

⁷Encuesta sobre Discapacidades y Deficiencias, 1999.

⁸“Un millón de minusválidos físicos pide más atención social y laboral” (ABC 04/12/1994).

⁹“Los discapacitados reclaman más ayudas y trabajo” (EL PAÍS 04/12/1994).

¹⁰También es importante aclarar que en España no predominan empresas con plantillas superiores a 50 trabajadores. Más bien sucede lo contrario, es decir, tienen mayor presencia las pequeñas y medianas empresas que suelen tener plantillas inferiores a 50 trabajadores.

En 1996, el índice de paro entre las personas con diversidad funcional física es del 67%¹¹. En este contexto, la plataforma PREDIF (Plataforma Representativa Estatal de Personas con Discapacidad Física) va a proponer un discurso diferente a lo que hemos llamado el modelo de la LISMI. PREDIF propone una argumentación que se apoya en un análisis microeconómico del gasto que supone para el Estado una pensión no contributiva y el ahorro que supone mantener a una persona empleada. Llegan a la conclusión de un ahorro para el Estado de 914.000 pesetas al año por cada persona con diversidad funcional empleada (actualmente: 5.493,25 euros)¹².

En 1997, el ministro de Trabajo Javier Arenas, junto con miembros del CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad) presentan a la Reina Doña Sofía un plan de empleo para personas con discapacidad¹³ que entre las principales medidas que contempla está hacer cumplir las famosas cuotas del 2% para empresas privadas y del 3% para empresas públicas. En 1998, coincidiendo con el día internacional de las personas con discapacidad, Javier Arenas anuncia sanciones para las empresas que no cumplan con dichos cupos¹⁴.

3.3. Primera década del 2000:

La primera década del nuevo milenio se abrirá con un descenso prolongado de la tasa de paro que en su primer año se sitúa en el 13,9% (este descenso es una tendencia que se inicia en 1998) y que culmina en el año 2007 (un año antes de la crisis económica internacional) con una tasa de paro del 8,3%. En 2008, la tasa volverá a subir hasta el 11,3%; en 2009, se disparará al 18%; en 2010 alcanza nuevamente el límite del 20%¹⁵; y en 2012, se sitúa en el 25% (el porcentaje más alto del periodo analizado). Para las personas con diversidad funcional legalmente reconocidas, en 2012, la tasa de paro fue de 8,1 puntos superior, es decir, del 33,1%.

Pero aunque la tasa de paro en España es relevante tanto para el colectivo como para la población general, nos parece importante destacar que en esta década el porcentaje de personas con diversidad funcional que se muestran activas ha ido aumentando. En 2012, según la Base Estatal

¹¹“El índice de paro entre los minusválidos físicos se acerca al 70 por ciento” (ABC 02/04/1996).

¹²Una argumentación similar la veremos en la crítica del Foro de Vida Independiente en relación con el coste-plaza de una persona en una residencia y el presupuesto que esa misma persona necesita para contratar a un asistente personal.

¹³“Arenas presenta a la Reina el plan de empleo para discapacitados” (ABC 04/11/1997).

¹⁴ “Siete de cada diez minusválidos en edad laboral están en paro” (EL PAÍS 04/12/1998).

¹⁵Fuente: Banco Mundial. Databank (<http://data.worldbank.org/>).

de Datos de Personas con Discapacidad, había en España 3.478.395 registros correspondientes a las personas que les ha sido valorado su grado de discapacidad. De éstas, el colectivo de personas que han resultado con un grado de discapacidad igual o superior al 33% y como tal con la consideración de personas en situación de discapacidad es de 2.640.300 personas. De dicho conjunto las personas en edad de trabajar, entre los 16 y los 64 años, según el informe elaborado por el INE, “El Empleo de las Personas con Discapacidad” en 2012, fue de un total de 1.450.800 personas. Lo que supone un 4,8% de la población total en edad de trabajar. A continuación se muestra un desglose de dicho número de personas según su actividad:

Tabla 2. Personas con discapacidad según sexo y situación de actividad.

	Valores absolutos en miles			Porcentajes (%)	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	1.450,80	790,5	660,3	54,5	45,5
Activos	531,6	310,2	221,4	58,3	41,7
- Ocupados	355,5	297	148,5	58,2	41,8
- Parados	176,1	103,2	72,9	58,6	41,4
Inactivos	919,2	480,3	438,9	52,3	47,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

El porcentaje de actividad de ambos sexos (36,6%) todavía muestra grandes diferencias en relación con la población sin discapacidad, donde el mismo porcentaje es 40 puntos superior (77,0%). A pesar del elevado número de personas con diversidad funcional que permanecen inactivas (919.200 personas en 2012) observamos como en la serie revisada, 2008-2012, el porcentaje de personas inactivas ha ido disminuyendo. Lo que representa la noticia más positiva en las tres décadas analizadas.

La constatación del insuficiente grado de cumplimiento de la cuota del 2% dio lugar al establecimiento de medidas alternativas y mecanismos de control. Esta necesidad se puso de manifiesto, por primera vez, en el año 1997 cuando se aprobó un plan específico a favor de la ocupación de las personas con discapacidad, con el objetivo de poner en práctica una serie de medidas urgentes para la promoción de la ocupación de este colectivo. Pero no fue hasta el año 2000, mediante el RD 27/2000, cuando las empresas obligadas a cumplir el 2% pueden aplicar las medidas alternativas siguientes:

- Compra de bienes a un Centro Especial de Empleo o a un autónomo con discapacidad.

- Formalización de un contrato civil o mercantil con un Centro Especial de Empleo, o con un trabajador autónomo con discapacidad, para la prestación de servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa.
- Donación o acción de patrocinio.
- Creación de Centros Especiales de Trabajo (CET) y de enclaves laborales; RD 290/2004 del 20 de febrero.

En relación con el empleo público, el Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, aumentaba la cuota del 3% al 5%. Posteriormente será modificada por la Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleo Público, donde se establece en su artículo 59 que en las ofertas de Empleo Público se reservará un cupo no inferior al 7%. Estas medidas de carácter general constituyen los intentos del gobierno central por mejorar la integración laboral de las personas con diversidad funcional en la primera década del nuevo milenio.

En 2006, aparece en El PAÍS una noticia que vuelve a poner de relieve el incumplimiento por parte de las empresas de las cuotas establecidas:

“Un total de 360 compañías de más de 50 trabajadores fueron investigadas en Cataluña al haberse detectado que incumplían la ley. De ellas, 180 seguían vulnerando la norma pese al requerimiento de los inspectores. A causa de las actuaciones de Inspección de Trabajo, las empresas investigadas contrataron a 200 discapacitados o adoptaron alguna de las medidas alternativas que prevé la ley, como la contratación de servicios a centros especiales de ocupación” (EL PAÍS 26 02 2006).

En el último año del periodo analizado, 2012, volvemos a observar como los incumplimientos de la LISMI, treinta años después de su aprobación, sigue siendo uno de los temas más recurrentes entre la administración y el movimiento asociativo:

“Ana Mato, Ministra de Sanidad, Igualdad y Servicios Sociales dice que «promoverá medidas como el cumplimiento de esta reserva del 2% y otras como contratos en el sector público» (ABC 24 01 2012).

“COCEMFE «advierte de que son necesarias aumentar las inspecciones»” (ABC 24 01 2012).

Seis días después del anuncio de la Ministra Ana Mato aparece una nueva noticia en ABC:

“Los inspectores de Trabajo se van a encargar de velar por que las empresas de más de 50 trabajadores cumplan con la ley vigente y reserven un 2% de sus puestos de trabajo a personas con

algún tipo de discapacidad. Según informó a ABC el nuevo director general de Discapacidad, Ignacio Tremiño, desde el Ministerio de Sanidad, Igualdad y Servicios Sociales ya se está trabajando con el de Trabajo para que sus inspectores se involucren en esta tarea” (ABC 30 01 2012).

Los trabajadores con diversidad funcional del mercado privado pertenecientes a empresas con más de 50 trabajadores suponen un 2% del total de asalariados de dichas empresas¹⁶ en 2012, porcentaje en el que están incluidas las entidades especializadas en la inclusión social de personas con discapacidad. De 355.500 ocupados en 2012, el 88% eran asalariados (312.840 personas). Por tanto, el 2% de 312.840 asalariados supone un total de 6.256 personas con discapacidad que trabajan en empresas de más de 50 trabajadores del sector privado, entre los que se incluyen trabajadores de centros especiales de empleo de más de 50 trabajadores.

La primera conclusión es que la medida de discriminación positiva establecida por la cuota del 2% es insuficiente. En primer lugar, porque en las tres décadas transcurridas desde la aprobación de la LISMI todavía existe un número desconocido de empresas que incumplen dicha ley. En segundo lugar, el límite de tamaño de las compañías que establece la legislación española en lo que se refiere a las personas con discapacidad no tiene en cuenta las particularidades de la demografía empresarial española. Según el informe elaborado por la consultora KPMG (2011):

“La cuota alemana, por ejemplo, alcanza al 5% de los empleados en compañías de más de 20 trabajadores. En el caso de España el tamaño de las compañías a las que aplica la cuota es de 50 empleados. Teniendo en cuenta que el tamaño medio de las compañías españolas es, en términos de empleados, la mitad de las alemanas, puede afirmarse que el potencial número de puestos de trabajo que podrían ser ocupados por personas con discapacidad en España están muy lejos del equivalente alemán” (49-50).

Otra medida establecida por la LISMI son las ayudas públicas a las personas con discapacidad. Según KPMG (2011):

Desde el punto de vista del gasto público, conviene recordar asimismo el carácter permanente de las ayudas públicas a las personas con discapacidad. Tal y como muestran los estudios

¹⁶La estadística “El Empleo de las personas con discapacidad” no permite saber el porcentaje de empresas de más de 50 trabajadores que cumple con la cuota de reserva establecida legalmente, según la cual han de tener en plantilla al menos un 2% de personas con discapacidad.

desarrollados al efecto por organizaciones internacionales como la OCDE, la salida de una persona con discapacidad del mercado laboral tiene carácter casi permanente. Esto es, la probabilidad de que una persona que recibe subsidios por discapacidad se reincorpore al mercado laboral es reducida. De este modo, las iniciativas y el apoyo público al empleo de las personas con discapacidad tiene como contrapartida una disminución que podríamos denominar estructural y de largo plazo sobre el gasto social y reduce las presiones sobre el estado del bienestar (34).

Una tabla elaborada a partir de los datos del INE¹⁷ nos muestra los siguientes datos generales en relación con las ayudas públicas recibidas por el colectivo a través del Sistema Público de Prestaciones:

Tabla 3. Personas con discapacidad que reciben alguna prestación y permanecen en activo.

AÑO	Valores Absolutos		Porcentajes		Población con discapacidad en edad laboral
	Personas que perciben alguna prestación	Personas que permanecen en activo	Personas que perciben alguna prestación	Personas que permanecen en activo	
2013	822.600	178.800	57%	21,7%	1.428.300
2012	783.422	146.400	54%	18,6%	1.450.800
2011	719.400	138.700	57%	19,3%	1.262.000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

El número de personas en edad laboral que perciben una prestación sigue siendo muy elevado. Y de éstas las que permanecen en activo el porcentaje es pequeño. Por lo que el modelo de la LISMI, en relación con las prestaciones sociales, supone un gasto social muy elevado. Lo que tampoco quiere decir que haya que prescindir de dichas prestaciones, más bien tienen que mejorar las políticas activas de empleo para aquellas personas que quieren y pueden trabajar.

En relación con los incentivos para el fomento de la contratación, el informe del INE de 2014, “El empleo de las personas con discapacidad”, nos dice que en 2013 el 26,6% de los ocupados con discapacidad que trabajaban en centros ordinarios contaba con alguna deducción en las contribuciones a la Seguridad Social y el mismo porcentaje tenía un contrato específico de discapacidad, es decir, sólo 1 de cada 4 personas en edad de trabajar se estaba beneficiando de dichos incentivos. Según dicho informe “las deducciones de la cuotas de cotización y la contratación específica beneficiaron sobre todo a la población masculina, al grupo de edad de 16

¹⁷ “El empleo de las personas con discapacidad”, Instituto Nacional de Estadística.

a 44 años, al grupo de discapacidad asociada a deficiencia intelectual y a las personas con un grado de discapacidad entre 65% y el 74%” (2014: 10).

Las unidades de análisis analizadas nos muestran, en materia de empleo ordinario, que tanto las esperanzas que generó la LISMI como su falta de aplicación es el tema que tiene más presencia. A su vez, las cuotas establecidas para empleo privado y público es el tema que genera más debate. En la década de los 90, el movimiento asociativo exige mayores inspecciones para el cumplimiento de dichas cuotas y critica el elevado número de personas que permanecen inactivas y conformes con el sistema de prestaciones públicas. Sorprende la poca prensa que se lleva la LIONDAU (Ley de Igualdad, No Discriminación y Accesibilidad Universal, 2 de diciembre del 2003). Al igual que tampoco se incida en otras medidas relacionadas con la integración laboral como los incentivos a los empleadores (fiscales, laborales o para la adaptación de los puestos de trabajo), que tienen por objetivo reforzar la contratación.

4. Empleo protegido.

La LISMI (1982) establece que son Centros Especiales de Empleo aquellos que, participando regularmente en operaciones de mercado, tengan como objetivo principal, junto con el de realizar un trabajo productivo, el asegurar el empleo remunerado y la prestación de aquellos servicios de ajuste personal y social a estos trabajadores con diversidad funcional, procurando a la vez constituir el medio de integración del mayor número de ellos al régimen normal de trabajo en empresas ordinarias¹⁸.

“El Servicio Técnico del Fondo de Solidaridad, antiguo Fondo Nacional de Protección al Trabajo, califica a los Centros Especiales de «instrumentos de integración e instrumentos de paso hacia una empresa ordinaria»” (ABC 03 10 1985).

“González de Lena, subdirector de Negociación Colectiva y Condiciones de Trabajo del Ministerio de Trabajo y artífice principal del real decreto que regula la relación laboral del

¹⁸Para poder acceder a un puesto de trabajo en un Centro Especial de Empleo, dicha ley establece el reconocimiento de una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100 de la capacidad normal de un trabajador de similar cualificación profesional y, como consecuencia de ello, una disminución de su capacidad de trabajo al menos igual o superior a dicho porcentaje.

minusválido, afirma que «el trabajo es una de las formas de integración habituales, por lo que los Centros Especiales constituyen el medio idóneo para aprender a trabajar» (*idem*).

El modelo de la LISMI tendrá como consecuencia más directa la creación de Centros Especiales de Empleo y Centros Ocupacionales. Según el informe sobre centros especiales de empleo de KPMG (2011: 4-5) se observan cuatro momentos clave en la creación de este tipo de centros:

1. En el año 1982 con la publicación de la LISMI 13/1982, en la que se definía por primera vez el centro especial de empleo.
2. Se observa un ligero crecimiento en los años 1986 y 1987 que podría deberse a la publicación de dos Reales Decretos, el 2273/1985 y el 1368/1985, que desarrollaban la legislación que regula los centros especiales de empleo.
3. Hacia el año 1998 se publicó la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que establecía las bases reguladoras para la concesión de las ayudas y subvenciones públicas destinadas a la integración laboral de las personas con discapacidad. Este puede ser un factor de explicación en la creación de centros especiales de empleo.
4. El cuarto de ellos se produjo en el año 2000 y pudo deberse a la publicación del Real Decreto 27/2000, por el que establecían medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2% a favor de trabajadores discapacitados de empresas de 50 o más trabajadores.

Otra novedad, a partir del Real Decreto 290/2004 de 20 de Febrero, son los Enclaves Laborales¹⁹ que se regulan como medida de fomento del empleo de las personas con diversidad funcional. Los Enclaves Laborales se conciben como «medio de transición» hacia el empleo ordinario y como medio para que las empresas del sector público y privado conozcan mejor las capacidades

¹⁹La finalidad de dicho decreto, como se puede leer en el propio texto, es “la de integrar en el mercado de trabajo ordinario a los trabajadores con discapacidades y, por ello, con dificultades de acceso al mismo, proporcionándoles un «medio de transición» para pasar del empleo protegido en los centros especiales de empleo al empleo ordinario en las empresas”. [...] “El procedimiento que se utiliza es el de la firma de los denominados «enclaves laborales», entendiéndose por tales a las contrataciones de obras o servicios de un centro especial de empleo por parte de una empresa ordinaria, denominada «empresa colaboradora», para cuya realización se desplaza a un grupo de trabajadores discapacitados del centro especial de empleo al centro de trabajo de la empresa colaboradora”. [...] “Estos enclaves pueden contribuir a facilitar el cumplimiento de la obligación de la cuota de reserva legal del dos por cien de trabajadores con discapacidad” establecido en la LISMI (1982) como ya hemos comentado.

y aptitudes reales de los trabajadores con diversidad funcional, como paso previo a su eventual incorporación a la plantilla de la empresa²⁰.

En 2004, en El PAÍS, aparecerá una noticia²¹ que hemos querido destacar por sostener un discurso diferente a los expuestos más arriba:

“La comunidad foral [de Navarra] cuenta con un total de 13 centros especiales que acogen en régimen de empleo protegido a 1.500 trabajadores. Se dedican a actividades subcontratadas de montaje industrial y al sector servicios (jardinería, limpieza, hostelería). Creados en la mayoría de los casos por fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, estos centros reciben importantes subvenciones públicas y cumplen una notable labor social, pero el modelo, asegura CCOO, «ha fracasado como medio para la progresiva inserción de los trabajadores en el mercado ordinario»”. (José Elizalde, portavoz del sindicato CCOO-Navarra y autor del informe. EL PAÍS 21 04 2004).

“La reserva para minusválidos del 2% de los puestos de trabajo en empresas ordinarias resultó ser un mecanismo totalmente insuficiente para promover la integración de los discapacitados. En 2000, la ley se cambió y desde ese momento se permitió a las industrias sustituir esa cuota por la subcontratación de tareas con los centros de empleo protegido. «Con el tiempo esa modificación se ha convertido en un mecanismo perverso», dice Elizalde” (*ídem*).

“Además, los centros resultan deficitarios en su mayoría. Sus pérdidas oscilan entre los 48.000 y los 240.000 euros. Para tapar los agujeros, la Administración foral, que ya paga el 50% del salario mínimo por trabajador y bonifica y exime las cuotas patronales de la Seguridad Social, debe subvencionar el déficit para equilibrar las cuentas de empresas fundadas por instituciones de apoyo a disminuidos físicos y psíquicos y personas en riesgo de exclusión social como Aspace, Anfas o Anasaps” (*ídem*).

Sobre una población activa total en España que se sitúa alrededor de los 22 millones de personas, en 2011, los centros especiales de empleo suponen un 0,4% del total: 70.000 trabajadores (de los cuales 64.391 son personas con algún tipo de discapacidad). Lo que supone un porcentaje de

²⁰ Aunque esta nueva medida del gobierno central se encuentra en una frontera difusa entre el trabajo ordinario y el empleo protegido hemos querido comprenderla dentro de este apartado porque su discurso guarda cierta semejanza con los testimonios presentados en relación con los centros especiales de empleo en la década de los 80.

²¹ “Condenados a la exclusión social” (EL PAÍS 21/04/2004).

5,1% en relación con la población con diversidad funcional en edad de trabajar en 2011. A pesar de la defensa de la rentabilidad que suponen los Centros Especiales de Empleo según el informe de KPMG, “los centros especiales retornan 1,4 euros por cada 1 euro que es invertido por las administraciones Públicas” (2011: 6), el porcentaje de población empleada en centros especiales de empleo es reducido y plantea dudas sobre la capacidad de éstos para absorber una mayor parte de la población parada e inactiva.

Tabla 4. Población de 16 a 64 años según tipología de la discapacidad y relación con la actividad. Cifras absolutas en miles.

	Valores absolutos		Tasa de actividad		Tasa de empleo	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011
TOTAL	1.450,80	1261,951	36,6	36,6	24,5	26,7
TIPO DE DEFICIENCIA						
Sistema osteoarticular	353,1	292,3	43	45,1	30,5	35
Sistema neuromuscular	164,1	149,5	30,9	28,1	20,9	21,4
Intelectual	177,3	171,6	28,7	27,8	14,7	17,1
Trastorno mental	277,1	230,7	27,1	25,5	14,3	15,4
Sistema visual	96,9	88,3	42,4	46,7	33,2	38,5
Sistema auditivo	82,9	72,6	57,4	54,4	40,9	42,8
Sistema cardiovascular, inmunológico y respiratorio	129,2	113,3	34,3	32	23,5	23,5
Sistema digestivo, metabólico y endocrino	62,1	53,1	41	40,5	29,5	28,1
Otros ⁽²⁾	108,2	90,59375	41,3	47,2	30,6	34,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

El modelo de la LISMI estructuró las políticas públicas en materia integración laboral en tres espacios: empleo ordinario (cuota del 2% y el 3%), centros especiales de empleo y centros ocupacionales. Tres espacios, que se vieron ampliados a cinco con la creación de los Enclaves Laborales (2004) y el programa de empleo con apoyo (2007) como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo, regulado por el Real Decreto 870/2007. Y que está destinado a aquellas personas del colectivo que cumplen con alguno de los siguientes requisitos:

Artículo 3. Destinatarios finales. 1.

- a) Personas con parálisis cerebral, personas con enfermedad mental o personas con discapacidad intelectual con un grado de minusvalía reconocido igual o superior a 33%.
- b) Personas con discapacidad física o sensorial con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%.

En las bases de datos analizadas no existen datos directos sobre el impacto de las diferentes medidas. Por ejemplo, desconocemos el número de empresas que no cumplen la cuota del 2%,

desconocemos el número de contratos que se han realizado en relación con las medidas de carácter excepcional a las cuotas del 2%, el número de personas empleadas en enclaves laborales, el número de personas que se están beneficiando de los programas de empleo con apoyo, etc. La información de la que disponemos sólo nos permite hacer una valoración general del impacto de las diferentes medidas para la integración laboral del colectivo valorado con un porcentaje igual o superior al 33% ²².

Tabla 5. Valores absolutos y porcentajes de las diferentes medidas de integración laboral.

	Valores absolutos		Porcentajes	
	2012	2011	2012	2011
Personas valoradas	3.478.395	3.367.457		
Personas legalmente reconocidas en edad de trabajar	1.450.800	1.262.000	273	273
Total Activos	531.600	461.600	100	100
Ocupados	355.500	337.300	67	73
Parados	176.100	124.400	33	27
Total Inactivos	919.200	800.300	173	173
Asalariados en empresas de + de 50 trabajadores	6.256	6.003	1,18	1,30
Personas que perciben alguna prestación	783.422	719.400	147	156
Personas que permanecen en activo	146.400	138.700	28	30
Deducción en las cotizaciones	88.875	86.686	17	19
Contrato específico	77.897	79.552	15	17
Personas empleadas en Centros Especiales de Empleo	¿?	64.391	¿?	14

Fuente: Elaboración propia.

Observamos como el número de asalariados en empresas de más de 50 trabajadores apenas supera el 1% y muchos de éstos asalariados se encuentran empleados en centros especiales de empleo de más de 50 trabajadores. Por eso es importante conocer las cifras del impacto que están teniendo las medidas establecidas como excepción a las cuotas del 2% en el mercado privado.

²²Los porcentajes se han elaborado en relación con la población activa, por considerar que dentro de la población inactiva puedan estar incidiendo variables que desconocemos como puede ser la incapacidad laboral.

Porque como se ha sugerido quizás haya que replantear el tamaño de la plantilla a la que debe aplicarse la cuota teniendo en cuenta el tamaño medio de las plantillas de las empresas en España.

Observamos que el número de personas que reciben algún tipo de prestación es elevado. Si le restamos las personas que permanecen en activo con una prestación suponen el 69% de la población inactiva, en 2012. Esto tiene su lógica, porque si no se trabaja de algún lado se tienen que obtener los recursos necesarios para la vida. Pero quizás, y ha sido denunciado por asociaciones del sector, el riesgo de abandonar la búsqueda activa de empleo puede ser muy alto si consideramos el bajo porcentaje de personas que se mantienen activas cobrando dicha prestación.

Las deducciones en las cotizaciones y los contratos específicos, que están alrededor del 25% en relación con la población ocupada, nos muestran que esta no es la fórmula más habitual. Y quizás tampoco debería serla en un mercado de trabajo «normalizado». La pregunta que nos planteamos es si dichas deducciones y contratos específicos, por su proximidad en número, no están relacionados con contratos en centros especiales de empleo u otros que acontecen dentro del sector de la discapacidad.

Las personas empleadas en centros especiales de empleo representan un 14% en relación con la población activa y un 19% en relación con la población ocupada. El informe de KPMG (2011) nos muestra que dichos centros han destruido menos empleo que el mercado ordinario desde que comenzó la crisis internacional. Sería interesante objetivar cuántas personas transitan desde el empleo protegido a trabajos externalizados, a través de las medidas de excepción, en enclaves laborales, etc., es decir, cuántos pasan al mercado ordinario y, también, retornan de forma anual. Algunos actores defienden la necesidad de los centros especiales de empleo para aquellas personas que necesitan apoyos y tienen menos capacidades para producir valor económico en el mercado ordinario. Por eso sería también interesante poder cruzar todos estos datos con el número y perfil de aquellas personas que están incluidas en algún programa de empleo con apoyo.

Por último, también nos parece interesante, en un futuro, poder saber cuántas personas que disfrutaban de una «asistente personal» se mantienen activas, ya sea ocupadas o desocupadas.

En resumen, se trata de disponer del mayor número de datos posibles para poder evaluar el impacto de las políticas públicas de empleo en relación con el colectivo de personas con diversidad funcional. A partir de dichos datos el movimiento asociativo y los diferentes actores implicados podrán elaborar sus agendas políticas y sus reivindicaciones a un nivel macrosocial. En un nivel microsocia se hace necesario hacer una apuesta por metodologías cualitativas que desvelen los «prejuicios», «estereotipos», «discriminaciones» y «violencias estructurales» que viven dichas personas en su día a día. En relación con este último aspecto, desarrollamos a continuación un apartado que atiende a la dimensión simbólica del fenómeno.

5. La dimensión simbólica del empleo.

En dicho contexto, marcado por el desempleo y una opinión pública cada vez más sensibilizada en torno a la integración laboral de las personas con discapacidad, constatamos una idea que aparece repetida en diferentes noticias y enunciada por diferentes actores sociales: *el empleo es la vía principal para la integración social*. Este discurso vincula la participación al eje de la producción y el consumo, es decir, se refuerza la idea de que la capacidad productiva resulta determinante para la inclusión social. La otra cara de este discurso son los riesgos de exclusión social, que se ven contrarrestados con medidas de prestaciones públicas y recursos familiares

Pero la población activa (con diversidad funcional) se enfrenta también a prejuicios a la hora de ser contratados. Como consecuencia de ello, acontecen en la prensa opiniones que al querer sensibilizar constituyen, al mismo tiempo, un juicio sobre el propio colectivo. Vemos muy repetido en relación con la integración laboral lo que se podría denominar «la carga de la prueba», es decir, cuando las personas con diversidad funcional se enfrentan a un empleo tienen que demostrar que son capaces de hacerlo mejor que nadie:

“En este tiempo de trabajo en común he aprendido mucho de los minusválidos –que hoy son más de la mitad de una plantilla de 150 personas– y he podido constatar su perfecto rendimiento” (Francisco Carabel, profesor de Balcarsa: fábrica gallega de joyería para disminuidos físicos. ABC 07 02 1983).

“Tenemos que convencer [a los empresarios] de que no sólo son rentables, sino que rinden un poco más” (José Gómez Amate, presidente de CAMF: Confederación Andaluza de Minusválidos Físicos. EL PAÍS 08 09 1998).

“Francisco Mesonero, director general de la Fundación Adecco, expresa a ABC que «el trabajo de una persona discapacitada no sólo no menoscaba, si no que en muchos casos favorece la actividad de la empresa», porque suelen trabajar con más ilusión, esfuerzo y aprovechan una oportunidad que, saben, no se les presenta a menudo” (ABC 21 08 2009).

“«Si me contratas, voy a tener la oportunidad de demostrarte que voy a hacer el trabajo igual que cualquier otra persona, que voy a tener más ganas que nadie y que le voy a dar un aire nuevo a tu empresa. Si más empresarios hacen lo que tú, entre todos vamos a hacer un mundo mejor». Esta es la llamada de Luis Castro, el nombre supuesto de un joven con síndrome de Down, realiza en un «video curriculum» colgado en internet que ha logrado cerca de 100.000 visitas en cuatro días” (ABC 24 01 2012).

En este mismo contexto, las noticias analizadas nos hablan de la emergencia de nuevos discursos entorno a las posibilidades de integración que las nuevas tecnologías pueden permitir:

“La peculiar experiencia formativa, única en España, parte del convencimiento de que las comunicaciones generadas a través de la red suponen un espacio laboral inmejorable en donde el minusválido podrá competir en igualdad de condiciones si se prepara adecuadamente”. (Carlos Mauricio Bernal, coordinador del departamento de Trabajo y Formación de la Asociación. EL PAÍS 08 11 2001).

“Éste puede hacerse desde casa, o sin la obligación diaria de desplazarse a otro lugar y el teletrabajo puede aplicarse a todas las tareas de externalización de empresas: contabilidad, mailing... basta con tener un equipo informático”. (M^a Jesús Sanz, Jefa de Programas de Discapacidad de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. ABC 18 02 2003).

Todos los tópicos identificados están relacionados con lo que actualmente muchos autores y autoras denominan ideología de la normalidad (Brogna, 2006; Ferreira y Caamaño, 2007; Palacios y Buffini, 2007). En este marco de referencia, los individuos con insuficiencias están obligados a asumir tantas funciones «normales» como puedan, y de la mejor forma posible.

Según Mark Oliver (1998), las personas con discapacidad se vieron discriminadas por la emergente sociedad industrial y ha sido ésta la que ha definido las capacidades que eran válidas

para la misma. En relación con la producción, como reconoce Finkelstein (citado por Abberley, 1998, p. 87) “es posible que una sociedad esté dispuesta, y en determinadas circunstancias llegue a ansiarlo, a absorber en el mercado laboral a una porción de su población con insuficiencias, pero esto puede producir el efecto de mantener y quizá de intensificar la exclusión del resto”. En palabras de Abberley (1998, p. 91) “una teoría utópica alternativa puede ser la que ofrezca otro futuro en la medida en que rechace el «trabajo» como elemento esencialmente definitorio de la participación social”.

Sugiere Díaz Velázquez (2010, p. 123) “la necesidad de reforzar necesariamente otros elementos sociales que vinculen a estas personas con la ciudadanía (*la visibilidad en el entorno, la participación social y política, la promoción de las virtudes cívicas basadas en la comunicación interpersonal*), así como orientar el concepto de interdependencia y de aportación a la sociedad, bajo otras dimensiones más allá del cálculo de la aportación económica como productividad social”.

6. Conclusiones.

La tasa de paro en España ha fluctuado a lo largo del período analizado, con especial relevancia a partir de 2007 con la crisis económica internacional. En esa fluctuación, la tasa de desempleo entre las personas con diversidad funcional ha sido siempre superior a la medida de la población general. No obstante, a lo largo del tiempo, el número de personas con diversidad funcional activas ha venido en aumento, lo que significa un cambio en positivo en la concepción de pasar de sujetos pasivos a sujetos activos. En este contexto, el empleo protegido ha destruido menos puestos de trabajo que el mercado ordinario. Las personas empleadas en centros especiales de empleo representan un 14% en relación con la población activa y un 19% en relación con la población ocupada con diversidad funcional.

En materia laboral, la LISMI ha sido todo un referente durante los ochenta y noventa, generando una forma de entender la integración laboral a través de diferentes espacios: el empleo ordinario, los centros especiales de empleo y los centros ocupacionales. La falta de aplicación de la reserva de cupo, recogida en la ley, ha sido motivo de aparición de constantes noticias en la prensa, por parte del movimiento asociativo, de los diferentes partidos políticos, de los sindicatos, etc. De

hecho, es el tema con más presencia en la prensa en lo referido al empleo y el que ha generado más debate y posiciones discursivas. Un discurso comúnmente repetido y defendido es la consideración del empleo como vía para la integración social, siendo un mensaje que refuerza la idea de que la capacidad productiva resulta determinante para la inclusión social.

En relación con las medidas alternativas a las cuotas del 2%, el principal argumento que se repite una y otra vez es que éstas se establecieron para hacer cumplir la Ley. Pero desconocemos por qué las correspondientes empresas eludían dicha Ley, por qué existen empresas que siguen sin cumplirla y, sobre todo, el impacto que dichas medidas han tenido en la primera década del 2000, es decir, que se está viendo más beneficiado el empleo ordinario o protegido.

Sólo el 25% de la población ocupada con diversidad funcional participó de las deducciones en las contrataciones y de contratos específicos. Desconocemos, también, el impacto que dichas medidas está teniendo en la clase empresarial. Y pensamos que habría que estar atentos a la evolución de dichos datos en las próximas décadas.

Las personas receptoras de algún tipo de prestación representaban el 69% de la población inactiva, en 2012. Por ello, también nos parece interesante poder saber cuántas personas participan de programas de empleo con apoyo y cuántas personas que disfrutaban de una «asistente personal» se mantienen activas, ya sea ocupadas o desocupadas.

Bibliografía

Abberley, P. (1998). Trabajo, utopía e insuficiencia. En L. Barton (Comp.), *Discapacidad y Sociedad* (77-98). Madrid: Ed. Morata.

Brogna, P. (2006). *El nuevo paradigma de la discapacidad y el rol de los profesionales de la rehabilitación*. Argentina: Cisne.

Caamaño, M.J.R. y Ferreira, M.A.V. (2006). Sociología de la Discapacidad: una propuesta teórica crítica. *Nómadas: revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, 13. Obtenido de: http://www.um.es/discatif/PROYECTO_DISCATIF/Discatextos_1.htm

Díaz Velázquez, E. (2010). “Ciudadanía, identidad y exclusión social de las personas con discapacidad”. *Política y Sociedad*, 47 (2), 115-135.

IMSERSO. Base de datos Estatal de personas con discapacidad. Obtenido de:

http://www.imserso.es/imserso_01/documentacion/estadisticas/bd_estatal_pcd/index.htm

INE. El Empleo de las Personas con Discapacidad. Serie 2008-2012. Obtenido de:

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/p320/serie&file=pcaxis>

INE (2012). *El empleo de las personas con discapacidad*. Informe de los datos para 2011.

Obtenido de: <http://www.ine.es/prensa/np753.pdf>

INE (2013). *El empleo de las personas con discapacidad*. Informe de los datos para 2012.

Obtenido de: <http://www.ine.es/prensa/np821.pdf>

INE (2014). *El empleo de las personas con discapacidad*. Informe de los datos para 2013.

Obtenido de: <http://www.ine.es/prensa/np883.pdf>

KPMG (2011) “Presente y Futuro de los Centros Especiales de Empleo”. Obtenido de:

<http://www.feaps.org/files/Documentos/CEEcompleto.pdf>

Oliver, M. (1998). ¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada? En L.

Barton (Comp.), *Discapacidad y Sociedad* (34-58). Madrid: Ed. Morata.

Palacios, A. y Buffini, F. (2007). *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid: Ed. Cinca.

SEPE. Informes Anuales del Mercado de Trabajo Estatal. Obtenido de:

<http://www.sepe.es/indiceObservatorio/buscar.do?indice=1&tipo=1&periodo=anual&ambito=Nacional&tema=&idioma=es>

LA VOZ DE LOS PROTAGONISTAS DE LA EXCLUSIÓN: LAS PERSONAS CON DISCAPACIDADES INTELECTUALES EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCATIVAS EN COLOMBIA

Angela Maria Lopera Murcia (Universidad de Antioquia)¹

E-mail: amaría.lopera@udea.edu.co

PANEL 8 – DISCAPACIDAD “POLÍTICAS SOCIALES Y DISCAPACIDAD”

Abstract

Se presenta a continuación, la reflexión en torno al lugar de la discapacidad intelectual en las políticas públicas y normatividad en Colombia. Para ello, se parte de un contexto inicial, en el que se pretende resaltar el lugar de invisibilidad que ha tenido la persona con discapacidad intelectual, por efecto mismo de la comprensión de esta condición particular del desarrollo cognitivo. Posteriormente, se hace un análisis basado en la normatividad vigente retomada en la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social (CONPES 166 de 2013), con especial énfasis en educación e inclusión social. Por último, se destacan cuatro experiencias colombianas, que hacen frente a los problemas identificados, y que promueven una visión de derechos frente a la exclusión que viven las personas con discapacidades intelectuales. Se plantea para finalizar, una reflexión frente al panorama actual en Colombia, y las posibilidades que desde la investigación se pueden dar.

Palabras clave: discapacidad intelectual, exclusión, políticas públicas, educación, adolescencia.

¹ Licenciada en Educación Especial (Universidad de Antioquia). Magíster en Neuropsicología (Universidad San Buenaventura). Estudiante Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas, Línea Psicología Cognitiva (Universidad de Antioquia). Docente universitaria (Universidad de Antioquia, Universidad Luis Amigó). Investigadora invitada Maestría Neuropsicología (Universidad San Buenaventura).

«Yo creía, y sigo creyendo, que no hay grupo —trátese de presos, de primitivos, de dotaciones de buques o de enfermos— en el que no se desarrolle una vida propia, que se hace significativa, sensata y normal en cuanto se la conoce desde dentro; y que un buen modo de aprender algo sobre cualquiera de esos mundos consiste en someterse personalmente, en compañía de sus miembros, a la rutina diaria de las menudas contingencias a la que ellos mismos están sujetos» Erving Goffman (1971)

1. CONTEXTO INICIAL: OTREDADES

El término **Discapacidad** como marco inicial de esta reflexión, se ha situado más allá del lugar de los conceptos (si entendemos conceptos como estructuras del lenguaje). Su abordaje ha sido desde tan diversos campos disciplinares, como posibilidades de comprensión del ser humano: biológico, histórico, religioso, filosófico... Por eso, un nuevo estudio sobre la discapacidad no tendría en sí mismo relevancia, sino se da un giro en la voz principal, la de los protagonistas.

Las personas con discapacidad, en general, han sido históricamente objeto/sujetos de estigmas, segregaciones y exclusiones, como parte de esos Otros, que en determinados marcos socio histórico, político, económico, han sido considerados fuera de lo llamado normal. La normalidad, entendida (y pretendida) como una condición de ajuste, de estándar, que lleva a determinar a una y otra sociedad, quienes son esos que deben ser señalados, o en palabras de Goffman, aquellos con estigmas “desacreditados” o “desacreditables”; en este caso, las personas con discapacidades, serían considerados dentro del primer grupo; al respecto, comenta Lozano:

“Para los individuos que poseen un estigma desacreditado, el problema dramático fundamental reside en manejar la tensión que conlleva el hecho de que los demás individuos se dan cuenta de que existe ese estigma (...) (Lozano, 1982)”

Pensar que el problema del estigma es exclusivo de las personas con discapacidad, sería tanto como cambiar de lado la moneda misma de la exclusión; es más bien un reconocimiento a que,

igual que muchos Otros, las personas denominadas bajo dicho concepto han caminado un largo recorrido para el reconocimiento de su lugar como humanos (primero) y como sujetos de derecho (Palacios, 2008).

Sin embargo, al adentrarse en las profundidades del “mundo” de la discapacidad, se observa como parte de esa micro realidad, nuevos modelos de lo que podría estarse configurando como otros niveles de exclusión: qué tipo de discapacidad otorga qué, cuál tiene permitido representar a quién...y en medio de este maremágnum de nuevas relaciones, entretejidas por los intereses, poderes conferidos (a través de los sistemas locales, nacionales e internacionales para la bandera por los derechos), aparece un “Otro” dentro de los “Otros”: la persona identificada con discapacidad Intelectual.

2. DISCAPACIDAD INTELECTUAL²

“De las muchas desdichas que pueden golpear al ser humano, en su paso por la tierra, una de las más profundas y duras es la del retraso mental, ya que produce su impacto sobre aquella capacidad por la cual, el hombre más se ha definido a sí mismo como tal: la inteligencia.

(Núñez García-Sauco, Tomado de: Portuondo, 2004)

Contexto histórico

El fenómeno de la discapacidad, es tan antiguo como el mismo ser humano y por esto se reconocen elementos históricos que lo sitúan a lo largo de los procesos de desarrollo y evolución de la humanidad. En particular, la hoy denominada Discapacidad Intelectual, contiene un recorrido histórico que en sí mismo es difuso, debido a su estrecha relación con la capacidad del intelecto, aquella que desde los primeros pensadores ha sido objeto de inquietud, fascinación y estudio, como rasgo diferencial del ser humano, en comparación con los demás homínidos.

² Se utilizará la denominación DISCAPACIDAD INTELECTUAL, en coherencia con los lineamientos técnicos internacionales de la American Association on Intellectual and Developmental Disabilities – AAIDD, retomados por la Organización Mundial de la Salud, en su última versión del Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM), versión 5. Sin embargo, se pretende con este trabajo cuestionar dichos lineamientos en función de la propia voz de las personas que han recibido dicha nominación diagnóstica

En otras palabras, la deficiencia de la capacidad intelectual, ha sido vista como un desafío a lo que define en sí mismo al humano.

En palabras de Portuondo (2004), intentar “resumir el tránsito de la discapacidad intelectual por la sociedad, atravesando sus diferentes etapas históricas, resultaría prácticamente imposible”; y esto precisamente por la complejidad que entraña el problema de la definición, conceptualización y denominación; siguiendo a la autora, se trata de una condición que “ha sufrido innumerables cambios (...) aún hoy en estudio y transformación”, pero que incluso así, puede ser recorrida –como hecho histórico- reconociendo su dimensión bio-psico-social. (Portuondo, 2004).

En la historia de la discapacidad intelectual el cambio del **término** se ha destacado como una de las categorías principales, quizá la más notoria. Si bien este cambio –de término o nominación- no siempre determina modificaciones en las prácticas y formas de relacionamiento (Schalock, Luckasson, Shogen y cols., 2007), la nominación refleja la simbolización y significación que se tiene de un objeto o fenómeno social particular (Mayoral, 1994) y en este sentido, la actuación de los seres humanos se basa en dichas significaciones, en las atribuciones que hacen y las situaciones que lo rodean (Blummer, 1968, citado por Merlino, 2009).

Los principales términos relacionados en la literatura (De Zubiría, 2004; Vargas, 2006; Schalock, Luckasson, et al, 2007; Portuondo, 2004; Verdugo y Schalock, 2011; entre otros), reflejan la relación con un momento histórico determinado, el ideal de ser humano, los avances y descubrimientos médicos, psicológicos, sociales, y su utilización geográfica: morosis, amencia, idioticia, imbecilidad, debilidad mental, minusvalía mental, subnormalidad mental, deficiencia mental, retraso mental y por último discapacidad intelectual (ver **Tabla 1**).

Cada término en sí mismo se relaciona con el contexto socio- histórico y a su vez ha determinado las prácticas sociales, terapéuticas y/o educativas, que permiten comprender –o reafirmar- que el concepto mismo está mediado por un proceso de construcción socio-cultural,

político e histórico (Soto, 2008; Aguirre, 2005; Miranda, 2008; Duque, 2009; Barton, 2009; Thomas, 2007).

Para ilustrar brevemente lo anterior, las siguientes ideas resultan claves:

- El surgimiento del término *idioticia* impulsó el reconocimiento social de las personas que hasta ese entonces eran despreciadas, como **sujetos biológicos** de la medicina y la fisiología, es decir, adquirieron el estatus de Paciente y por ende objetos directos los métodos de salud (medicalización de la deficiencia);
- Al alba del siglo XX, con nuevas evidencias (médicas principalmente) acerca de las posibilidades y diferencias de estos “pacientes”, el término de *debilidad mental* toma fuerza para reconocer la existencia de seres humanos que se encontraban en una escala inferior en la evolución de la especie, es decir, como **sujetos de protección** (Degeneracionismo).
- El término *Retraso Mental*, que surge a mediados del S.XX, supuso el reconocimiento como **sujetos educables**, como parte de una categoría social particular, ya no solo receptores de procesos médicos, sino también de una educación especializada, definida desde sistemas métricos (“están más atrás de”...”aprenden más lento que”...).

EPOCA	DELIMITACION GEOGRAFICA	MIRADA SOCIAL SOBRE SER HUMANO	CONCEPTO ASOCIADO DE DISCAPACIDAD ³
ANTIGÜEDAD	Grecia, Roma, Asia	Guerreros – sabios, según necesidades	Amencia
EDAD MEDIA	Europa, Asia	Según concepciones religiosas monoteístas	Morosis
RENACIMIENTO COLONIZACIÓN	Europa, Asia y América	Ser inteligente, innovador, que descubre y coloniza	Idioticia, debilidad, imbecilidad
SIGLO XX (1ª mitad)	Europa, Asia y América	Sujeto social en una clase específica y determinada: obrero, feudal, capitalista....	Deficiencia Mental
SIGLO XX (2ª mitad)	Europa, Asia y América	Fortalecimiento de la clase social a partir del capitalismo; lucha de clases. Contrapeso del social comunismo (Marx)	Retraso Mental (RM)

³ Téngase en cuenta que el término Discapacidad, sólo aparece como tal ante el binomio Capacidad, en el período de la edad moderna, posterior a las guerras mundiales.

SIGLO XXI	Global	Miradas alternativas y pluralistas. Aceptación de la diversidad como posibilidad humana. Persistencia de las clases sociales.	RM y Discapacidad Intelectual (Cognitiva)
-----------	--------	---	---

Tabla 1. *Relación socio-geográfica e histórica de la evolución terminológica en torno a la discapacidad intelectual*

Para el siglo XXI, el surgimiento del término ***discapacidad intelectual***, aparece como alternativa paliativa frente a los años de exclusión y rechazo que han vivido las personas rotuladas bajo el peso del “Retraso Mental”. De acuerdo con la AADID (2010), el nuevo término surge en el marco de las reflexiones globales sobre la discapacidad, buscando un concepto que englobara los discursos socio-ecológicos actuales, que además fuese coherente con los demás cambios en la escena mundial del tema (como la Clasificación Internacional del Funcionamiento). Verdugo y Schalock (2011), nos comparten algunas razones para preferirlo en la actualidad:

- “...Se alinea mejor con las prácticas profesionales actuales que se centran en conductas funcionales y factores contextuales
- ...Es menos ofensivo para las personas con esa discapacidad
- Es más consistente con la terminología internacional, incluyendo los títulos de revistas científicas, investigación publicada y nombres de las organizaciones.” (Verdugo y Schalock, 2011)

Sin embargo, pese a este trasegar por más de dos siglos, la persona con Discapacidad Intelectual (asumiendo el término más actual) continúa siendo objeto y sujeto de nuevas prácticas de exclusión. De manera empírica, se observa cómo incluso en diferentes grupos sociales de personas con discapacidad (asociaciones, encuentros, asambleas...), es común escuchar expresiones de los unos respecto de los otros: Para el sordo, el ciego está en desventaja, pues al menos él sí puede ver; mientras que para el ciego, el sordo no puede hablar. Y en este absurdo de comparaciones, que se ocultan bajo los velos del “reconocimiento de la diversidad”, la persona con discapacidad intelectual, siempre queda en desventaja.

Contexto actual

Las personas con Discapacidades Intelectuales (DI), representan una de las minorías más grandes a nivel mundial (Amor Pan, 2007; Inclusion International, 2006): más de 100 millones de personas en el mundo, son clasificadas en esta condición y en su mayoría hacen parte también de otros grupos vulnerables (pobreza, comunidades indígenas, desplazados...). Actualmente, la DI se considera desde una perspectiva basada en tres miradas: “el modelo socio-ecológico de discapacidad, el enfoque multifactorial de la etiología, y la distinción entre una definición operativa y otra constitutiva de la condición” (Verdugo y Schalock, 2011). Estas miradas buscan brindar un marco más amplio y multidimensional de la DI, centrando el interés ya no en la persona y condiciones de deficiencia orgánica, sino en la interacción de las características de la persona con su entorno. Al respecto, los mismos autores citados comentan, la importancia de no centrarse sólo en la definición, sino además en las reflexiones por la terminología, la identificación, clasificación, y planeación de apoyos. Este enfoque, alude además a la necesidad de revisar el impacto de las políticas públicas en la vida de la persona con DI, su familia y comunidad.

Cuando se habla de DI, se está haciendo referencia a una condición multidimensional y multifactorial, caracterizada por la presencia de limitaciones en el funcionamiento tanto intelectual como adaptativo, que se hacen presentes antes de los 18 años y que puede tener diferentes causas. Lazcano et al (2013), han gestionado una revisión al concepto, a partir del cual surge que el término “discapacidad intelectual” sea de uso “en ámbitos legales y políticos”, mientras que para “contextos clínicos y de rehabilitación se propone usar TDI (Trastornos del Desarrollo Intelectual)”. Para efectos de esta comunicación, se conservará el término DI por ser el reconocido en el ámbito colombiano.

Casi sin importar cual nombre, modelo o enfoque se utilice para reconocer que existen diferencias en el desarrollo cognitivo, la condición de vida de las personas con DI y sus familias a nivel mundial está en estado crítico. Diferentes investigaciones e informes mundiales, muestran que “las personas con discapacidades intelectuales y sus familias se encuentran en una forma desproporcionada entre las más pobres, independientemente del país donde vivan” (Inclusion International, 2006). En Colombia, las limitaciones asociadas al funcionamiento

intelectual (bajo la Clasificación Internacional del Funcionamiento – CIF), ocupan el segundo renglón en prevalencia, donde la Discapacidad como condición general representa el 6,5% de la población total. Las condiciones de inequidad en el país, se reflejan más duramente en esta población⁴: en promedio, el 43% de las personas con alguna discapacidad no han tenido acceso a procesos educativos (versus un 25% de personas sin discapacidad que tampoco han tenido acceso a procesos educativos) y de manera empírica se conoce que el mayor porcentaje de las personas sin acceso educativo presentan alguna DI.

Esta situación, que muestra cómo se perpetúa el círculo de discapacidad – pobreza, no ha logrado ser paliada por las políticas gubernamentales, pues tal como comentan Lozano et al (2013) “Los afectados están ausentes en las políticas públicas y no se benefician de las estrategias gubernamentales de desarrollo social y reducción de la pobreza”. Verdugo y Schalock (2011), hacen también referencia a la importancia de que las políticas públicas y sus respectivos programas de prestación de servicios, reflejen el “valor e impacto de los servicios y apoyos recibidos en los receptores de los programas”, es decir, políticas que se vean reflejadas en las personas, sus familias y comunidad.

A pesar de los avances –científicos, políticos, sociales-, de un prolífico marco jurídico que acompaña las Políticas Públicas en Colombia, los imaginarios y representaciones sociales en torno a la DI, continúan presentándose como barrera para la participación plena y efectiva. Y esto se valida a través de prácticas sociales, escolares, laborales, que continúan ubicando a las personas con DI (y también la denominada discapacidad psicosocial) como ciudadanos de segunda categoría, con derechos y deberes parciales, acomodados a los intereses, necesidades y creencias particulares.

2. ABORDAJE DEL PROBLEMA

Estos elementos de contexto, sirven como premisa de partida para proponer el debate en torno al lugar de la DI, no como concepto, sino como determinante de un grupo que ha sido históricamente excluido y que ahora pareciera ser protagonista de una nueva forma de exclusión: los mismos

⁴ Concejo Nacional de Política Social – CONPES- N°166 de 2013, a través del cual se establece la POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL para Colombia.

colectivos de derechos por la discapacidad, donde las personas con DI no tienen voz directa, con argumentos frente a capacidades como la toma de decisiones, capacidades lingüísticas, de control social, entre otras, relacionadas con el funcionamiento intelectual, desconociendo así la diversidad y otras formas de participación social y política.

Un punto de partida para la reflexión sobre el lugar de la discapacidad intelectual en las políticas educativas y públicas en Colombia, es la revisión del normograma colombiano respecto de la discapacidad:

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA
ARTÍCULOS MÁS RELEVANTES**

NORMA	AÑO	FUNDAMENTO
Constitución Política de Colombia. Art 13	1991"El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan."
Constitución Política de Colombia. Art 47	1991	"El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran"
Constitución Política de Colombia. Art 54	1991	"Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud."
Constitución Política de Colombia. Art 68	1991"La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado."

Ilustración 1. Tomada del documento de Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social - CONPES 166 de 2013. Pág. 49.

Colombia vivió su más reciente proceso de transformación política en 1990, con el cambio y proclamación de la nueva Constitución Política de Colombia –CPC-, gestada en el seno de una Asamblea Nacional Constituyente que promovió la participación colectiva, a través de diferentes mecanismos de participación. Dicha constitución proclama un nuevo tipo de Estado:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista,

fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.” (Artículo 1, CPC).

Nótese desde este primer artículo, una intención por el reconocimiento a la diferencia, una mirada desde el derecho y desde el respeto; sin embargo, el cambio de la constitución no fue suficiente en ese momento, para garantizar un cambio real para todos los sectores de la sociedad colombiana, en particular el que aquí nos atañe, la discapacidad. En esta constitución, tal como se observa en la Ilustración 1, la tendencia es altamente proteccionista y con un mayor énfasis en la discapacidad física y sensorial, siendo poco claro el uso del término “mental” y “psíquico”. Para esta época, en Colombia el término más hegemónico en materia de discapacidad intelectual, era “retraso mental”, con lo cual podría inferirse que al hablar de “condición mental⁵⁵”, estuviesen haciendo referencia al mismo RM. Adicionalmente, llama la atención el uso de otro término que para la época, era de mayor relación con la restricción del movimiento: “mínusvalido”⁶. Otro aspecto interesante de este primer análisis, es revisar el tipo de necesidades en las que se centran estos 4 artículos: Educación, empleo, rehabilitación y protección. La materialización de estas intenciones consignadas en la Carta Magna colombiana, son las que han dado lugar al cuerpo normativo colombiano, pero que desafortunadamente aún se encuentra lejos en la práctica real y más aún, en relación con la DI.

La revisión de los normogramas vigentes en el tema de Discapacidad muestra por lo menos 11 campos normativos, en los cuales se ha generado reglamentación a través de Leyes, Decretos, resoluciones y Normas Técnicas, a favor de las personas con discapacidad. Dichos campos son los siguientes:

- Promoción del tema de discapacidad e inclusión social
- Educación
- Salud
- Pensiones y subsidios
- Trabajo

⁵⁵ Artículo 13 CPC. Ilustración 1.

⁶ Artículo 54 CPC. Ilustración 1

- Recreación y deporte
- Cultura
- Comunicaciones
- Turismo
- Accesibilidad física y transporte
- Vivienda

Alrededor de estos campos, se encuentra una amplia normativa vigente, recogida en el CONPES 166 de 2013 (Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social), como último instrumento que orienta la toma de decisiones, inversiones y política nacional en general, a favor de la discapacidad. Considerando la importancia de este documento para el impacto en la vida de las personas con discapacidad y sus familias, se toma como punto de partida para el análisis aquí propuesto.

En primer lugar, se encuentran tendencias interesantes al comparar de diferentes maneras las normas vigentes expuestas en el CONPES 166/2013: en primer lugar, el campo normativo más prolífico parece ser el de Salud (14) junto con las Normas Técnicas de accesibilidad al medio físico (14). En segundo lugar, se encuentran las normas sobre la promoción del tema de discapacidad e Inclusión social (13), campo que puede considerarse como general o transversal, puesto que allí se encuentran las normativas relacionadas con el reconocimiento de la condición, con las adiciones del Estado colombiano a las Convenciones y tratados internacionales, así como las políticas públicas.

Seguido de este campo, encontramos a Educación (10), Pensiones y subsidios (9) y Trabajo (8). Los campos Cultura, Recreación y Deporte, Comunicación y Accesibilidad al medio físico, se encuentran en un rango de 4 – 6 normas, ubicados por debajo del promedio. Los campos con menor número de normas con aportes al tema de discapacidad, son Turismo (1) y Vivienda (2). Vale la pena aclarar que las 92 normas aquí relacionadas, no son en su totalidad exclusivas del tema de Discapacidad; también se integran allí normativas que hacen referencia a temas generales y que incluyen dentro de su articulado, alcances a favor de las personas con discapacidad: ejemplo, el Plan Decenal de Educación 2006-2016, es un plan estratégico nacional, dirigido a definir políticas y

estrategias para lograr una educación de calidad hacia futuro, y en dicho Plan, se encuentra incluida la población con discapacidad.

Otro ejemplo más específico es el de la Ley 909 de 2004, que regula el empleo público y la carrera administrativa para todos los colombianos; esta Ley, en su Artículo 52, hace referencia explícita a la protección de las personas con discapacidad:

“La Comisión Nacional del Servicio Civil, en coordinación con las respectivas entidades del Estado, promoverá la adopción de medidas tendientes a garantizar, en igualdad de oportunidades, las condiciones de acceso al servicio público, en empleos de carrera administrativa, a aquellos ciudadanos que posean *discapacidades físicas, auditivas o visuales*, con el fin de proporcionarles un trabajo acorde con su condición.” (Negritas y cursivas de la autora).

Como se aprecia en este artículo, que da además lugar para entrar al tema central de esta comunicación, el texto hace referencia explícita sólo a tres condiciones de discapacidad: *físicas, auditivas o visuales*, esto significa –en términos jurídicos- que de manera explícita la Ley no cubre a personas con otras condiciones de discapacidad, es decir, psicosocial e intelectual. Los juristas expertos podrían seguramente interpretar la ley de manera que reconozca los mismos beneficios que allí se exponen, pero la pregunta es ¿por qué la invisibilización de algunas condiciones de discapacidad o la visibilidad sólo de algunas otras? Encontrar elementos como este en las normativas, lleva a cuestionar el lugar de la discapacidad intelectual y el panorama no es muy alentador. Continuando con el gráfico 2, se observa cómo el 37% de las normas identificadas, son específicas a favor de la discapacidad física y/o sensorial (visual – auditiva), mientras que el 4% tienen algún énfasis a la discapacidad psicosocial (psíquica o mental) y ninguna se identifica como específica sobre la discapacidad intelectual. Si bien las generales (59%) se orientan de manera transversal todas las condiciones, incluyendo la DI, este dato del 37% a favor de la D. Física y Sensorial, debería encender las alarmas respecto a la soledad normativa con la que se encuentran tanto las personas con DI como sus familias. Al respecto de esto último, cabe resaltar que en las normas transversales revisadas, se encuentra un lugar de minimización e incluso de des-individualización de la persona con DI:

La ley 1145⁷, al organizar el espacio de participación política para garantizar los derechos de las personas con discapacidad, deja por fuera la posibilidad de participación directa de las personas con Discapacidad Intelectual: a excepción de ésta, las demás condiciones pueden ser representadas por ellos mismos, es decir, por *personas con*, mientras que para la discapacidad intelectual, la citada ley invita a que sea un *familiar de*.



Ilustración 2. Tendencias de los énfasis por discapacidad en el marco normativo colombiano

Esto se reafirma cuando a través de la Resolución número 0624 del 19 de febrero del 2010, se convoca a la SELECCIÓN DE LOS REPRESENTANTES AL CONSEJO NACIONAL DE DISCAPACIDAD; en el anexo 1 de la citada Resolución, se expresa:

“A las organizaciones con representación nacional, sin ánimo de lucro que agrupen personas con discapacidad física, visual, auditiva, mental y múltiple; a las *organizaciones de padres de familias de personas con discapacidad cognitiva* y a las personas jurídicas con representación nacional, cuya capacidad de actuación gire en torno a la atención de las personas con discapacidad, a postular sus candidatos para la selección de los representantes al Consejo Nacional de Discapacidad - CND, señalados en los literales d) y e) del artículo 10 de la Ley 1145 de 2007 así:

⁷ Ley que define el Sistema Nacional de Discapacidad en Colombia (2007)

1. Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad física.
2. Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad visual.
3. Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad auditiva.
4. Un representante de organizaciones *de padres de familia de personas con discapacidad cognitiva*.
5. Un representante de organizaciones de personas con discapacidad mental.
6. Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad múltiple.
7. Un representante de personas jurídicas cuya capacidad de actuación gire en torno a la atención de las personas con discapacidad.”⁸

Al revisar específicamente los campos de Educación y Promoción de la Discapacidad e Inclusión Social, el panorama no es muy diferente. El gráfico 3, permite evidenciar que de las normas expedidas entre 1995 – 2010, se encuentran (indicado con puntos naranjas) seis que hacen referencia explícita a la discapacidad física y/o sensorial, asociadas a aspectos diferenciales en el orden de la accesibilidad física, recursos comunicativos, u otros.

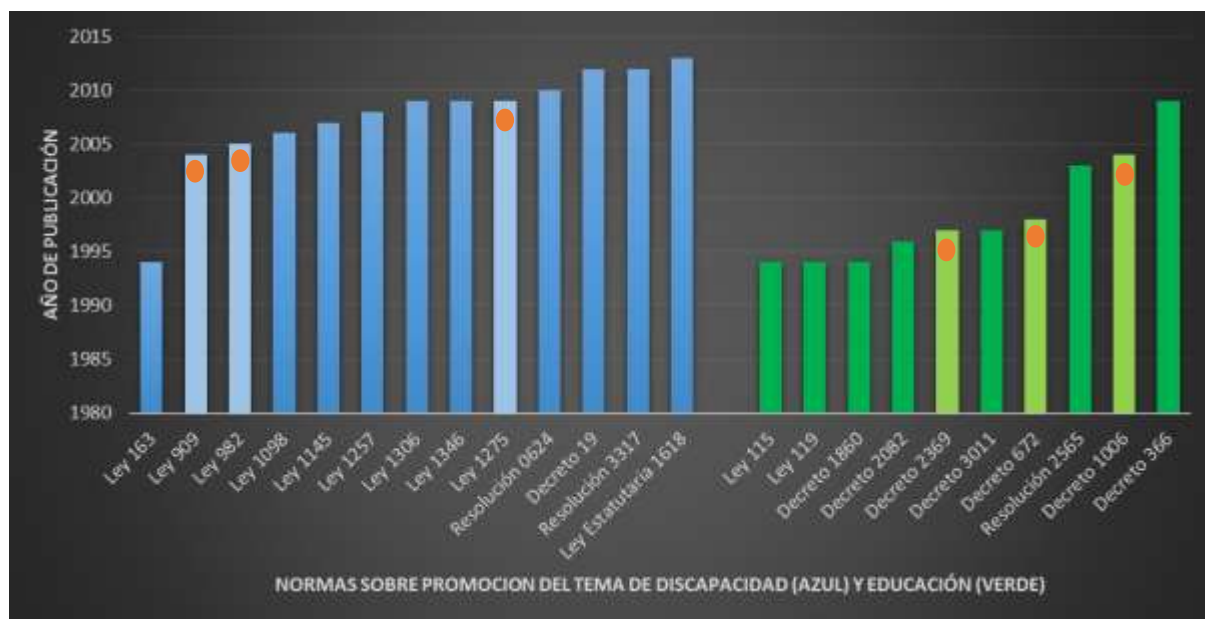


Ilustración 3. Comparativo de normas sobre Promoción de la Discapacidad y Educación

⁸ Resolución número 0624 de 19 feb 2010, recuperado de http://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/RESOLUCI%C3%93N%200624%20DE%202010.pdf

La reflexión a la que estos análisis iniciales conllevan, empieza por la pregunta acerca del desconocimiento y falta de profundización, difusión, de las condiciones globales de las personas con discapacidad intelectual. El velo de los imaginarios, la presencia de temas delicados como la capacidad jurídica (actualmente motivo de debate nacional), la poca investigación de alto nivel sobre el tema, son algunos de los motivos que –empíricamente identificados- sobresalen ante el cuestionamiento de este vacío por la voz viva y activa de las personas con discapacidad intelectual. Redes de familias, organizaciones de familiares, tocan la puerta cada vez más fuerte, pero además de ellos, son las personas las que también deben visibilizarse, y el camino normativo no es nada fácil. Las experiencias relatadas desde diferentes latitudes del país, muestran cómo, más allá de la exclusión generalizada a la Discapacidad, las personas con una condición intelectual particular viven día a día situaciones que vulneran no sólo sus derechos, sino incluso su dignidad como personas.

3. Alternativas: ideas para la acción

Las situaciones revisadas hasta ahora, muestran que aún hay un largo camino por recorrer en la búsqueda y logro de un mejor “lugar” de las personas con discapacidades intelectuales (y también con discapacidad psicosocial) en Colombia. Sin embargo, vale la pena resaltar en esta comunicación, los avances y primeros pasos que organizaciones de diferentes orígenes y niveles han emprendido, conscientes del reto que significa, pero también con la convicción de que es posible un país más incluyente para todos. A continuación, se reseñan algunas de esas experiencias, seguros de que puede haber más a lo largo del extenso territorio colombiano.

3.1 “Capacidad jurídica, derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres con discapacidad intelectual y con discapacidad psicosocial en Colombia”⁹: En el marco del Proyecto "Derecho a la autonomía sexual y reproductiva de mujeres con discapacidad intelectual y psicosocial en Colombia" realizado entre 2012-2014, financiado por Open Society Foundations, y con la participación de Asdown Colombia, Brújula Comunicaciones, Fundamental Colombia¹⁰, Profamilia Colombia y el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, esta

⁹ Recuperado de https://paiis.uniandes.edu.co/images/publicaciones/OSI_FINAL_Informe_XI_10_14_ajustado_V4.pdf

¹⁰ Estas dos organizaciones (ASDOWN y FundaMental), son las representantes ante el Concejo Nacional de Discapacidad, de las familias y personas con Discapacidad Cognitiva y Discapacidad Psicosocial, respectivamente.

publicación recopila importantes hallazgos respecto al tema de la capacidad jurídica, así como la garantía de derechos para las mujeres con discapacidad intelectual y mujeres con discapacidad psicosocial. La meta general de este proyecto fue: “Fortalecer el acceso a la justicia para mujeres, adultas y adolescentes, con discapacidad intelectual y psicosocial y avanzar en el reconocimiento de sus derechos y deberes, analizando el uso actual del marco legal sobre interdicción en Colombia y proveyendo herramientas específicas y asesoría legal para ejercer plenamente todos los derechos, con un énfasis en su derecho a la capacidad legal” (p.6).

El trabajo de 3 años, dio como resultados conclusiones que son coherentes con lo expuesto hasta ahora en el análisis del marco normativo; se resaltan los siguientes elementos:

- “Las leyes aún contemplan la figura de la interdicción para las personas con discapacidad, de acuerdo con concepciones sobre la discapacidad contrarias a la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, de obligatorio cumplimiento y vigente en nuestro país desde mayo de 2011.
- Una de las principales barreras para caracterizar y diseñar políticas públicas que respondan a las necesidades de las personas con discapacidad es la falta de información sobre ésta población.
- Es generalizada la percepción de las personas con discapacidad intelectual y con discapacidad psicosocial como imposibilitadas para el ejercicio autónomo de su sexualidad y reproducción. Esto contribuye a confundir la necesidad de tener algún tipo de apoyo con ausencia de voluntad y capacidad de decisión.
- Que existan instituciones segregadas de educación que se presentan a sí mismas como de “educación especial” fuera de la vigilancia del Ministerio de Educación, deja a su libre elección los contenidos de la educación que imparten, permite la reproducción de estereotipos que separan a las personas con discapacidad de las demás, impide el desarrollo de una política pública de educación inclusiva y lleva a que la educación sexual y reproductiva esté excluida del currículo de estudios.

- Es necesario que las funcionarias y funcionarios públicos que participan en los procesos de interdicción sean capacitados sobre la nueva concepción de discapacidad que consagra la CDPD y la forma de aplicarla en el ejercicio de sus funciones.
- Existe la concepción generalizada que la esterilización quirúrgica protege a las personas, mujeres, con discapacidad de la violencia sexual.” (P.97)

3.2. Reconocimiento de la Capacidad Jurídica de las personas con discapacidad Intelectual y Psicosocial en Colombia¹¹: También con la participación de Fundamental Colombia y ASDOWN Colombia, en 2010 se presentó este informe de Buenas Prácticas, bajo la metodología Making It Work (MIW)¹², en español “Hacer que funcione”, que tuvo como objetivo central “proponer ideas para transformar la ley 1306 y armonizarla con lo que propone al artículo 12 de la Convención” (p.2), a través de un análisis de la legislación vigente a ese año (2010). Este informe, basado en esta metodología participativa (MIW), que precisamente busca identificar las buenas prácticas para hacer realidad los planteamientos de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad (CDPD), encontró como una de las recomendaciones claves, que este trabajo era “el inicio de un proceso que debe seguir adelantándose en Colombia, no solamente frente al artículo 12, tema muy desconocido en nuestra sociedad, sino también en toda la implementación de la Convención.” Este tipo de trabajos, gracias a su difusión a nivel de algunas instancias claves nacionales, ha dado lugar a nuevas iniciativas, como la presentada anteriormente (3.1.).

3.3. Corporación Teatro El Grupo (Medellín)¹³: Con 10 años de vida artística, la corporación Teatro El Grupo se ha convertido en la ciudad de Medellín, en mucho más que una opción cultural: es una apuesta a la vida. Desde su nacimiento, la corporación ha tenido como premisa la voz de sus integrantes y ellos son, en su



Ilustración 4. Foto del montaje "Alicia El Musical". Obra de Teatro El Grupo. 2013

¹¹ Recuperado de <http://www.makingitwork-crpd.org/miw-initiatives/south-america/colombia/>

¹² Ver mas sobre esta herramienta en <http://www.makingitwork-crpd.org/>

¹³ Ver en <http://teatroelgrupomedellin.blogspot.com/>

mayoría, jóvenes y adultos con discapacidades intelectuales. La condición intelectual, ha sido desafiada a lo largo y ancho de su repertorio teatral: los largos textos de la Odisea, en el montaje “El juicio de Paris”, o la complejidad narrativa de García Lorca en “Álbum de Bodas”, como adaptación de Bodas de Sangre, remiten a cualquier espectador a preguntarse ¿dónde está la discapacidad?. Experiencias como ésta, que no se basa en la caridad, la lástima o la dulzura, sino en el profesionalismo de sus actores y actrices, apoyados y orientados por una excelente dirección, que ha sabido acompañar la toma de decisiones con apoyo, como una estrategia casi invisible para los que ven las obras, pero completamente evidente detrás del telón, son las que deberían divulgarse más en el país, ser reconocidas y utilizadas como referente para el desarrollo de políticas educativas y sociales basadas en el reconocimiento de la diferencia.

3.4. 7° Congreso Internacional de Discapacidad: Organizado y convocado por el Instituto de Capacitación Los Álamos, la Fundación Integrar y la Unidad de Discapacidad de la Secretaría de Inclusión Social y Familia de la Alcaldía de Medellín, este congreso se ha convertido en un espacio de encuentro y debate que permite la visibilización de algunas problemáticas claves para el reconocimiento de las personas con discapacidad intelectual. En su séptima versión, el Congreso convocó alrededor de preguntas claves como las siguientes “¿Cómo logro habilidades para auto-determinarme? ¿Cómo logro comunicarme e interactuar con los demás?, ¿Cómo puedo enseñarle eficazmente?¹⁴”, siguiendo una línea hacia propuestas prácticas que favorezcan los procesos de inclusión. Este espacio académico, ha de servir para proyectar con mayor fuerza, los cambios necesarios en los marcos normativos, para que las políticas estatales – nacionales, regionales, locales – reconozcan la necesidad de una mirada diferente hacia la discapacidad intelectual, centrada en los derechos y deberes de las personas, como individuos.

¹⁴ Tomado de: Memorias 7° Congreso Internacional de Discapacidad, en http://www.congresodiscapacidad.org/web/?wpfb_dl=16

4. Conclusión

Los elementos presentados en esta comunicación, hacen parte de la reflexión inicial del trabajo doctoral “Configuración de la identidad en adolescentes con Discapacidad Intelectual en Colombia”; como reflexión inicial, seguramente el lector encontrará puntos por resolver, cuestiones que se abordaron tangencialmente –algunas de manera intencional-, y otras que se dejan al azar, a la interpretación y a los imaginarios; porque finalmente, la formulación de las políticas públicas, parte un poco de eso que habita en cada uno de nosotros como participante de esas formulaciones sociales. En Colombia, desde el año 2004, se ha motivado la generación de políticas públicas regionales y locales de Discapacidad; a la fecha, se estima que un alto porcentaje de los 32 departamentos y los 1098 municipios, cuentan con un documento técnico al que denominan Política Pública de Discapacidad. Desde la aparición del CONPES 166/2013, una nueva tarea llega y es la actualización, validación de dichas Políticas, a la luz de la nueva política nacional de discapacidad; Un reto que debería ser aprovechado estratégicamente para sentar nuevas bases de participación ciudadana, para revisar con lupa los sesgos entre las mismas organizaciones de personas con discapacidad, para en resumen, contar con una nueva visión de la discapacidad en Colombia.

Los adultos con discapacidades intelectuales, son ahora el producto de las prácticas pasadas y de los inexistentes espacios de desarrollo y participación. Por eso, la invitación debe ser a mirar el presente y el futuro: los niños, niñas y adolescentes; nuevas generaciones de personas con desarrollos cognitivos diferenciales, que cada vez en diferentes espacios, reclaman de formas directas o indirectas más espacios y reconocimiento. Espacios y experiencias como las presentadas, tanto desde el ámbito legal, como artístico y académico, deberían ser más estimulados y apoyados por el Gobierno Nacional, como elementos claves para identificar en ellos las buenas prácticas, posibles de replicar en otros espacios y avanzar así en el camino de una Colombia más equitativa, con más opciones, realmente para Todos y Todas.

Tabla de ilustraciones

Ilustración 1. Tomada del documento de Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social - CONPES 166 de 2013. Pág. 49.....	9
Ilustración 2. Tendencias de los énfasis por discapacidad en el marco normativo colombiano	13
Ilustración 3. Comparativo de normas sobre Promoción de la Discapacidad y Educación	14
Ilustración 4. Foto del montaje "Alicia El Musical". Obra de Teatro El Grupo. 2013	14

REFERENCIAS

- Aedo, S., & Farías, M. (2009). Etnofaulismos, coprolalia, representaciones y estrategias discriminatorias: el caso del discurso chileno antiperuano. *Discurso y Sociedad*, 3(3), 372–396
- Aguirre, E. (2005). Representaciones Sociales y Discapacidad. En Cuervo, C., Trujillo, A. Vargas, R., Mena, B., y Pérez, L. (2005). *Discapacidad e Inclusión Social. Reflexiones desde la Universidad Nacional de Colombia*. Bogotá, Colombia: Maestría en Discapacidad e Inclusión Social, Universidad Nacional de Colombia.
- Amor Pan, J. R. (2007). Dignidad Humana y Discapacidad Intelectual. *Revista Lationamericana de Bioética*, 8(13), 88–105.
- Araya, K., Araya, C., Chaigneau, S. E., Martínez, L., Castillo, R. D., & Psicología, R. L. De. (2009). La influencia de los procesos controlados en el razonamiento con Teoría de la Mente (ToM) en niños con y sin discapacidad intelectual.
- Barton, L. (2009). Estudios sobre discapacidad y la búsqueda de la inclusividad . Observaciones Studies on disability and the quest for inclusivity :, 137–152.
- Becerra, J. D., Noemi, D., & Valdês, P. (2003). PSICOLOGIA DE LA SALUD : LETRA Y ESPÍRITU *, 20(1), 67–70.
- Bel Adell, C. (2002). *EXCLUSION SOCIAL : origen y características* (pp. 1–34). Murcia, España.
- Briggs, S., & Hingley-jones, H. (2013). Reconsidering Adolescent Subjectivity : A “ Practice-Near ” Approach to the Study of Adolescents , Including Those with Severe Learning Disabilities. *British Journal of Social Work*, 43, 64–80.
- Casilimas, C. A. S., Colombiano, I., & El, P. (n.d.). *Investigación cualitativa*.
- De Zubiría, M. (2006). *El mito de la inteligencia y los peligros del cociente intelectual CI*. Bogotá, Colombia: Serie Psicología y Pedagogía Afectiva 1. Fundación Internacional de Pedagogía Conceptual Alberto Merani.

- Díaz, K. G. (2007). Discapacidad y procesos identitarios. *Revista de Ciencias de La Salud - Universidad Del Rosario*, 5(2, Julio - Septiembre), 86–91.
- Duque, B. (2009). Vuelo sin alas: Pedagogía para la transformación análisis de propuestas artístico- pedagógicas multidisciplinares como movilizadoras de procesos cognitivos y facilitadoras de integración social en adolescentes en situación de discapacidad intelectual. Trabajo de pregrado, Facultad de Artes. Universidad de Antioquia. Medellín
- Esser Diaz, J., & Rojas Malpica, C. (2006). Artemisa Representaciones sociales de la discapacidad. *Medigraphic Artemisa*, VIII(3), 158–164.
- Estadística, I. N. de. (2008). Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD). *Instituto Nacional de Estadística*, 1–12. Retrieved from http://cantabria.fspugt.es/uploads/documentos/documentos_Comunicado_INE_15-feb-2008__1_809cbef7.pdf
- Fernández, J. M., Cobacho, J. P., Berruezo, P. P. & Gosálbez, C. G. (2003). Definiciones, modelos explicativos y comorbilidad. En García, F. J., Cobacho, J. P. & Berruezo, P. P. (Eds.). *Discapacidad Intelectual Desarrollo, comunicación e intervención* (17 - 46). Madrid: CEPE
- Ferreira, M. A. V. (2008a). La construcción social de la discapacidad: habitus, estereotipos y exclusión social. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales Y Jurídicas*, 17(1).
- Ferreira, M. A. V. (2008b). Una aproximación sociológica a la discapacidad desde el modelo social: apuntes caracteriológicos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 141–174. Retrieved from <http://www.reis.cis.es/REIS/html/index.html>
- Fleury, S. (n.d.). Pobreza , desigualdades ou exclusão ? Poverty , inequalities or exclusion ?, 1422–1425.
- Foucault, M. (1968). *Las palabras y las cosas* (p. 122).
- Galarza, H. M. (2008). Discapacidad intelectual: demanda por un análisis cultural y social crítico en Ecuador. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 2(2), 169–182.

- Garvía Peñuelas, B. (2005). A vances psicopedagógicos Síndrome de Down e identidad. *REVISTA MÉDICA INTERNACIONAL SOBRE EL SÍNDROME DE DOWN*, 9(1), 12–15.
- Goffman, E. (1970). *Estigma*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Goffman, E. (1971). *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu.
- González, C. (2012). Identidad, alteridad y comunicación, definiciones y relaciones. *Signo Y Pensamiento*. doi:10.11144/3062
- Grau, Jorge A. y Hernández, E. (2005). Psicología de la salud: aspectos históricos y conceptuales. In Hernández, E., Grau, J. (Comps) *Psicología de la Salud: fundamentos y aplicaciones*. Guadalajara: Centro Universitario en Ciencias de la Salud, 2005, 33-84 (pp. 1–41).
- Hernández, O. G. (2008). La subjetividad desde la perspectiva histórico-cultural : un tránsito desde el pensamiento dialéctico al pensamiento complejo, (17), 147–160.
- Herreras, E. B. (2009). Actitudes hacia la discapacidad : estudio de algunas propiedades psicométricas en una muestra de universitarios mexicanos Introducción.
- Hingley-Jones, H. (2011). An exploration of the use of infant observation methods to research the identities of severely learning-disabled adolescents and to enhance relationship-based practice for professional social work. *Infant Observation*, 14(3), 317–333. doi:10.1080/13698036.2011.616305
- Huertas, R. (2012). *Historia cultural de la psiquiatría*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- _____ (1998). *Clasificar y Educar: Historia natural de la Deficiencia Mental*
- Inclusion International (Autor Corporativo). (2006). *Oigan Nuestras Voces : un informe global : personas con discapacidad intelectual y sus familias hablan claro sobre la pobreza y la exclusión*. (p. 107). Canadá: Library and Archives Canada Cataloguing in Publication.

- Iñiguez-Rueda, L. (2001). Indentidad: de lo personal a lo social. Un recorrdio conceptual. In *La constitución social de la subjetividad* (pp. 209–225).
- José, J., González, Z., Cuéllar, A. I., Manuel, J., Miguel, T., & Desfilis, S. (2009). El desarrollo de la identidad en la adolescencia y adultez emergente : Una comparación de la identidad global frente a la identidad en dominios específicos, *25*, 316–329.
- Koch, S. (Ed.). (1959). Formulations of the Person and the Social Context. In *Psychology: A study of a Science*. McGraw-Hill Book Company.
- Kroger, J., & Marcia, J. E. (2011). The Identity Statuses: Origins, Meanings, and Interpretations. In S. J. Schwartz, K. Luyckx, & V. L. Vignoles (Eds.), *Handbook of Identity Theory and Research*. New York, NY: Springer New York. doi:10.1007/978-1-4419-7988-9
- Lakoff, G., & Johnson, M. (n.d.). *Metaphors and Cultural Transference : Mediating Cognitivist and Culturalist Approaches 1*.
- Lazcano-Ponce E, Katz G, Allen-Leigh B, Magaña Valladares L, Rangel-Eudave G, Minoletti A, Wahlberg E, Vásquez A y Carulla LS. (2013). Trastornos del desarrollo intelectual en América Latina: un marco para establecer prioridades políticas de investigación y atención. *Revista Panamericana de Salud Pública*. 2013; 34(3):204–9.
- Lopera Murcia, A. M. (2012). Memoria visual y verbal: claves para entender los orígenes de una historia de exclusión. In *6º Congreso Internacional de Discapacidad*.
- Lozano, B. (1982). En el aniversario de Erving Goffman (1922-1982). *REIS*, *102*(03), 47-61.
- Maneiro, B. L. (2002). En el aniversario de Erving Goffman (1922-1982) Lozano Maneiro, Blanca (REIS N°102. ESTUDIOS). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, *102*(03), 47–61.
- Mayoral, D. (1994). *Lenguaje y estatus sociocultural: Un estudio sobre el lenguaje infantil en los barrios de Lleida*. (Tesis doctoral). Universidad de Lleida. Departamento de Geografía y Sociología. Recuperada de <http://hdl.handle.net/10803/8193>
- Markus, H. R., & Kitayama, S. (1991). Culture and the self: Implications for cognition, emotion, and motivation. *Psychological Review*.

- Merlino Aldo (coord.) (2009) *Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales: Temas, Problemas y Aplicaciones*, Ed. Cengage Learning, (Thompson Learning): Bs As
- Míguez, M. N. (2006). Construcción social de la discapacidad : la experiencia montevideana. *Portularia*, VI(2), 123– 137.
- Miranda, H. (2008). Discapacidad intelectual: demanda por un análisis cultural y social crítico en Ecuador. *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, Vol. 2 (2), pág. 169-182. Recuperado de <http://www.intersticios.es>
- Muñoz Dardé, V. (1987). BOURDIEU Y SU CONSIDERACIÓN SOCIAL DEL LENGUAJE. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 37-87, 41–55.
- Oliva, Al., Rios, M., Antolín, L., Parra, Á., Hernando, Á., & Pertegal, M. (2010). Más allá del déficit: construyendo un modelo de desarrollo positivo adolescente. *Infancia Y Aprendizaje*, 33(2), 1–12.
- Parmenter, T. R. (2008). The present, past and future of the study of intellectual disability: challenges in developing countries. *Salud Pública de México*, 50 Suppl 2(1), s124–31. Retrieved from <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18470339>
- Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid: CERMI - Caja Madrid Obra Social.
- Palacio Arroyave, M., & Freyle Nieves, M. (2009). La autodeterminación en adolescentes con discapacidad intelectual. *Innovar, Especial En Educación*, (61), 53–64.
- Panek, P. E., & Jungers, M. K. (2008). Effects of age, gender, and causality on perceptions of persons with mental retardation. *Research in Developmental Disabilities*, 29(2), 125–32. doi:10.1016/j.ridd.2007.01.002
- Popovici, D.-V., & Buică-Belciu, C. (2013). Self-concept Pattern in Adolescent Students with Intellectual Disability. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 78, 516–520. doi:10.1016/j.sbspro.2013.04.342

- Portuondo, M. (2004). Evolución del concepto social de discapacidad intelectual. *Revista Cubana de Salud Pública*, Vol. 30(4). Obtenido de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662004000400006&lng=es&nrm=is
- República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2013). *POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL. Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES 166*. Bogotá.
- Rizo García, M. (2011). Erving Goffman y sus aportes a la comunicación interpersonal. *QUÓRUM ACADÉMICO*, 8(Nº 15, enero junio), 78–94.
- Schalock, R. L., Luckasson, R. A., Shogren, K. A., Borthwick-Duffy, W. S., Bradley, V., Buntinx, W. H. E., ... Yeager, M. H. (2007). El nuevo concepto de retraso mental: comprendiendo el cambio al término discapacidad intelectual. *Siglo Cero*, 38(4), 5–20.
- Soto Builes, N., & Vasco, C. E. (2008). Representaciones sociales y discapacidad. *Hologramática- Facultad de Ciencias Sociales - UNLZ*, 1(8), 3–22.
- Soto Martínez, M. A. (2011). La discapacidad y sus significados : notas sobre la (in) justicia. *Política Y Cultura*, (35), 209–239.
- Thomas, C. (2007). *Sociologies of Disability and Illness. Contested ideas in disability studies and medical sociology*. Basingstoke: Palgrave, MacMillan.
- Thoughts, S. (2006). Atención a poblaciones con exclusión social : experiencias y reflexiones, 4 (1), 83–86.
- Vargas, D. (2006). *Representaciones sociales de la discapacidad en los Consejos Locales de Discapacidad en Bogotá*. Recuperado Marzo 5, 2013, de Universidad Nacional, sitio web: <http://www.bdigital.unal.edu.co/666/1/5966942006.pdf>
- Véliz, V., & Marco, A. (2012). Representaciones sociales del trabajo de jóvenes en situación de discapacidad intelectual : una aproximación dialógica.

- Verdugo Alonso, M. Á., & Schalock, R. L. (2011). Últimos avances en el enfoque y concepción de las personas con discapacidad intelectual. *Siglo Cero*, 41(4), 7–21.
- Vinter, A., Mounoud, P., & Husain, O. (1983). Image de soi et deficienc mentale. Perspective theorique et experimentale. *Revue de Psychologie Appliquée*, 33(1), 33–61.
- Wehmeyer, M. L., Buntinx, W. H. E., Lachapelle, Y., Luckasson, R. A., Schalock, R. L., Verdugo, Á., Yeager, M. H. (2010). El constructo de discapacidad intelectual y su relación con el funcionamiento humano. *Siglo Cero*, 39(3), 5–18.
- Zacarés, J. J., Iborra, A., Tomás, J. M., & Serra, E. (2009). El desarrollo de la identidad en la adolescencia y adultez emergente : Una comparación de la identidad global frente a la identidad en dominios específicos. *Anales de Psicología*, 25(2), 316–329.

LA CALIDAD DE VIDA COMO EJE ARTICULADOR. INNOVACIÓN DE LOS PROCESOS DE OPTIMIZACIÓN ORGANIZACIONAL EN EL ÁMBITO DE LA DISCAPACIDAD

José Carrón, Universidad de Zaragoza, *jcarron@unizar.es*

Javier Arza, Universidad Pública de Navarra, *javier.arza@unavarra.es*

Sagrario Anaut, Universidad Pública de Navarra, *sanaut@unavarra.es*

José A Villanueva, ADEMNA, *gerencia@ademna.es*

PANEL 8. DISCAPACIDAD. POLITICAS SOCIALES Y DISCAPACIDAD

ABSTRACT

En los últimos años se ha reactivado notablemente el interés por situar a la persona como eje de las actuaciones y las organizaciones. En el ámbito de la discapacidad, centrar las actuaciones en la persona supone que la calidad de vida se convierta en el eje articulador (o el “motor”) de la organización en su conjunto. Para ello, se precisan instrumentos que faciliten la operativización del concepto de calidad de vida y de sus dimensiones. De esta manera, las organizaciones pueden evaluar su impacto sobre la calidad de vida de su población usuaria.

En 2011 en colaboración con la asociación navarra ADEMNA, y tomando como referencia los Principios para promover la Calidad de Vida de la MSIF, llevamos a cabo una primera investigación sobre la situación y necesidades de este colectivo en el ámbito de la comunidad foral. El estudio utilizó metodologías tanto cuantitativas como cualitativas y contó con la participación de los propios afectados, el entorno familiar y los profesionales del sector.

En esta nueva fase que estamos desarrollando, la investigación tiene como objetivo establecer una base para seguir la evolución de la calidad de vida y el impacto de las intervenciones desarrolladas por el equipo de profesionales de la Asociación. Toma como herramienta de partida el Cuestionario GENCAT, diseñado por Verdugo y equipo. Mediante un proceso Delphi de expertos se incorpora la información complementaria referida al entorno de la esclerosis múltiple. El proceso de diseño y de implementación de la valoración de dicha calidad, tanto por los profesionales como por los usuarios, está planteando una serie de retos metodológicos que resultan cruciales para el resultado final de la investigación.

Palabras clave: Impacto, intervenciones sociosanitarias, calidad de vida, calidad organizaciones, esclerosis múltiple

1. Justificación

1.1. Los enfoques centrados en la personas

La concienciación sobre los riesgos que la complejización de las estructuras organizacionales y la fragmentación de la atención tienen respecto a la despersonalización de la atención, han hecho que en los últimos años se haya reactivado notablemente el interés por situar a la persona como eje de las actuaciones y las organizaciones. Esta reorientación hacia la persona no es exclusiva del ámbito sanitario ni del social, sino que está presente en la orientación de cualquier organización moderna. De hecho, la gestión de la calidad la incluye como uno de sus ejes fundamentales. Tanto la norma ISO como el modelo EFQM, que son los sistemas más extendidos en el ámbito de la calidad, sostienen que las organizaciones deben orientarse hacia el logro de la satisfacción en sus clientes. Para ello deben conocer sus expectativas y sus necesidades para convertirlas en el “motor” que guíe la gestión de la organización.

A pesar de la aparente novedad de este enfoque, podemos encontrar su presencia ya en los orígenes del Trabajo Social. Mary E. Richmond, en la definición de su modelo de trabajo social de caso, ponía el acento en la importancia que los enfoques centrados en la persona tenían para el logro de una eficaz y eficiente coordinación y cooperación entre distintas agencias (Richmond, 1995). Posteriormente, a finales de los años 50, Helen Harris revisaría críticamente este modelo, y especialmente la manera en la que había sido puesto en práctica, aportando fundamentalmente dos matizaciones:

- El proceso de trabajo de caso no debe ser conducido únicamente por el o la “especialista”, sino que se debe lograr la participación activa de la persona. “Además, el que actuaba y resolvía era el especialista en «casework» y no el cliente: él era quien investigaba, quien reflexionaba acerca de lo que había observado, quien planeaba para el futuro y por ello, a menudo, cuando por fin llegaba a alguna conclusión, se encontraba con que el cliente se había evadido espiritualmente, cuando no físicamente” (Harris, 1970).
- El trabajo de caso debe centrarse en la persona y en el proceso de atención, y no en el problema. “Ofrecía un sistema centrado en el problema y no en el cliente, desprovisto, por tanto, de medios para inducir y estimular a éste a trabajar en la solución de sus problemas. La propia Mary Richmond fue una de las primeras en comprender este error, y en 1920, tres años después de publicar este libro, escribió en una

comunicación presentada en la Conferencia Nacional sobre Trabajo Social: -Sitúo primero el estudio de los procesos... los procesos comunes a todo tratamiento merecen atención especial-“ (Harris, 1970).

Estas aportaciones de Helen Harris estaban muy influenciadas por las enseñanzas de Carl Rogers y su enfoque humanista. Especialmente en su publicación “Psicoterapia centrada en el cliente” (Rogers, 1997)), abunda en la necesidad de lograr la participación de la persona en el análisis y la resolución de sus propios problemas. Rogers plantea que el peso de la terapia debe estar en la persona y no en el terapeuta. Asimismo, insiste en aportar una gran importancia a las actitudes del terapeuta. Si el peso de la terapia debe llevarlo la persona, el terapeuta debe encargarse de construir una relación facilitadora. Para ello, debe tener integradas tres tipos de actitudes básicas: la empatía, la aceptación positiva incondicional y la autenticidad o congruencia.

No obstante, y a pesar de las abundantes alusiones actuales sobre la importancia de la persona y de su participación, también podemos encontrar varias voces críticas que aluden a su carácter básicamente retórico en muchos casos. Por ejemplo, refiriéndose a las políticas participativas en el ámbito de la salud, Martín-García et al. (2006) afirman que “el paciente en el centro del sistema es una máxima repetida hasta la saciedad, aunque realmente responda a pura retórica”. Asimismo, Martínez y Sanjuán (2009) se preguntan “cómo sistemas sanitarios que dicen estar -centrados en el paciente/usuario- tienen tan poco en cuenta su toma de decisiones en el diseño de políticas sanitarias públicas, lo que se ha venido a denominar, siguiendo las corrientes de la Ilustración de los siglos XVII y XVIII, como -despotismo sanitario-, reflejado en el hecho de que se trata de un sistema que hace todo por el paciente sin tener en cuenta al paciente”. Los mismos autores terminan afirmando que no es la satisfacción del paciente-usuario la que está en el centro, sino que el centro está en “la satisfacción profesional y no en las necesidades reales de los ciudadanos con necesidad de continuidad de cuidados”.

1.2. La calidad de vida como “motor” de las organizaciones

En el ámbito de la discapacidad, centrar las actuaciones en la persona supone que la calidad de vida se convierta en el eje articulador (o el “motor”) de la organización en su conjunto. En esa línea, el enfoque de derechos promulgado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) propone que el modelo de calidad de vida se convierta en el vehículo para implementar y monitorizar los derechos.

Para que este enfoque no se convierta en “pura retórica”, como hemos comentado anteriormente, es imprescindible que existan modelos que concreten a qué nos referimos con calidad de vida y cómo podemos evaluar su evolución en las personas con las que trabajamos. Afortunadamente en la actualidad, y tras más de dos décadas de investigación en torno a la calidad de vida y la discapacidad, se han logrado avances en la fundamentación científica de sus principales dimensiones y en la operacionalización de los indicadores que permiten medirla. El modelo más avanzado a nuestro juicio es el propuesto por Schalock y Verdugo (2010). A partir de él, se han diseñado algunos de los instrumentos de evaluación de la calidad de vida con mayores evidencias de validez en el ámbito nacional e internacional (Aznar y Castañón, 2005; Chou et al., 2007; Verdugo et al., 2007; Flores et al., 2010; Gómez et al., 2010; Verdugo et al., 2011; Verdugo et al., 2013).

1.3. Calidad de vida y esclerosis múltiple.

La esclerosis múltiple es una enfermedad neurodegenerativa que se caracteriza por presentar una gran variabilidad de síntomas y por evolucionar de manera progresiva o en forma de crisis o brotes.

En el ámbito de la esclerosis múltiple este nuevo paradigma se ha reflejado de manera contundente en los Principios Internacionales para promover la calidad de vida de las personas con esclerosis múltiple (MSIF, 2002). Tomando como referencia el concepto de calidad de vida de la OMS “*percepción que tiene un individuo de su situación en la vida, dentro del contexto cultural y de valores en que vive y en relación con sus objetivos, expectativas, valores e intereses*” (WHOQOL group, 1995), en ellos los parámetros médicos y asistenciales pasan a constituir un elemento más dentro de un planteamiento estratégico dirigido a lograr una mejora significativa en la calidad de vida de los afectados. Se estructura en torno a 10 principios, cuya sola enumeración nos pone en la pista de este cambio de enfoque: independencia y empoderamiento; asistencia médica; asistencia continua (cuidados de larga duración); promoción de la salud y prevención de la enfermedad; apoyo a miembros de la familia; transporte; empleo y actividades de voluntariado; pensiones y ayudas económicas por discapacidad; educación; vivienda y accesibilidad a edificios públicos.

Basándonos en estos Principios, con el impulso de la Asociación de esclerosis múltiple de Navarra –ADEMNA-, y gracias a la financiación de la Fundación ONCE, durante el año 2011 desarrollamos un estudio cuyo objeto era el conocimiento de la situación y necesidades de las personas afectadas por esta enfermedad en Navarra que, concluía en la propuesta de acciones

enfocadas a la mejora de su calidad de vida (Carrón y Arza, 2013). Las principales características de la población afectada en Navarra eran las siguientes: la incidencia es de casi 8 casos por cada 10.000 habitantes; prácticamente el 70% corresponden a mujeres; la edad media de las personas afectadas es de 46,5 años; el 60% tiene valorado algún grado de discapacidad; el 43% declara precisar ayuda para realizar alguna actividad de la vida cotidiana y el 20,7% dice tener valoración de dependencia. La EM suele aparecer en las primeras etapas de la edad adulta. En Navarra, el 80% de las personas afectadas fueron diagnosticadas entre los 20 y 44 años, lo que implica un fuerte impacto en todas las áreas que conforman los proyectos vitales que en esos momentos se están poniendo en marcha: relaciones familiares y sociales, empleo, ocio, etc.

La investigación nos mostraba mejoras significativas principalmente en aspectos médico-sanitarios, pero también revelaba debilidades en otras áreas relacionadas con la autonomía y movilidad de las personas afectadas, con su inserción en el ámbito laboral, con sus relaciones sociales, con la necesidad de mejorar el apoyo a su entorno familiar o con la imagen social.

A partir de estos resultados, parecía evidente la necesidad de un nuevo reto dentro del programa global de investigación. Se revelaba esencial analizar el impacto de los recursos y servicios sociosanitarios en la calidad de vida, evaluar la evolución de la calidad de vida de las personas usuarias y evidenciar la relación entre las dimensiones de calidad de vida y la tipología de las intervenciones que se estaban llevando a cabo. Como resultado final del proyecto necesitábamos ser capaces de establecer varios niveles de análisis: que a nivel individual pudiéramos seguir la evolución de las personas usuarias en relación con su calidad de vida; que tuviéramos un contraste entre la calidad de vida valorada externamente por los profesionales y la percibida por los propios usuarios; y, finalmente, poder analizar las diferencias –y similitudes- entre los diferentes tipos de intervención que se desarrollan, para poder así optimizar el trabajo.

2. Planteamiento metodológico

Para conseguir nuestros objetivos era necesario definir una estrategia metodológica que fuera capaz de conseguir tres retos. Por una parte, establecer de manera operativa una definición de calidad de vida; por otra, que dicha definición estuviera adaptada a la realidad de la esclerosis múltiple y a su vivencia por parte de los afectados; y, finalmente, que tuviera la complejidad suficiente para permitir establecer diferentes contrastes a nivel individual y organizacional.

Las opciones metodológicas iniciales se establecieron en la asunción del marco de calidad de vida propuesto por Schalock y Verdugo, concretado de manera específica en la escala GENCAT (Verdugo et al., 2007), en la incorporación de la especificidad de la esclerosis múltiple a través de un grupo de expertos multidisciplinar, y en la aplicación de los instrumentos definitivos con un diseño complejo que combinara la perspectiva de los usuarios y de los profesionales de los servicios.

En la elección inicial del instrumento se decidió tomar como punto de partida la amplia experiencia del grupo de investigación INICO en este ámbito. Después de revisar las diferentes escalas que han venido desarrollando en las últimas décadas, se decidió tomar la escala GENCAT como la herramienta más adecuada. Uno de los factores clave era el hecho de estar diseñada para evaluar la calidad de vida en un perfil muy amplio de personas usuarias, al contrario que otras escalas INICO diseñadas para perfiles más específicos (personas mayores, personas con discapacidad intelectual, etc.). GENCAT está estructurada en 8 dimensiones: bienestar emocional, relaciones interpersonales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social y derechos. La escala es aplicada a partir de un cuestionario de 69 indicadores que debe ser cumplimentado por un o una profesional que conozca bien a la persona cuya calidad de vida se quiere evaluar.

Siguiendo estrategias ya utilizadas en otros escenarios por los diseñadores del instrumento, en nuestro caso nos planteamos introducir dos elementos para adaptarlo a los objetivos del estudio. Por una parte, aplicar el mismo cuestionario previsto para su cumplimentación por los profesionales, una vez realizadas las mínimas modificaciones de formato, a las personas usuarias de los servicios. De esta manera podremos comparar las percepciones sobre la calidad de vida desde el punto de vista de profesionales y personas usuarias. Por otra parte, y sin modificar la escala GENCAT para no interferir en su fiabilidad y validez, añadir algunos indicadores que recojan, de manera más precisa, características específicas de la evolución de la calidad de vida en personas con esclerosis múltiple. Al cuestionario que engloba la escala original más los indicadores añadidos para la esclerosis múltiple nos referiremos de manera abreviada como GENCAT+EM.

En la fase previa, el equipo investigador propondrá una batería inicial de indicadores que recojan elementos esenciales no incorporados en la escala GENCAT. Partiremos de una revisión bibliográfica sobre otras escalas y sobre los criterios de calidad de vida en esclerosis múltiple, con especial atención a los Principios de la MSIF. Un grupo multidisciplinar de

personas expertas valorarán la propuesta y, mediante un proceso Delphi, se obtendrá una batería consensuada de indicadores para administrar de manera simultánea a la escala inicial, dando lugar a la que denominamos GENCAT+EM.

La fase de aplicación de GENCAT+EM se desarrollará en dos niveles diferenciados de los servicios sociosanitarios prestados por la asociación ADEMNA: -Centro de Día: dispositivo de alta intensidad en el tratamiento y menor número de personas usuarias; -Resto de servicios ofrecidos por la entidad a las personas que no se encuentran en el Centro de Día (fisioterapia, logopedia, terapia ocupacional, trabajo social, psicología, etc.), con un alto número de personas usuarias y una menor intensidad en la utilización del servicio. La aplicación del cuestionario GENCAT+EM se aplicará en dos versiones: heterorellenada (u objetiva) y autorellenada (o subjetiva). La versión objetiva del cuestionario será cumplimentada por profesionales de los servicios que estén en condiciones de hacer una valoración global de la situación de cada persona usuaria. La versión subjetiva del cuestionario la cumplimentará la propia persona usuaria.

En la tercera fase, una vez procesados los cuestionarios de la escala GENCAT, se obtendrán las puntuaciones directas para cada uno de los 69 items, estructurados en subescalas. La utilización del baremo, así como el Índice global de Calidad de Vida, permite estandarizar las puntuaciones respecto al conjunto y, por tanto, conocer la posición relativa dentro de la muestra, además de la posibilidad de hacer un seguimiento longitudinal a nivel individual. Finalmente, el establecimiento de un Perfil de Calidad de Vida facilitará una representación de las diferentes dimensiones discriminando, fácilmente, aquellas con mejor puntuación y aquellas con puntuación más baja y que podrían constituir objetivos para la intervención. De manera independiente, para no interferir en la fiabilidad y validez de la escala GENCAT, obtendremos la información adicional sobre los indicadores seleccionados para incorporar la especificidad de la EM.

Los resultados obtenidos permitirán estructurar conclusiones en tres niveles diferentes: valorar los datos sobre el Índice global de calidad de vida y de cada una de las ocho dimensiones de las personas usuarias; contrastar la información obtenida desde una perspectiva objetiva y subjetiva, y analizar el contraste en cada una de las dimensiones; analizar los dos dispositivos en los que se ha aplicado el mismo instrumento, desde un análisis diferencial respecto a la calidad de vida de sus usuarios.

Una línea quedará abierta para futuras etapas de esta línea de investigación: la posibilidad de utilizar esta primera oleada como una línea base en la que apoyar estudios longitudinales, tanto a nivel individual como de estrategias de intervención de los dispositivos. Los posibles cambios en el Índice global de calidad de vida o en la fluctuación de las diferentes dimensiones constituirán una información relevante en sendos planes de intervención para priorizar alguna de esas dimensiones. Los cambios en las mismas serán un indicador relevante de la eficacia de nuestro diseño.

3. Planificación y desarrollo

De acuerdo con el planteamiento metodológico, han sido cuatro los principales hitos llevados a cabo para llegar a la implementación del trabajo de campo, momento en el que se encuentra actualmente la investigación, La revisión bibliográfica como base para complementar la escala GENCAT, el proceso colaborativo del grupo de expertos para conseguir una escala GENCAT+EM, el trabajo con el equipo de profesionales para cerrar la escala y formarles en su aplicación y, finalmente, el diseño y planificación del trabajo de campo.

3.1. Revisión bibliográfica

Se ha realizado una revisión bibliográfica con escalas y otros instrumentos de medida que tuvieran como objetivo el estudio de la calidad de vida desde diferentes aproximaciones y en contextos sociosanitarios variados.

El análisis de algunas de las escalas ha sido especialmente relevante y de especial interés para el objetivo de la investigación. Entre ellas destacamos: - Cuestionario SIS-16-Stroke impact scale 16 (Palomino, 2010) - Cuestionario EQ-5D-EuroQol Group (Rabin y Charro, 2001) - Escala ARC de autodeterminación personal (Wehmeyer et al., 2006) - Índice de Barthel (Cid-Ruzafa y Damián-Moreno, 1997) - Cuestionario SF-36 (Nortvedt et al., 2000) - Cuestionario RSCL-Rotterdam Symptom Check List (Agra y Badía, 1999). En un lugar singular es necesario referirse al conjunto de la batería de escalas -Escala de Intensidad de apoyos, Escala FUMAT, Escala INICO-FEAPS,...- que el INICO ha desarrollado en las últimas décadas (INICO, 2014). Si bien en su mayoría están centradas en la discapacidad intelectual, su base teórica y el planteamiento de su construcción han constituido un aporte esencial.

Mención aparte merece el documento, ya citado, “Principios para promover la calidad de vida en personas con esclerosis múltiple” encargado por la Multiple Sclerosis International Federation a un panel de expertos de nivel internacional (MSIF, 2002). En él se hace una

revisión de áreas esenciales que pueden verse implicadas en la calidad de vida de las personas con esclerosis múltiple.

3.2. Grupo de expertos y propuestas de adaptación de la Escala

Se procedió a la selección de un grupo multidisciplinar de expertos a nivel estatal, con diferentes enfoques y aproximaciones a la realidad de la esclerosis múltiple. Se pretendía que, en un miniproceso Delphi, nos hicieran llegar sugerencias sobre las aportaciones complementarias a la escala GENCAT necesarias para recoger la especificidad de la calidad de vida en relación con la esclerosis múltiple. El grupo ha estado compuesto por: Luis Arbea, Sara Díaz, Daniel La Parra, Blanca Marín, Marina Bujanda, Carlos Salavera, Pilar García y Monserrat Roig.

Dada la diversidad profesional que habíamos buscado, las aproximaciones desde las que se realizan las aportaciones son tremendamente variadas y, por tanto, enriquecedoras. Algunas se refieren a ítems concretos, otras a elementos muy consustanciales a la enfermedad que no pueden olvidarse, otras al carácter esencialmente procesual de la enfermedad, y otras a la propia organización del cuestionario o a una valoración global de algunas de las dimensiones que contempla.

Analizadas las aportaciones, la primera decisión fue sobre el diseño general del instrumento que habíamos establecido. Ante la insistencia en la dificultad para identificar la esclerosis múltiple como un proceso lineal y estandarizado, la idea inicial de añadir algunos ítems específicamente referidos a la E.M. no pareció la solución más adecuada. El objetivo genérico de la escala GENCAT no es recoger las razones últimas por las que la persona se encuentra en una determinada situación respecto a las dimensiones a medir, sino constatar en qué punto, con qué intensidad, con qué frecuencia se presenta un determinado ítem. Desde esta perspectiva, se valoró como mucho más apropiado mantener los ítems de la escala en su estructura original añadiendo las explicaciones, los matices, la “mirada” aportada por los expertos necesaria para incorporar la perspectiva de la E.M. en la valoración de cada uno de esos ítems.

Una vez tomada esta decisión se procedió a determinar cuáles eran los ítems de la escala en los que las aportaciones podían resultar de mayor interés y ayuda a la hora de ajustar y precisar la valoración de la calidad de vida de cada usuario.

De acuerdo con lo previsto inicialmente, dicha adaptación se plasmó en dos cuestionarios diferenciados: uno de ellos para ser cumplimentado por un profesional que conoce de manera detallada la situación del usuario (“cuestionario heterorellenado u objetivo”), y otro para ser cumplimentado por la persona usuaria de los servicios (“cuestionario autorellenado o subjetivo”).

3.3. Trabajo con el equipo de profesionales

El siguiente paso ha sido incorporar al equipo de profesionales de la entidad al proceso de investigación.

Un briefing desarrollado a lo largo de una mañana ha permitido trabajar con los profesionales en dos direcciones. Por una parte, la revisión y discusión de las adaptaciones conceptuales de los ítems de la escala para su adaptación al contexto de la esclerosis múltiple. Por otra, la formación en la estructura y la aplicación del instrumento para conseguir la máxima homogeneidad en el trabajo de campo. Tomaron parte nueve profesionales, junto con dos miembros del equipo de investigación que intervinieron como formadores y moderadores de la sesión. La estructura de la sesión tuvo tres partes significativas: -un debate sobre el concepto de calidad de vida como articulador de estrategias de optimización; -una exposición sobre la metodología de la investigación; - una revisión y discusión en torno a los instrumentos propuestos y su aplicación.

Una vez discutidas las aportaciones del grupo de expertos e incorporadas las sugerencias del propio equipo se procedió a cerrar definitivamente ambos cuestionarios. Finalmente, en el caso del cuestionario autorellenado se decidió que sería adecuado acompañar el mismo de un breve texto en el que se explicara el objetivo de la misma, se garantizara la confidencialidad de la información y se explicitaran los procedimientos de recogida de los cuestionarios.

3.4. Diseño definitivo del Plan de trabajo de campo

El total de miembros de la Asociación que constituyen el conjunto del universo es de 317 personas. Están distribuidas fundamentalmente en dos zonas geográficas: ciudad y comarca de Pamplona, y Tudela y La Ribera. Con 162 personas el contacto será directo y personal tanto en el caso que se cumplimenten ambos cuestionarios, como si solamente es el autorellenado. A las 155 restantes, que apenas tienen contacto con los servicios ofrecidos por la Asociación, se les enviará por vía postal asumiendo que el análisis de dichos resultados

tendrá un espacio diferenciado. De manera detallada, el trabajo de campo tendrá la siguiente distribución:

- 56 cuestionarios de la Escala Objetiva, que serán cumplimentados por un observador externo:
 - o 16 corresponderán a personas usuarias del Centro de Día
 - o 40 corresponderán a usuarios de otros servicios
- Estas 56 personas cumplimentarán asimismo el cuestionario subjetivo.
- 261 cuestionarios de la Escala Subjetiva, que serán autorellenados por las personas receptoras de los servicios:
 - o 106 serán entregados por los profesionales directamente a los usuarios para su cumplimentación.
 - o 155 cuestionarios que serán enviados por correo al resto de personas asociadas.

El soporte inicialmente previsto para la recogida de la información era el software descargable que el grupo INICO tiene disponible en su sitio web para la aplicación de la escala. En la discusión con los profesionales aparecieron algunas dificultades. Esta opción solamente sería viable en el caso de los cuestionarios directamente cumplimentados por ellos y, además, aparecieron algunas dificultades relacionadas con la configuración de los equipos. Finalmente, se optó por recabar la información en soporte papel para ambas escalas y, posteriormente utilizar el software mencionado como estrategia para optimizar el procesado posterior de los datos.

4. Discusión

Una vez finalizado el primer reto de nuestro proyecto global de investigación sobre las necesidades y respuestas de los afectados por la esclerosis múltiple, resultó esencial la continuación de una nueva línea orientada a desvelar el impacto de las intervenciones que se estaban desarrollando. Era imprescindible avanzar en el conocimiento de la relación entre esas necesidades y las intervenciones diseñadas para abordarlas y, en qué medida era valorada no sólo por los profesionales sino por los propios afectados. El concepto calidad de vida, y su complejidad, ha resultado muy útil especialmente en la propuesta operativa desarrollada por Shalock y Verdugo.

Desde la primera revisión bibliográfica se ha desvelado evidente la necesidad de adaptación del instrumento diseñado con una ambición más general. Era necesario incorporar la singularidad de una enfermedad con aspectos muy específicos como la esclerosis múltiple, entre los que destaca de manera especial su carácter intermitente y, en ocasiones, la poca visibilidad de algunos de sus síntomas.

Uno de los cambios metodológicos más significativos al que la implementación actual de la investigación nos ha llevado está relacionado con el diseño del instrumento GENCAT+EM. El planteamiento inicial establecía partir de la escala GENCAT y complementar la misma con una serie de ítems que incorporaran los aspectos más genuinos y particulares de la esclerosis múltiple. Su identificación se haría a partir de un proceso Delphi con un grupo de expertos. Una vez recibidas y analizadas las aportaciones de la primera fase del proceso hemos concluido que éstas establecían un plano conceptual difícilmente compatible. De manera global estaban más cerca de una lectura de síntomas que de una estructuración por dimensiones como estaba organizada la Escala de partida. Ante ello, el equipo investigador hicimos un giro metodológico importante.

Valoramos como más coherente para los objetivos de la investigación, y para mantener la homogeneidad en los instrumentos, incorporar dichas aportaciones como una casuística contextual que permitiera entender y situar las dimensiones de la Escala en el ámbito de la esclerosis múltiple. Para ello en lugar de continuar con el proceso clásico de una nueva fase de consenso en el grupo de expertos se procedió a hacer una propuesta de incorporación, *en modo notas a pie de página*, de dichas aportaciones al cuestionario básico. El contraste externo se llevó a cabo con el propio equipo de profesionales, con el que se discutió su lógica y su comprensión, procediéndose a los ajustes que se consensuaron como necesarios.

En la fase de diseño y planificación del trabajo de campo se han puesto de manifiesto algunas dificultades relacionadas con el muy diverso nivel de relación de las personas usuarias con los diferentes servicios ofrecidos por la asociación. En primer lugar, por lo que respecta a la cumplimentación del cuestionario por parte de los profesionales, nos encontramos que el conocimiento de las personas usuarias es notablemente heterogéneo. Hemos llegado a establecer tres niveles: un grupo significativo pero minoritario de usuarios cuya presencia en los servicios permite a los profesionales cumplimentar fluidamente el cuestionario. Un segundo grupo que utilizan los servicios de manera muy instrumental, o no continuada, con un contacto suficiente para garantizar el autorellenado pero no para que los profesionales

puedan responder fiablemente los diferentes ítems. Finalmente, un tercer grupo que apenas acude a los servicios facilitados y que incluso el cuestionario autorellenado, que se les hará llegar por vía postal, deberá ser analizado de manera específica teniendo en cuenta su particularidad.

El desarrollo del trabajo de campo, fase en la que estamos en estos momentos, y el posterior análisis y contraste de la información recogida nos permitirá revisar en profundidad los resultados del conjunto de la investigación. Uno de nuestros principales intereses consiste en que este proyecto pueda contribuir a los procesos de evaluación integral de una organización. En ese sentido, algunas de sus características, como la incorporación de una observación interna (autoinformes) y otra externa (informe de profesionales), facilitará que se pueda obtener información relevante para la mejora de los procesos centrados en la persona, pero también para la mejora de los programas y servicios, así como para valorar la necesidad de cambios organizacionales. El contexto en el que realizamos la investigación (la asociación ADEMNA) es idóneo para ello, ya que cuenta con un sistema de gestión de la calidad (modelo EFQM) desde hace varios años y con auditorías periódicas, tanto contables como focalizadas en la transparencia y la responsabilidad social. En ese sentido, la incorporación de la evaluación de la calidad de vida hará que su sistema de gestión sea aún más robusto e integral.

Finalmente, nos reafirmamos en la necesidad de incorporar el enfoque de la calidad de vida como vía privilegiada para la construcción de procesos centrados en la persona dentro del ámbito de la discapacidad. Para ello, la aplicación de instrumentos como el utilizado en esta investigación, que facilitan la operativización del concepto de calidad de vida y de sus dimensiones, consideramos que resulta de gran utilidad.

5. Referencias bibliográficas

Agra, Y. y Badía, X. 1999, "Evaluación de las propiedades psicométricas de la versión española del Rotterdam Symptom Checklist para medir calidad de vida en personas con cáncer", *Revista Española de Salud Pública*, vol. 73, no. 1, pp. 35-44.

Aznar, A.S. y Castañón, D.G. 2005, "Quality of life from the point of view of Latin American families: a participative research study", *Journal of Intellectual Disability Research*, vol. 49, no. 10, pp. 784-788.

Carrón, J. y Arza, J. 2013, "Esclerosis múltiple, calidad de vida y atención sociosanitaria.", *International Journal of Organizations / Revista Internacional de Organizaciones*, , no. 11, pp. 37.

Cid-Ruzafa, J. y Damián-Moreno, J. 1997, "Valoración de la discapacidad física: el índice de Barthel", *Rev Esp Salud Pública*, vol. 71, no. 2, pp. 127-137.

Chou, Y.C. et al. 2007, "Quality of life of adults with intellectual disabilities who live with families in Taiwan", *Journal of Intellectual Disability Research*, vol. 51, no. 11, pp. 875-883.

Flores, N. et al. 2010, "Análisis de la calidad de vida laboral en trabajadores con discapacidad", *Zerbitzuan*, vol. 47, pp. 95-107.

Gómez, L., Verdugo, M.A. y Arias, B. 2010, "Calidad de vida individual: avances en su conceptualización y retos emergentes en el ámbito de la discapacidad", *Psicología Conductual*, vol. 18, no. 3, pp. 453-472.

Harris, H. 1980, *El trabajo social individualizado*, 4a edn, Rialp, Madrid.

INICO 2014, *Instrumentos de evaluación*. Available: <http://inico.usal.es/c138/instrumentos-evaluacion.aspx> [2015, 01/15].

Martín-García, M., Ponte-Mittelbrun, C. y Sánchez-Bayle, M. 2006, "Parte IV. Ecosalud y participación social: Participación social y orientación comunitaria en los servicios de salud", *Gaceta Sanitaria*, vol. 20, no. Supplement 1, pp. 192.

Martínez, J.R. y Sanjuán, A. 2009, "¿Por qué hablamos de continuidad de cuidados cuando realmente queremos decir satisfacción profesional?", *Revista de Administración Sanitaria*, vol. 7, no. 4, pp. 661.

MSIF 2002, *Principles to promote quality of life with people of Multiple Sclerosis*. Disponible en: <http://www.msif.org/about-us/advocacy/principles-to-promote-quality-of-life/> [2015, 01/15].

Nortvedt, M.W. et al. 2000, "Quality of life as a predictor for change in disability in MS", *Neurology*, vol. 55, no. 1, pp. 51-54.

Palomino, B. 2010, *Contribución de la adaptación y validación de la escala sis-16 (stroke impact scale) en el manejo de la rehabilitación de pacientes con ictus*, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones.

Rabin, R. y Charro, F.d. 2001, "EQ-SD: a measure of health status from the EuroQol Group", *Annals of Medicine*, vol. 33, no. 5, pp. 337-343.

Richmond, M.E. 1995, *El caso social individual; El diagnóstico social: Textos seleccionados*, Talasa, Madrid.

Rogers, C.R. 1977, *Psicoterapia centrada en el cliente :práctica, implicaciones y teoría*, Paidós, Barcelona.

Schalock, R.L. y Verdugo, M.Á. 2010, *Calidad de vida: manual para profesionales de la educación, salud y servicios sociales*, Alianza, Madrid.

Verdugo, M.Á. et al. 2013, *Evaluación de la calidad de vida en personas con discapacidades intelectuales o del desarrollo: la Escala INICO-FEAPS*.

Verdugo, M.Á. et al. 2011, "The Integral Quality of Life Scale: development, validation, and use" in *Enhancing the quality of life of people with intellectual disabilities*, ed. R. Kober, Springer, , pp. 47-60.

Verdugo, M.A. y Schalock, R.L. 2009, "Quality of Life: From Concept to Future Applications in the Field of Intellectual Disabilities", *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, vol. 6, no. 1, pp. 62-64.

Wehmeyer et al. 2006, "Escala de autodeterminación personal ARC. Instrumento de valoración y guía de aplicación. Manual Técnico de la adaptación española", .

WHOQOL group 1995, "The World Health Organization quality of life assessment (WHOQOL): position paper from the World Health Organization", *Social science & medicine*, vol. 41, no. 10, pp. 1403-1409.

NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL ÁMBITO SOCIO SANITARIO PARA LA PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD SOBREVENIDA.

Francisco Fernández Nistal.

francisco@adacen.org

Panel 8: Discapacidad

Abstract.

La discapacidad sobrevenida irrumpe de forma súbita y agresiva en la vida de las personas. Las consecuencias de esa discapacidad engloba cambios profundos en diferentes ámbitos tanto para la persona como en su familia y entorno. El sistema sanitario ha mejorado y mejora su función de salvar vidas, pero también es cierto que aún no logra cubrir todas las necesidades de atención que tienen las personas con discapacidad sobrevenida dada la complejidad de sus secuelas.

La ausencia de un adecuado diseño y articulación del espacio socio sanitario, y la falta de reconocimiento del protagonismo que el tercer sector social de la discapacidad debe jugar en este ámbito supone un reto para el movimiento asociativo. En la búsqueda de nuevas formas de apoyar y facilitar la autonomía de las personas con discapacidad, un nuevo modelo se articula en torno a la utilización de las nuevas tecnologías de la informática y las comunicaciones (TIC). El empleo de tecnologías no sólo mejora la estimulación cognitiva y motora, también son útiles para obtener información que permita potenciar la investigación y construir nuevas aplicaciones que ayuden a que cada intervención sea más eficaz, ajustándose a las necesidades particulares de cada persona con discapacidad, empoderándole y haciéndole más libre en sus decisiones y proyecto de vida.

Las nuevas tecnologías representan ya nuevas alternativas para la promoción de la autonomía de las personas con discapacidad; incrementando su motivación a través de la incorporación de nuevos sistemas y objetivos.

PALABRAS: Discapacidad, nuevas tecnologías, dependencia, salud, sociosanitario.

Las causas en una discapacidad adquirida se manifiestan durante el periodo de gestación y/o en el nacimiento, puede presentarse por herencia genética, negligencia médica o otras razones. Por su parte en una discapacidad sobrevenida las causas son lesiones relacionadas con accidentes o enfermedades que pueden producirse desde la infancia hasta la etapa adulta. El Daño Cerebral Adquirido (DCA) representa la principal causa de discapacidad en las personas adultas en los países desarrollados, a la par que es el mayor responsable de lo que se conoce como discapacidad sobrevenida. De acuerdo a las cifras obtenidas de la explotación de los microdatos de la Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia (INE, EDAD- 2008), residen en España 420.064 personas con daño cerebral adquirido (Observatorio Estatal de Discapacidad; 2.011).

El DCA se define como la afectación de las estructuras encefálicas en personas que, habiendo nacido sin ningún tipo de daño cerebral, sufren en un momento posterior de su vida, lesiones cerebrales que llevan a una afectación del funcionamiento cognitivo, emocional, conductual y/o físico (Asociación Daño Cerebral de Navarra - Adacen, 2.012).

El elevado número de personas afectadas (más de 400.000 en España), la duración, la gravedad y la variedad de las secuelas convierten a esta lesión en un problema sanitario de primera magnitud.

Las fases en la atención.

Las fases por las que pasa la persona tras sufrir un DCA son:

Fase Crítica: La persona se encuentra estable pero persiste la probabilidad de aparición de complicaciones existiendo aún riesgo para su vida. Esta fase se desarrolla en las Unidades de Cuidados Intensivos de los Hospitales y/o en las plantas de neurología/neurocirugía.

Fase Aguda: La persona se encuentra estable neurológicamente, disminuyendo el riesgo de presentar complicaciones. Comienzan a identificarse las secuelas a nivel físico, cognitivo, conductual y funcional. Generalmente, esta fase se desarrolla en las plantas de los Hospitales o en las unidades de ictus hospitalarias.

Fase Rehabilitadora: Tras el alta hospitalaria comienza el periodo de rehabilitación especializada. Esta fase incluye la rehabilitación en régimen de hospitalización así como el tratamiento de manera ambulatoria cuando la persona ya no requiere de asistencia médica continua.

Por último se produce la estabilización, y en muchos casos la necesidad de apoyo a largo plazo tras el tratamiento intensivo de rehabilitación. Hay casos los que algunas personas no llegan a alcanzar una recuperación completa, requiriendo ayuda activa de manera indefinida. Si las secuelas se mantienen con carácter crónico la atención se desarrollará en diferentes

recursos sociosanitarios especializados, como son los Centros de Día, Pisos Tutelados, Atención Ambulatoria... ..). Incluso en la etapa crónica la rehabilitación puede aportar mejoras en movilidad, comunicación o actividades de la vida diaria.

La **atención sociosanitaria y/o a la dependencia** agrupa por tanto los servicios que coordinan la asistencia de personas en situación crónica o con una discapacidad permanente. Bajo esta denominación genérica se engloba a colectivos con diferentes etiologías como, por ejemplo; las personas mayores con enfermedades crónicas, Alzheimer y otras demencias, enfermedad mental grave, enfermedad de Parkinson, enfermedades raras o las personas con daño cerebral.

La Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia establece un nuevo derecho haciendo visible a nivel legal el difuso espacio sociosanitario. Por primera vez en el ámbito de los servicios sociales se garantiza la atención a las personas en situación de dependencia y para ello se crea el Sistema de la Atención a la Dependencia. Este sistema contempla cinco clases de servicios (prevención y promoción de autonomía personal, teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y atención residencial). Los centros de día son el modelo referente en la atención a las personas con discapacidad que por su valoración pueden acogerse bajo el paraguas del sistema de dependencia. Estos centros son instalaciones especializadas donde un grupo de profesionales se dedica a la prevención, tratamiento y cuidado de las personas con discapacidad. Las personas atendidas pueden continuar en sus domicilios, y de este modo no existe una desvinculación total con su entorno. Un centro de día es un lugar donde las personas van a recibir tratamientos a sus patologías y/o prevención de envejecimiento para mantener y mejorar su calidad de vida.

Otros modelos de atención con una perspectiva más ambulatoria e integradora en el entorno se han visto frenados por las sucesivas modificaciones impuestas en la aplicación de la Ley de Dependencia. No cabe duda que un número importante de personas con discapacidad valoradas con un nivel de dependencia moderada, son los grandes paganos de la falta de financiación del sistema de la dependencia. A pesar de ello, diferentes organizaciones del tercer sector, desarrollan con mayor o menor éxito sistemas de atención ambulatoria que contribuyen a largo plazo a un importante ahorro de costes sanitarios y sociales.

Los déficits y su rehabilitación.

El daño cerebral puede afectar a todas las áreas del funcionamiento del ser humano. Los déficits dependerán del tipo de lesión, la localización y severidad inicial de la misma... así como de características propias de cada afectado como la edad, personalidad o capacidades

previas a la lesión. Las secuelas se agrupan en cuatro dimensiones que pueden solaparse o no en una misma persona:

Déficits físico-motores: Pueden producirse alteraciones del equilibrio, incapacidad para la bipedestación (mantenerse de pie), incapacidad para la marcha, limitaciones en el movimiento de una o varias extremidades, o incluso el control del tronco y cabeza en situación de reposo.

Déficits Cognitivos: Podemos citar déficits de aprendizaje y memoria, déficits atencionales, alteraciones del lenguaje, alteraciones del pensamiento formal (razonamiento lógico-deductivo, resolución de problemas, abstracción) y alteraciones en la regulación de la conducta propositiva o dirigida a una meta (planificación, iniciación y autorregulación conductual).

Alteraciones de la comunicación: Estas secuelas se producen como consecuencia de la alteración de habilidades físicas y cognitivas o la combinación de las mismas. Cuando se trata de alteraciones físicas, se ve afectada la expresión oral (debido a la pérdida de control de los músculos fonoarticulatorios), escrita (pérdida de control de los miembros superiores) o de la comprensión (pérdida de la capacidad de audición o interpretación de sonidos).

Alteraciones Conductuales y/o Emocionales: A la par que las alteraciones cognitivas aparecen alteraciones conductuales y/o emocionales asociadas con cambios de carácter o personalidad. Por su parte el Modelo de Atención a las Personas con Daño Cerebral (IMSERSO; 2.007), identifica siete grupos de secuelas relacionadas con el DCA y son: el nivel de alerta, el control motor, la recepción de información, la comunicación, la cognición, las emociones y personalidad; y las actividades básicas de la vida diaria.

Un alto porcentaje de las personas con DCA padecen serias dificultades cognitivas, dificultades que afectan las funciones psíquicas que permiten analizar lo que nos rodea, aprender, reflexionar y tomar decisiones basadas en un razonamiento. Otros déficits cognitivos pueden condicionar la autonomía de la persona de forma permanente. Por ejemplo, si afectan a la orientación espacial la persona tendrá problemas para ubicarse: saber dónde está o hacia dónde se dirige. Esta situación puede coexistir con las funciones motoras, sensoriales y de comunicación intactas; lo que transmite una engañosa impresión de autonomía y de salud que no se corresponde con la realidad.

La dimensión social de las nuevas tecnologías y la brecha digital.

La incorporación de las nuevas tecnologías en el ámbito social supone una revolución en los sistemas de gestión y acceso a la información, al representar un desafío importante en la equidad en el acceso a los nuevos soportes donde se desarrolla la sociedad postmoderna.

Surge ante este escenario una nueva dinámica social que representa un doble reto. Por una parte abre un abanico de oportunidades para el individuo en la utilización de las nuevas tecnologías de la informática y las comunicaciones (TIC), haciendo accesibles contenidos y creando nuevos sistemas de interacción social. Sin embargo este nuevo panorama puede representar a su vez un nuevo elemento de desigualdad social, al excluir a aquellas personas incapaces de utilizar los nuevos soportes y explotar al máximo sus potencialidades.

El concepto de brecha digital se añade como un nueva amenaza para la inclusión social, acuñando el termino e-inclusión que hoy representa un desafío para determinados colectivos sociales en diferentes ámbitos (Casacuberta y Pedegrosa, 2006); en lo laboral, en la comunicación o en la participación social entre otros. En la sociedad postmoderna existen más oportunidades para aquellas personas capaces de utilizar los avances tecnológicos integrándolos en las rutinas de su día a día, frente a aquellos que por diversos motivos (económicos, formativos, físicos o cognitivos...) no pueden superar la distancia que les separa de la integración digital o la e-inclusión.

Al hablar de brecha digital, hacemos referencia a la diferencia socioeconómica entre aquellas comunidades que tienen accesibilidad a Internet y aquellas que no, aunque tales desigualdades también se pueden referir a todas las TIC, como el ordenador personal, la telefonía móvil, la banda ancha y otros dispositivos. Este término también hace referencia a las diferencias que hay entre grupos según su capacidad para utilizar las TIC de forma eficaz, debido a los distintos niveles de alfabetización y capacidad tecnológica además de utilizarse en ocasiones para señalar las diferencias entre aquellos grupos que tienen acceso a contenidos digitales de calidad y aquellos que no. Como tal, la brecha digital se basa en diferencias previas al acceso a las tecnologías, (Castro, J. J., Díaz, G. y Etopa, P., 2009).

Este concepto de brecha digital afecta a diversos grupos definidos por diversos perfiles sociodemográficos o biográficos; se puede citar la población rural, las personas con escasa formación o competencias tecnológicas, la población mayor o las personas con discapacidad sobrevenida. Es en este momento del ciclo vital de estas personas donde existe el peligro de una brecha social en lo laboral, social y económico, si lo comparáramos con el desarrollo de su ciclo de vida en condiciones de ausencia de la discapacidad. Entre estos elementos de desigualdad, se encuentra como resultado del desarrollo de las tecnologías de la información, el riesgo de brecha digital. Además debemos tener en cuenta que las personas con discapacidad sobrevenida han desarrollado una trayectoria vital sin limitaciones físicas, sensoriales o cognitivas hasta que por motivo de un traumatismo craneoencefálico o un

accidente cerebrovascular se ven obligados a reorientar sus capacidades como resultado de, por ejemplo, el daño ocasionado en las estructuras cerebrales.

Estas dificultades implican nuevos retos para las organizaciones que trabajamos con las personas afectadas y debemos prestar los medios necesarios para alcanzar la aspiración estratégica que permita a estas personas superar su estancamiento social. Los profesionales del ámbito sociosanitario debemos contribuir a que la difusión y utilización de las TIC impulse el modelo, quizás más utópico hoy que hace un lustro, de un sociedad más igualitaria y más justa en la que todos pueden crear, acceder, utilizar y compartir información y el conocimiento, en donde se desarrolle el potencial de las personas y se mejore su calidad de vida.

Podemos concluir por tanto que la incorporación de las nuevas tecnologías, plantea una oportunidad para las personas con discapacidad en el ámbito social y de incorporación a la comunidad en varias áreas; por una parte es hoy una alternativa de nuevos apoyos en las actividades de la vida diaria, hace posible la creación de entornos cognitivamente accesibles, potencia la autonomía de las personas y abre nuevas oportunidades para la comunicación en personas con déficits sensoriales.

El segundo gran campo de aplicación de las TIC para la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad, es su incorporación en el proceso de atención y en los programas de rehabilitación - estimulación en el ámbito sociosanitario y en la atención a la cronicidad.

Las TIC se incorporan en definitiva en dos ámbitos estrechamente relacionados; por una parte en el ámbito de la incorporación social, en el que ya existe un recorrido amplio y en el que se implican hoy numerosos agentes. Sin embargo su integración en los programas rehabilitadores y de atención, es hoy todavía incipiente. En el resbaladizo terreno de los efectos negativos que pueden suponer las TIC al incrementar la brecha socioeconómica y la exclusión social, se añade a la ya conocida brecha digital, el riesgo de un gap tecnológico en el sector socio sanitario.

El gap tecnológico entre lo sanitario y lo sociosanitario - rehabilitador.

Los últimos 30 años son protagonistas de la incorporación de las tecnologías de la informática y las comunicaciones (TIC) en el ámbito de la salud, siendo su contribución crucial en el desarrollo de sistemas de información y gestión, así como en multiplicar la eficacia de las técnicas de diagnóstico y tratamiento. En lo relativo a la atención del paciente, la incorporación de tecnología ha revolucionado las técnicas de diagnóstico incrementando su fiabilidad y transmisión, mientras que la cirugía moderna aprovecha diversas tecnologías que están ahora a su disposición; la fibra óptica, el rayo láser, la física, la computación, las

cámaras de video, la robótica, la realidad virtual, se han combinado, abriendo tremendas posibilidades a la técnica quirúrgica. Incluso se vislumbran a futuro intervenciones quirúrgicas a distancia (tele-cirugía).

Es innegable que el sistema sanitario ha mejorado su función de salvar vidas, pero también es cierto que aún no logra cubrir todas las necesidades de atención que tienen las personas una vez producida el alta hospitalaria (Fedace, 2.011) dada la complejidad de sus secuelas físicas, psicológicas o sensoriales; situación que se hace más compleja en el caso de pacientes crónicos o personas con discapacidad. Esta situación se hace aún más acuciante cuando es la familia la que se forzada a asumir gran parte de la responsabilidad que supone la rehabilitación, los cuidados y la integración social.

Cabe preguntarnos por tanto, hasta qué medida se incorpora la tecnología en la promoción de la salud y la autonomía una vez franqueada la puerta del hospital. Todavía es llamativa la brecha que separa la utilización de la tecnología entre el ámbito sanitario/hospitalario y el espacio sociosanitario. Empieza a ser cada vez más importante que los sectores de la salud y de la inclusión social se comuniquen, partiendo de los principios de “una sola salud”, para concebir y adaptar nuevas tecnologías que den respuesta a los problemas tanto sanitarios como sociosanitarios, o de inclusión social. Es en la atención a los pacientes crónicos y/o a las personas con discapacidad donde existen grandes desafíos haciendo posible que la tecnología represente una oportunidad real para la promoción de la autonomía y la salud.

El acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) como parte del tratamiento rehabilitador, tiene como objetivo reducir el impacto de las condiciones discapacitantes, intentando mejorar o compensar los déficits ocasionados por la lesión cerebral a fin de reducir las limitaciones funcionales e incrementar la capacidad del sujeto para desarrollar actividades de vida diaria (Bernabeu, 1.999a).

La experiencia clínica muestra la necesidad de desarrollar nuevas aplicaciones con programas informáticos partiendo de teorías que permitan ampliar y mejorar los tratamientos existentes, así como valorar su eficacia y eficiencia (Bernabeu, 1.999b). Es por esto que se pueden emplear las TICs no sólo para la estimulación cognitiva, sino también para obtener información de forma sistemática que permita potenciar la investigación y construir una plataforma que ayude a que cada intervención sea más eficaz y eficiente, ajustándose a las necesidades particulares de cada persona con discapacidad.

Los retos son numerosos no solo en la rehabilitación propiamente dicha con un amplio campo de desarrollo en la atención neurológica, sino también en la promoción de la autonomía. Estos retos son respuesta de diversos fenómenos que se concretan en el progresivo envejecimiento

de la población y el alargamiento de la esperanza de vida, lo que hace que ya se pueda hablar de un mayor envejecimiento de la población, sino que también que todos nosotros tendremos dos etapas vitales; aquella en la que seremos autónomos y una segunda en la que experimentaremos una discapacidad o limitación en nuestra autonomía que en una prevalencia importante responderá a una discapacidad sobrevenida de origen neurológico.

A la par esta situación hace necesario una redefinición de los sistemas tradicionales de prestación de servicios de asistencia al ciudadano, cuando la discapacidad asoma en su recorrido vital. Frente a la institucionalización asistencial como única alternativa (residencias o centros de día) se abren nuevos paradigmas de atención que se centran en los apoyos. La evaluación de las necesidades de la persona, y la aplicación de apoyos para potenciar al máximo posible su autonomía y la salud hace posible el desarrollo de nuevos modelos de atención en el ámbito sociosanitario. Es en estos modelos donde la tecnología, incorporada en el día a día de las personas, representa nuevas oportunidades para contribuir a una mejor calidad de vida de la persona afectada y su familia.

Nuevas tecnologías y su desarrollo.

Actualmente podemos agrupar las aportaciones de las tecnologías en tres grandes grupos: las tecnologías potenciadoras de la autonomía y la inclusión social, aquellas que aportan valor añadido en el tratamiento de los déficits, y por último las que contribuyen a una mejor prevención y promoción de la salud.

Por su parte las áreas científicas que están vehiculizando estos avances son: el interfaz cerebro - maquina, la robótica, la realidad virtual, tecnología de sensores, la estimulación eléctrica funcional, la monitorización remota y la geolocalización.

En la rehabilitación o tratamiento de los déficits físicos adquiere prevalencia la utilización de dispositivos robóticos para asistir, potenciar e intensificar la terapia, así como la aplicación de estimulación eléctrica para provocar movimientos funcionales y mejorar la recuperación. En el caso de personas con daño cerebral, los estudios señalan que incluso habiendo transcurrido más de un año desde el trauma o el accidente cerebrovascular, las limitaciones pueden ser contrarrestadas con intensidades adecuadas de terapia, e incluso se puede promocionar una mayor autonomía en la fase crónica recuperando las capacidades motoras a través de la activación muscular activa.

Rehabilitación robótica.

La utilización de la robótica no es una innovación en sí misma; los primeros estudios se remontan a la década de 1970. Si nos referimos específicamente a los déficits tras un

accidente cerebrovascular, entre el 30 y el 60% de las personas que han sufrido un ictus mantienen una discapacidad funcional a los seis meses tras producirse el daño cerebral, y sólo recuperan totalmente su función entre el 5 y el 20% de ellas (Bernabeu, 1.999c). El uso de sistemas robotizados en el campo de la neurorrehabilitación puede proporcionar el desarrollo de una terapia intensiva, repetitiva, basada en tareas, interactiva y motivadora incorporando técnicas de gamificación, así como una evaluación objetiva mediante el progreso monitorizado de los pacientes con la supervisión profesional del fisioterapeuta o el terapeuta ocupacional. Intensidad y especificidad son los requisitos esenciales en los programas eficaces de neurorrehabilitación tras un ictus o en el mantenimiento de las capacidad a lo largo de la vida, para lo cual es cada vez más necesario mantener e incrementar la motivación con nuevos sistemas más atractivos y que a la par proporcionar una información verificable a la persona usuaria.

Actualmente las experiencias más novedosas se enmarca en los nuevos modelos de **rehabilitación teleasistida – RAR (Robotically Assited Rehabilitation)** y en concreto con el desarrollo de prototipos de rehabilitación robótica, cuyo objetivo principal es incrementar la eficiencia en el tratamiento y la calidad de vida de las personas con limitaciones en el miembro superior. El incremento en personas afectadas por déficits de movimiento en el brazo como consecuencia del daño cerebral y en especial de ictus, es notorio, añadiendo a este hecho el incremento tanto en su esperanza de vida como en las probabilidades de recurrencia del ictus con la edad. En este área concreta se evidencia la capacidad de aprendizaje motor a medida que transcurren las sesiones, con una mayor integración de la extremidad superior en el propio esquema corporal.

Las aplicaciones más comunes que proporciona la rehabilitación robótica (RR) son fundamentalmente tres: Movimiento continuo pasivo, Movimiento activo asistido, Movimiento activo con resistencia.

Como caso práctico de tecnología robótica accesible económicamente, no invasiva y portable cabe destacar el dispositivo arm-assist. Este primer prototipo, diseñado por Tecnia para miembro superior, supone una innovación en el tratamiento del déficit físico ya que en la rehabilitación física se vienen utilizando los mismos paradigmas en los últimos 30 años. El Proyecto Arm-Assist tiene como objetivo desarrollar aplicaciones tecnológicas para la rehabilitación neuromuscular de las extremidades superiores.

“Arm-Assist” se trata de un dispositivo robótico móvil más una plataforma software que cuentan con diferentes pruebas y juegos orientadas a la telerehabilitación, los cuales permiten

realizar una actividad física progresiva, repetitiva y motivadora, orientada a la práctica de tareas funcionales con la extremidad superior afectada tras una lesión cerebral. Además, éste dispositivo permite a los técnicos la supervisión y el seguimiento de la evolución del tratamiento a distancia, mediante la plataforma TeleRehub, que proporciona una valoración cuantitativa de los ejercicios, así como numerosas gráficas y estadísticas. (Tecnalia, 2.012a)

Este sistema se basa en el movimiento continuo pasivo, utilizando un módulo móvil para apoyar y medir las interacciones del usuario durante los movimientos activos/pasivos del hombro y el codo en el tratamiento físico tras el daño cerebral. (Tecnalia, 2.012b)

La Asociación de Daño Cerebral de Navarra realizó un ensayo durante el año 2.014 en el que participaron 16 usuarios (7 hombres y 6 mujeres) que cumplían los criterios mínimos establecidos. Los ensayos se desarrollaron entre abril y diciembre bajo la supervisión de cuatro profesionales de Adacen, Terapeutas ocupacionales y Fisioterapeutas. Las personas incluidas en este estudio se encuentran en la fase crónica de la patología, llevan años en rehabilitación y se presupone que más que una fase de avances en la misma, se encuentran en una fase de consolidación de las capacidades ya adquiridas. A pesar de ello se ha obtenido mejoría en la mitad de los participantes, registrando hasta un 24% de mejora sobre la función existente previa al estudio.

Entornos de realidad virtual.

Los entornos virtuales o VE representan una simulación del mundo real generada con la utilización de un software que el usuario utiliza gracias a la interacción hombre-máquina (Holden; 2.010). Una amplia variedad de tipos de hardware y software pueden ser utilizados para crear simulaciones de realidad virtual con diversos grados de complejidad.

Las personas obtenemos información del mundo real a través de los sentidos y en un entorno virtual la persona utiliza los mismos sentidos y receptores, pero él o ella obtendrá esa información del mundo virtual a través de la interacción hombre-máquina gracias a un interfaz (por ejemplo el monitor de un ordenador o un visor). La información obtenida sobre el entorno virtual a través de un interfaz es utilizada para guiar las interacciones del sujeto con el mundo virtual generado.

A pesar de la falta de estudios basados en muestras amplias, la utilización de realidad virtual en la rehabilitación no solo física sino neurológica está alcanzando un rápido desarrollo. Comparada con otras tecnologías, la realidad virtual proporciona un más amplio acceso en lugares donde el acceso a la terapia es limitado, abre oportunidades para sistemas de tratamiento de bajo coste y proporciona una mejor combinación con terapias tradicionales o tratamientos que incorporen a su vez la robótica. El uso de realidad virtual puede

experimentar un rápido crecimiento en países emergentes o en vías de desarrollo, lugares donde la técnicas clásicas no han alcanzado el papel preponderante con el que cuentan en los países occidentales.

Además, los sistemas de de realidad virtual (RV) están específicamente orientada hacia la recuperación de funciones cognitivas o su tratamiento a lo largo de toda la etapa crónica. Existen ya sistemas para el entrenamiento espacial, memoria verbal o mejorar la atención, el procesamiento de información y el aprendizaje. RV es también positiva para el entrenamiento de actividades de la vida diaria, la memoria prospectiva y la capacidad para actuar de manera independiente. (Rose, Attree, Johnson. 2.014)

Los puntos fuertes de los sistemas de RV utilizados en funciones cognitivas es su carácter menos invasivo, su precio, su mayor orientación a la tarea y la facilidad para integrar la realidad

Dos casos prácticos de desarrollo de sistemas de RV son la herramienta Virtualware, la cual ha diseñado un programa específico para Ictus en el que se pueden configurar distintos ejercicios específicos para cada paciente, y además se pueden obtener datos objetivos relacionados con cada ejercicio. El segundo caso es el sistema CLIMA, el cual es útil para analizar los cambios en relación a un estudio de la marcha (CLIMA).

El sistema Virtualware se basa en videojuegos y captura de movimiento con Microsoft® Kinect®, utilizando la tecnología Azure® de Microsoft®. Esta tecnología evita tener que sensorizar al paciente con incómodos cables y lo convierte en el propio mando de interacción. El sistema CLIMA es un sistema óptico de captura y análisis del movimiento automático, que proporciona de manera inmediata resultados en forma de curvas biomecánicas, vistas en 3D, informes escritos e imágenes de ejercicios realizado. Se compone de un ordenador de control y un número variable de cámaras. Toda la información del movimiento del paciente es automáticamente registrada y los resultados son mostrados de modo inmediato. La calibración del paciente se hace mediante la colocación de unos sensores reflectantes en el paciente correspondientes a los puntos articulares de las principales articulaciones en relación al tipo de análisis que se vaya a realizar.

No quiero dejar de mencionar las oportunidades que se abren con el desarrollo de simuladores, que una vez obtenido el reconocimiento legal, pueden abrir la puerta a recuperar importantes niveles de autonomía para la persona con discapacidad. Me refiero en este caso a las primeras experiencias de simuladores de conducción que actualmente se están desarrollando, la habilidad para conducir después de un Ictus ha sido reconocida por muchos

autores como un indicador de independencia y se ha asociado de forma significativa con una reintegración social adecuada. Sin embargo, no queda claro quién y cómo debe valorarse la capacidad de conducción de un individuo que ha sufrido un ictus.

La dificultad para volver a conducir viene dada por la falta de integridad de múltiples sistemas que pueden dañarse de forma total o parcial y de forma definitiva o transitoria en los pacientes que han sufrido un Ictus. Entre todos estos sistemas, destacan la función visual, función motora y la habilidad cognitiva. La realidad es que muchas personas vuelven a conducir sin asesoramiento profesional y/o evaluación, mientras que otros eligen no retomar la conducción y reducir su exposición. Ante esta situación se hace necesario identificar aquellos pacientes que han sufrido un ictus y no están en condiciones de conducir.

Como caso práctico me refiero al simulador de conducción (SIGNOS) como medio para evaluar la capacidad de conducir tras un ictus. Esta interesante experiencia se está ensayando en la Clínica Universitaria de Navarra con la participación de Adacen. El simulador permite la valoración en un entorno seguro, pero similar a la situación real (realidad virtual), donde se toman más de 60 parámetros por segundo, que luego son analizados para identificar el comportamiento preciso del usuario en la conducción. Para el estudio, se ha diseñado un entorno virtual de diferentes contextos y situaciones en las que a juicio del equipo investigador pueden aparecer fallos en la conducción derivados de la presencia de alteraciones cognitivas, tal y como sucederían en la vida real.

Electroestimulación (FES).

La estimulación eléctrica funcional, también conocida como FES (por sus siglas en inglés), es una tecnología que se basa en la aplicación de corrientes eléctricas a los nervios mediante electrodos para restablecer funciones motrices dañadas. Las neuroprótesis son dispositivos asistivos o rehabilitativos que basados en esta técnica pueden asistir o ayudar a rehabilitar movimientos funcionales perdidos en pacientes. El diseño y desarrollo de neuroprótesis de miembro superior requiere un análisis previo del comportamiento muscular al aplicar la electroestimulación con distintos parámetros y configuraciones.

Monitoreo remoto y geolocalización.

En este área podemos hablar de e-salud, donde las innovaciones tecnológicas nacen con la filosofía de proporcionar aplicaciones con alto nivel de usabilidad, coste asequible y ser útiles en la atención a la cronicidad en el ámbito sociosanitario. La eSalud abarca una amplia variedad de servicios situados entre la atención sanitaria y los cuidados y apoyos

tecnológicamente asistidos. Como servicio, puede beneficiar a todos los pacientes de un sistema sanitario, pero sobre todo a las personas mayores y a los pacientes crónicos.

La eSalud no es un modo alternativo o adicional de atención socio-sanitaria como consecuencia de la aplicación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), sino formas diferentes de prestar servicios ordinarios de forma más eficiente y efectiva, y en otros, de forma más equitativa, gracias al potencial de cambio que las mismas facilitan, para poder mejorar: la accesibilidad, rapidez en la atención, reducción de tiempos de respuesta, implantación de alertas, ahorro de costes, precocidad diagnóstica, mejora de la efectividad diagnóstica o terapéutica, mejora en la calidad del servicio, etc. (Jada, Alejandro y Lorca, Julio)

Como ejemplo citamos una experiencia de monitoreo remoto desarrollado por la empresa Embeblue que permite medir y monitorear algunos parámetros del organismo de los pacientes a través de medios electrónicos y de comunicación remota. Entre estos parámetros se encuentran la glucosa, la presión arterial, etc.

Este sistema está compuesto por uno o varios sensores biomédicos inalámbricos que se conectan con un dispositivo receptor que va en un enchufe del hogar del paciente. Este dispositivo receptor llevaría su propia conexión a Internet con GPRS, por lo que su complejidad sería totalmente transparente para el usuario además de tener una instalación inmediata y un uso muy sencillo. Los datos de estos sensores biomédicos (pulsómetro, pulsoxímetro, ecg,...) se monitorizarán en tiempo real en un servidor. Esto permitirá que profesionales del sector puedan diagnosticar al paciente remotamente.

Conclusiones

Si bien las nuevas tecnologías se han incorporado con intensidad en la práctica diagnóstica y quirúrgica, las terapias de tratamientos de déficits físicos y cognitivos así como la rehabilitación-tratamiento se apoyan excesivamente en técnicas tradicionales con un uso intensivo de recursos humanos. El terapeuta todavía no cuenta con un conocimiento adecuado de las posibilidades prácticas de las nuevas tecnologías en su actividad diaria.

Esta falta de conexión se debe a un doble gap, por una parte la débil conexión entre el investigador y el clínico o el terapeuta, y en segundo lugar la ausencia del usuario final, de la persona con discapacidad, en el proceso de recogida de necesidades y de diseño y aplicación de la solución tecnológica.

Afortunadamente en este campo, y a diferencia de las tecnologías en el ámbito médico, existe una eclosión de start-ups y emprendedores que están ensayando diversas soluciones para poner la tecnología al servicio de las necesidades de las personas con discapacidad. Estas

empresas están dirigiéndose a los profesionales del sector sociosanitario y de atención a la discapacidad, ya que la cooperación de estos profesionales es indispensable para el desarrollo de un nuevo paradigma de prestación de apoyos y rehabilitación. Sin embargo la falta de datos reales apoyando la utilidad real de estos nuevos sistemas puede representar un obstáculo en el corto plazo.

Este conjunto de tecnologías aportan la posibilidad de implementar terapias que se llevan a cabo en el domicilio del usuario, o llevadas a cabo en centros que proporcionan servicios en un ámbito local o a en su comunidad sin necesidad de contar con profesionales sanitarios altamente cualificados. El desarrollo de espacios de atención altamente tecnificados reducirá las limitaciones que hoy existen ante la falta de centros especializados, la problemática en el transporte de los usuarios y limitará otros costes indirectos que se generan en el proceso de atención.

Sin embargo las evidencias positivas sobre la aportación de las TIC todavía es limitada, y desafortunadamente no existe información suficiente para determinar su contribución real en la rehabilitación cognitiva y funcional. Los estudios sobre su aplicación son limitados y se componen de muestras limitadas. No obstante, la incipiente incorporación de nuevas tecnologías se está mostrando muy útil en terapias de larga duración, ya que su utilización proporciona un entrenamiento más motivante y desafiante, repetitivo, orientado a la tarea, representativo e intensivo. (Mumford, Duckworth. 2010).

Los desafíos que se plantean para la implementación de las TIC en la atención socio sanitaria son varios entre los que destacaría los siguientes:

La necesidad de que se desarrollen sistemas para su uso en el domicilio así como en centros terapéuticos.

Un mayor esfuerzo en el desarrollo no invasivo, que sean más accesibles y mejorando elementos de motivación y comunicación con el usuario.

Los investigadores y tecnólogos deben buscar a los profesionales de los servicios sociales para trabajar conjuntamente y reducir el gap que actualmente existe entre ellos.

Las TIC deben tomar en consideración las demandas de las personas con discapacidad y las necesidades de los programas de atención a la cronicidad y de rehabilitación a lo largo de la vida.

El principal foco en el desarrollo de aplicaciones ha de estar en que existan contribuciones palpables en la calidad de vida del usuario, y es en este aspecto donde su utilidad para el reentrenamiento en las actividades de la vida diaria puede acelerar una incorporación más amplia.

Tecnología y calidad de vida

Pero sin duda el mayor desafío está en que todos estos sistemas contribuyan a una mejora real de la calidad de vida de las personas usuarias. ¿cómo incorporar la tecnología en la calidad de vida? No es sencillo asumiendo que el concepto de calidad de vida en personas con discapacidad todavía carece de una definición general aceptada. Whitehouse y cols., 1997, la han definido como la integración de la función cognitiva, las actividades de la vida diaria, las interacciones sociales y el bienestar psicológico. Otro principio esencial afirma que la calidad de vida aumenta cuando las personas perciben que pueden participar en decisiones que afectan a sus vidas (Schalock,1997), asimismo la participación plena y la aceptación de la persona en la comunidad es otro principio importante de la calidad de vida en las personas (Verdugo. 2.009).

Sin duda la evaluación de la calidad de vida ha de permitir tanto a las personas con discapacidad como a sus cuidadores expresar el impacto producido por los sistemas de atención, y por otra parte ofrece a los profesionales la oportunidad de incorporar un sistema de valoración del trabajo con el usuario en su práctica profesional. Las TIC han de cumplir una doble función; permitir una evaluación objetivable allí donde sea necesaria sin hacer sombra a la necesaria valoración cualitativa, y en segundo lugar ser por su parte objeto de evaluación y examen, teniendo muy presente que su incorporación en los programas de atención no puede ir en menoscabo de la incorporación social y la participación igual en derechos de las personas con discapacidad.

Como desafío para nuevas experiencias, sería positivo tomando el modelo de calidad de Shalock y Verdugo con sus 8 dimensiones (Shalock y Verdugo, 2.007) de calidad de vida (bienestar emocional, relaciones personales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social y defensa de derechos) evaluar en qué medida las tecnologías hoy descritas contribuyen a mejoras reales en cada una de estas dimensiones.

Bibliografía.

Adacen - Asociación de Daño Cerebral de Navarra, (2.012). <http://www.adacen.org/dano-cerebral/>

Bernabeu M, Roig T. (1.999) La rehabilitación del traumatismo craneoencefálico: un enfoque interdisciplinar. Barcelona: Fundació Institut Guttmann.

Boletín del Observatorio Estatal de la Discapacidad del mes de junio de 2011. El Daño Cerebral Adquirido (DCA) en España: principales resultados a partir de la Encuesta EDAD-20. Pág. 39

Casacuberta, D. y Pedegrosa, F. (2006) Una perspectiva de la intervención social con medios digitales". En Vidal, F. Ed. Exclusión social y Estado de Bienestar en España. Icaria Editorial. Madrid. pp 493 - 503.

Castro, J.J., Díaz, G. y Etopa, M.P. (2009). Educación y formación para la sociedad del conocimiento. Las Palmas de Gran Canaria: Vicerrectorado de Ordenación Académica y Espacio Europeo de la Educación Superior. ULPGC.

Fedace - Federación Española de Daño Cerebral, (2011). <http://www.fedace.org/>

Gobierno de Navarra - Departamento de Salud. (2013). Estrategia navarra para la atención de pacientes crónicos y pluripatológicos. Pamplona. G.Navarra.

IMSERSO (2007). Modelo de Centro de Día par apersonas con daño cerebral adquirido. Colección Documentos. Serie Documentos Técnicos. N.º 21014. Madrid. MTAS.

Maureen K. Holden, PhD, PT. (2010) "Virtual Environment Training: A New Tool for Neurorehabilitation".

Mumford N, Duckworth J, et al. Upper limb virtual rehabilitation for traumatic brain injury: Initial evaluation of the elements system. *Brain Injury* 2010;24:780–791.

Rose FD, Attree EA, Johnson DA: (2013) Virtual reality: an assistive technology in neurological rehabilitation.

Eva Pietrzak, PhD, Stephen Pullman, and Annabel McGuire, PhD (2014) "Using Virtual Reality and Videogames for Traumatic Brain Injury Rehabilitation: A Structured Literature Review". *GAMES FOR HEALTH JOURNAL: Research, Development, and Clinical Applications* Volume 3, Number 4.

Schallock, R.L. (Ed.). (1997). Quality of life. Vol. 11: Application to persons with disabilities. Washington, American Association on Mental Retardation.

Schallock, R.L. y Verdugo, M.A. (2007) El concepto de calidad de vida en los servicios y apoyos para personas con discapacidad intelectual. REF. REVISTA: Siglo Cero, Vol. 38 (4), nº 224, 21-36. ISSN: 0210-1696.

Tecnalia, 2012. www.tecnalia.com/tecnalia-ventures/portfolio-item/armassist-3/

VERDUGO, M.A. (2009) (dir.). Cómo mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad. Instrumentos y estrategias de evaluación (2ª edición). Salamanca.Amarú Ediciones.

Inclusión social de personas con discapacidad motora a través del apoyo en la movilidad: propuesta para el contexto de Cali, Colombia

Jose Angel Loaiza¹, Mallerly Posada Orejuela²

¹ Diseñador Industrial, joanloqi@gmail.com. ² Fisioterapeuta, mallerly23@gmail.com

Panel 8 – Discapacidad

Políticas Sociales y Discapacidad

Abstract

La calidad de vida reúne en un concepto, las cualidades con las que el ser humano se apoya para desarrollar las actividades de su vida diaria. Pero ninguna la calidad de vida se puede sostener a través del tiempo sin el apoyo de la movilidad, actividad que conecta y comunica las actividades entre sí. La desigualdad en el acceso de las personas con discapacidad, visto desde la movilidad, radica en la incompatibilidad entre la diversidad funcional de las personas y los sistemas para el desempeño de la movilidad. El presente estudio revisa los conceptos que abarcan la discapacidad y los plantea en Cali-Colombia, y expone una caracterización del origen de las intervenciones, si son desde el sector público, privado, o si son iniciativas del tercer sector. Como conclusión, se puede establecer que los desarrollos en materia de movilidad, no son sostenibles, se encuentran desarticuladas y carecen de resultados integrales sobre la calidad de vida. Este estudio implementa una metodología que transforma los datos de fuentes terciarias, en información sobre la movilidad, y constituir un conocimiento desde un análisis interdisciplinar. Un esquema de intervención es nuestro aporte, en el cual desde el tercer sector se implementan mecanismos de red para la caracterización de la población con discapacidad, información que una vez construida facilitara los procesos de diseño interdisciplinar e intervenciones interinstitucionales. Este esquema sería un inicio para la política pública y puede ser explorado en cualquier otro contexto para abordar los problemas de movilidad de las personas con diversidad funcional.

Palabras Clave: Calidad de Vida, Discapacidad, Movilidad, Diversidad Funcional, Hábitat

1. Introducción

La discapacidad para la Organización Mundial de la Salud (OMS) y en concordancia a los derechos humanos, ha evolucionado positivamente en su lenguaje hacia la dignificación de la vida de las personas funcionan de manera diferente e interactúan con el entorno de otro modo distinto a lo que es “normal”. La herramienta que brinda un marco en ese sentido es la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) (1). El enfoque ha venido cambiando, y aun hoy, bajo muchos esfuerzos sigue faltando trabajo que transforme ese conocimiento en procesos efectivos que transformen la cultura de la sociedad y ayuden a para superar antiguas visiones sobre las situaciones de las personas con discapacidad.

La participación en el desarrollo de la vida humana debe corresponder con las posibilidades del contexto y no deben ser barrera para las personas que presenta alguna diferencia en el desarrollo de sus funciones. Se aborda, a partir de aquí, entonces la discapacidad como una diversidad funcional¹, un concepto que extiende el espectro para el desarrollo de los derechos humanos.

En el sentido de lo señalado desde la CIF, la participación de las personas con diversidad funcional depende de la accesibilidad y la percepción de la distancia en el entorno que se presenta entre un estado actual y otro que se construye en el acto de la movilidad. Esto toma mayor relevancia, en el sentir que al desplazarse, las personas hacen uso de los hábitats y los servicios disponibles para el desarrollo de la vida humana. Las barreras que se presenten en la participación transforman negativamente las oportunidades de participación y, por ende, en su calidad de vida y desarrollo personal.

La diversidad funcional es un fenómeno sistémico, que abarca interacciones complejas que debe estudiarse y salen a flote cuando las funciones del organismo humano y las posibilidades del hábitat son incompatibles. Esta perspectiva ecológica en Colombia aún le queda mucho camino por recorrer para su reconocimiento en la cultura de la sociedad.

Sin embargo, en la legislación Colombiana coexisten algunos avances con la visión de antiguos modelos en la cultura de la sociedad. Desde la promulgación de la Constitución de 1991 se

¹ Diversidad funcional es un concepto que desde el Foro de Vida Independiente a inicios del 2005 comienza a designarse para remplazar a lo que habitualmente se conoce como discapacidad. Término refuerza la esencia de la diversidad.

enuncia que: "...El Estado protegerá especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan". Esta protección sobre las poblaciones vulnerables es una característica del Estado Social de Derecho que profesa la constitución colombiana desde su base, pero que en la práctica aún le quedan herramientas y procesos por venir para plasmarla en realidad.

Asimismo, el artículo 47 declara que: "El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran". Si bien se continua hablando de disminuidos, lo importante es la conquista de los derechos que por último, nos llevan al artículo 68 que enuncia: "...La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales...son obligaciones especiales del Estado" (2). De otro lado, a través de las leyes establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones, como la Ley 361 de 1997 (Ley Clopatofsky) (3). Esta última ley, es un importante avance para la definición operativa para abordar, desde las instituciones, a la discapacidad, y delega responsabilidades para que el Estado encuentre los procesos para que las personas con diversidad funcional logren conquistar sus derechos.

Una aproximación al concepto de diversidad funcional en ese sentido es concebirlo también como un derecho humano. Tiene una justificación ética sobre la vida digna pero que carece de un reconocimiento real, situación que esperamos tenga una futura actualización en nuestra constitución política.

Este estudio es una aproximación a las dinámicas que pueden favorecer el desarrollo de sinergias entre las organizaciones, para el conocimiento de las barreras que afectan la movilidad y en ese sentido, que limitan la inclusión social de la población con diversidad funcional en la ciudad de Santiago de Cali-Colombia. El resultado de esta ponencia puede ser un insumo para la construcción de un proyecto interdisciplinar de investigación desde el tercer sector y la generación de políticas públicas que influyeran positivamente en la calidad de vida de las personas con diversidad funcional.

2. Marco conceptual

La complejidad de los sistemas y los escenarios planteados invitan a una profunda discusión, y evolucionar en la medida que se implementen nuevos enfoques y soluciones a los problemas que se plantean a continuación. El presente artículo más allá de extender la bibliografía de la temática, abona esfuerzos para afrontar los conceptos desde un enfoque social pero con un lenguaje que permita abrir caminos en la discusión interdisciplinar.

2.1. Calidad de vida y acceso

El ser humano contemporáneo es el resultado de un proceso evolutivo que se define principalmente por la capacidad de desarrollar complejos pensamientos y cuestionamientos sobre los fenómenos que le rodean, en unas etapas de nuestra existencia con mayor celeridad que en otras, pero siempre sensible ante los acontecimientos que le rodean. Sin embargo, eso que se puede condensar como inteligencia, difícilmente podría sostenerse y continuar su progreso sin la participación social del ser humano en el desarrollo de sus actividades.

Estas actividades parten desde una carencia sobre lo que se anhela en el desarrollo de la vida humana, y se transforman en necesidades en la medida que se construyen referentes para satisfacerlas. Las personas difícilmente anhelan algo que no conocen o que por lo menos intentan explorar, desde su realidad o a través de la situación de los demás. En esa dirección, la vida humana se establece desde unos satisfactores básicos para el sostenimiento de la vida, y se extiende a otros niveles de necesidades y satisfactores que integran el sistema de las actividades humanas, y es así como por ejemplo, mediante la experimentación y la exploración de una actividad básica como la alimentación se deriva en una variedad gastronómica de una sociedad.

Los distintos niveles de necesidades se afectan y extienden su complejidad en función de la experiencia vivida a través de los referentes o satisfactores. Y su correspondencia, entre necesidades y referentes satisfactores se puede definir como una calidad de vida. Ya para 1948 la OMS describe esa calidad de vida como "...un estado de completo bienestar físico, emocional y

social y no solo como ausencia de la enfermedad”², es decir, desde aquella definición se le atribuye una carga subjetiva a la experiencia de la vida humana.

Esta idea la complementa en 1994, cuando se describiría la calidad de vida como “percepción de un individuo de su posición en la vida en el contexto de la cultura y sistema de valores en los que vive y en relación con sus objetivos, expectativas, estándares y preocupaciones”³.

El contexto cultural y el sistema de valores se han venido renovando en la dignificación de la vida humana desde la promulgación de los derechos humanos, y la batalla por su exigencia aún se libra en numerosos escenarios. Pero, ¿cómo la dignidad toma forma en el desarrollo de una calidad de vida?, es fundamental entender entonces que las condiciones para participar en escenarios como la educación, los servicios de salud, o la vivienda, todas, requieren de propiedades y complementos que van más allá de una posibilidad de acceder en una actividad humana.

No obstante a la inteligencia humana, capaz de resolver problemas complejos, aún no hemos llegado a soluciones sostenibles para uno de los grandes problemas de la humanidad y es la dispersión del acceso, vista como desigualdad. La variedad o gama de opciones en el acceso para una actividad humana, puede también verse como un reflejo de la brecha en las condiciones de vida de las personas, y representa mayores dificultades en el acceso para las poblaciones vulnerables. La variedad de referentes para el desarrollo una actividad no siempre corresponde a la diversidad de necesidades de las personas, sino más bien a la capacidad económica de las mismas para pagar por sus satisfactores.

La calidad de vida, independientemente de la carga subjetiva en la concepción de las necesidades, requiere de medios complementarios para llevar a cabo la transformación de una oportunidad de participar, en procesos de realización y desarrollo concretos. En ese sentido, el acceso además de corresponder a las necesidades de las personas, debe comprender la reducción de la distancia o brecha física entre las actividades humanas. Un cupo o una posibilidad de participar difícilmente se transforman en una realidad sin unas condiciones seguras de movilidad para todas personas que interactúan en el hábitat urbano.

² World Health Organization. Constitution. En: WHO. Basic Document Geneve WHO 1948.

³ World Health Organization. Quality of life Assessment. An annotated bibliography. Geneva: WHO (MNH/PSF/94.1), 1994.

2.2. Hábitat urbano y sistemas de movilidad

Para cuando los seres humanos comenzaron a construir las primeras comunidades sedentarias, el camino hacia la modificación del espacio habitado estaba trazado para el desarrollo de un “organismo” comunitario que independiente de la escala o dimensión, posee sus propios mecanismos de desarrollo en los que interactúan las personas y sistemas construidos, este proceso, las formas de interactuar y las posibilidades sensitivas es lo que puede denominar como hábitat urbano.

En él se pueden distinguir, un medio físico modificado por la acción humana, un sistema social conformado por la población y las actividades humanas que se desenvuelven sobre el medio físico; y los marcos construidos cultural e institucionalmente para el desarrollo de las interacciones. En cualquier orientación o enfoque del problema, el funcionamiento de este “organismo” depende en buena medida de la capacidad de usar sistemas de circulación entre las actividades humanas.

Este complejo sistema, de interacciones orgánicas, se complementa con la presión que ejercen las personas sobre la red vial a través de los medios de transporte, cada uno con sus propias necesidades subjetivas de movilidad, disposición horaria y distancia a recorrer. Los sistemas de transporte, independientemente del modelo de estudio, ejercen una fuerte influencia sobre el medio físico del hábitat urbano. Cada vía, cada puente, cada ciclo ruta, modifica no solo el medio físico, sino también las interacciones que por ella se establecen entre las personas y las técnicas implementadas para moverse.

Materialmente, el hábitat urbano posee una gran variedad de condiciones y detalles que podemos categorizar como las estructuras habitacionales construidas para las actividades humanas, la red vial y las técnicas de transporte. Esta última busca ajustarse a la autonomía y las necesidades de las personas, en esa dirección, las características que se ajustan en el hábitat urbano y en los sistemas de transporte para lograr la movilidad estable, generalmente tienden a normalizarse en la medida que la escala de la comunidad se incrementa y por ende las distancias entre actividades se incrementan.

Esta normalización, independientemente del modelo de desarrollo, concentra los esfuerzos en la movilización de la demanda, en ese sentido prioriza las necesidades de las grandes masas, privadas o no, pero que en materia de movilidad presentan los mayores flujos de recursos.

Este panorama presenta una gran variedad de posibilidades en el hábitat urbano, pero que en los sistemas de transporte representa una normalización en las necesidades de las personas. Paralelamente, la distancia que se genera entre dos actividades que desea realizar una persona, se puede determinar mediante una cualidad física, medible. Y también posee un atributo sensitivo sobre su dimensión, y es la suma de condiciones que afectan la percepción de lo lejano o cercano. Esta carga sensitiva de la distancia es un reflejo de las condiciones físicas presentes en el hábitat y su equilibrio con las necesidades de movilidad de las personas.

El sentido relativo de la distancia puede transformar cualquier distancia física en una barrera que limita la movilidad, y somete la autonomía personal a la disponibilidad de apoyos para que desde la técnica implementada compense las necesidades de movilidad. Esto hace que una persona tenga a su disposición un vehículo privado para trasladarse al trabajo, y que otra persona requiera de una silla de ruedas para trasladarse y participar socialmente en el parque de su localidad, ambas con necesidades distintas pero que son apoyadas desde una técnica de movilidad.

Ahora, que difícil sería para nuestras necesidades de movilidad, si las condiciones del hábitat urbano limitan la movilidad de las técnicas que podemos usar, o que las capacidades económicas limiten la implementación de técnicas adecuadas a nuestras necesidades de distancia. Estos conflictos se agravan con la dispersión del acceso y la desigualdad de los sistemas de transporte en el proceso de normalización, dado que prima sus esfuerzos en la movilidad de las masas, y no así a las diversas demandas de personas con necesidades diferentes de movilidad, en distancia y condición social. Esto hace vulnerable, limita la autonomía y reduce el desarrollo de una la calidad de vida para las personas con otras necesidades, de las personas con diversidad funcional.

2.3. Discapacidad y diversidad funcional

Toda vida humana debe desarrollarse de manera digna, incluso de aquellas que se diferencian de los parámetros “estándar” de funcionamiento. En esa búsqueda, la dignificación y reivindicación

de acceso a las actividades humanas va a depender principalmente de la correlación, que en materia de movilidad se presenta entre las necesidades de una persona y las posibilidades para el uso de técnicas o extensiones tecnológicas para el desplazamiento. Las posibilidades de que se presenten barreras, en ese sentido, depende de las condiciones del medio físico, de las herramientas tecnológicas disponibles y de las condiciones sociales. La incompatibilidad de estos tres elementos, hacen que las personas con otras necesidades, diversos a lo que funciona “normal”, presenten una discapacidad para participar plenamente en el desarrollo de una calidad de vida.

Esta desventaja sale en evidencia cuando se abordan desde modelos y conceptos ecológicos, que aporta un criterio de multicausalidad y plantea la importancia que juega el papel del medio para el desempeño de una calidad de vida (Amate, 2006), y no exclusivamente en la funcionalidad de las personas. Es por esto que los nuevos modelos de discapacidad abordan las transformaciones del entorno físico y la construcción social como puentes que favorecen la autonomía a las personas con discapacidad (Zunzunegui, 2011), es decir, incluyen en su concepción a las personas con diversidad funcional.

El panorama actual de las personas con diversidad funcional, presenta dilataciones en las conquistas y evidencia secuelas de antiguos modelos construidos en la cultura, en los constructos sociales del día-día y que son transmitidos de una generación a otra. El primero de estos patrones se asocia una carga religiosa, que da atribuciones a la diversidad como algo místico, que puede ser presidido y debe ser separado de lo que es “normal”, y se construye un marco político-social para la dependencia y asistencia de las personas con diversidad funcional (Palacios, Romañach, 2007).

Seguido y en avance, el modelo rehabilitador o médico, reflexiona sobre el origen científico de la diversidad funcional, distante del modelo religioso, las personas ya no son prescindibles pero que deben ser rehabilitados (Palacios, Romañach, 2007). Este modelo busca normalizar a las mujeres y hombres que son diferentes, intenta la desaparición o el cambio estético-formal de las diferencias funcionales.

Si bien es un avance, aun se queda corto en el análisis integral de la diversidad funcional. Y es aquí donde modelo social, atribuye las causas que originan la diversidad funcional a las

condiciones sociales. Donde la participación no es frenada por las condiciones materiales, sociales y de salud, y es respetada la condición de personas diferentes (Palacios, Romañach, 2007). Este modelo propicia la ideación de procesos y dinámicas que fomenten la dignidad humana e igualdad en el acceso de una calidad de vida. Favorece el marco de dialogo y discusión para desarrollo de procesos para la autonomía personal, la abolición de la discriminación, la regulación del entorno físico para la movilidad, entre otros aportes a la cultura de una sociedad.

En resumen, los problemas de las personas con diversidad funcional tienen un profundo arraigo en la cultura de la sociedad, las conquistas alcanzadas a partir de la CIF en el hábitat urbano y en la movilidad deben continuar en todos los escenarios de la vida humana. Paralelamente, es necesario que cada proceso de mediación trascienda de un sentido de apoyo, a sistemas universales que permitan la participación sostenible de todos por igual, y en ese sentido, cada diseño, cada intervención, cada participación, contenga una labor pedagógica, y abone para las futuras generaciones.

El esfuerzo inicial que debe librarse en cualquier contexto, es establecer un conocimiento público de las necesidades que en concreto demandan la población con diversidad funcional. Si bien el espectro de posibilidades es extenso y complejo, se debe llevar a cabo para articular esfuerzos la eliminación progresiva de barreras de cada contexto.

En el caso de Cali-Colombia, estos procesos y problemas requieren de una mayor atención y urgencia, en la medida que el origen de la diversidad funcional en muchos casos no es consecuencia natural o accidentalidad, sino que se relacionan en un 42% a eventos traumáticos producto de la violencia, de los cuales, la mayoría es una población es joven (Hurtado et al., 2012).

El presente estudio coincide con el propósito del modelo social y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (10), al promover mediante un primer diagnóstico, la búsqueda de condiciones de igualdad y dignidad de todos los derechos humanos. El texto de este instrumento de derechos humanos se acogió como Ley en Colombia el 31 de julio de 2009 (11), sin embargo, los mecanismos para hacerla efectiva carecen de resultados.

En relación con lo anterior, se abordara a continuación el tema de la movilidad de las personas con diversidad funcional, y como objeto de estudio se tomara de referencia a las organizaciones

que trabajan con la población con diversidad funcional. Si bien este es un estudio independiente, arrojará indicios del estado general en el que se cuenta la movilidad de la población con diversidad funcional de la ciudad de Cali.

3. Materiales y métodos

El presente estudio parte en un primer nivel de la toma de datos oficiales, y de los reportes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (12) y de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social de la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali (13).

En un segundo nivel, se procesan los datos correlacionándolos con las intervenciones que favorecen la movilidad de la población con diversidad funcional, en este proceso se analiza además de manera interdisciplinar, las recientes intervenciones en el hábitat urbano y desde el sistema de transporte. Y expone una caracterización del origen de las intervenciones, si son desde el sector público, privado, o si son iniciativas de fundaciones o tercer sector. Y en ese sentido, dar indicios del estado de la construcción de una movilidad sostenible para las personas con diversidad funcional.

La metodología se puede resumir en que parte de unos datos, los analiza para transformarlos en información y que luego proyecta basados en el marco conceptual para transformarlos en un conocimiento.

4. Resultados

En Colombia, a través del DANE, se encuentra en proceso el registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad. Los resultados publicados en el año 2010 son una herramienta técnica que dispone de datos cuantitativos y cualitativos que pueden dar luces sobre las necesidades de la población con diversidad funcional. Este es un gran avance, si se toma como referencia los procesos anteriores al 2010, en los que se evidencian la carencia de información

detalla sobre la participación de las personas con diversidad funcional en las actividades humanas.

Sin embargo, ese proceso se desarrolló desde el modelo médico o rehabilitador, por lo que su alcance temático se delimita a “las personas que por una condición permanente de salud, presenten limitaciones para desarrollar sus actividades cotidianas”⁴. En consecuencia el proceso llega hasta la identificación de barreras en las personas, según un diagnóstico médico, y no en las condiciones del hábitat, en los sistemas técnicos que apoyan las actividades humanas actividad y el tejido social donde se presentan las interacciones.

Los datos que se trataran a continuación pertenecen al cuadro 17 de la información estadística de las personas con discapacidad, dividido por departamentos, y específicamente en los casos que hacen referencia a la ciudad de Cali⁵. Las fuentes de este informe provienen de Alcaldías municipales, a través de sus Secretarías de Salud, Educación, Desarrollo Social.

Los resultados si bien se presentan separados por la estructura o función corporal afectada en las personas, aquí nos centraremos en lo que demuestran la suma de los resultados por los lugares o espacios físicos en los que se presentan barreras en el desarrollo de las actividades humanas. Cabe recordar que estos espacios forman también un hábitat, y en lo que la relatividad de la distancia puede marcar una limitación en los componentes del hábitat y no en las personas que funcionan de manera diferente.

⁴ Página 5 de ficha metodológica, ver en:

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/poblacion/ficha_discapacidad.pdf

⁵ Informe presentado por el DANE en el 2010, para el departamento del Valle, ver cuadro 17:

<http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/discapacidad/VALLE.xls>

CUADRO 17**Población con registro para la localización y caracterización de las personas con discapacidad****Lugares de la vivienda o entorno físico que presentan barreras que impiden el desarrollo de actividades cotidianas**

Principal estructura o función corporal afectada	Total	Vivienda	Vía pública	Parques	Transporte	Centro educativo	Lugar de trabajo	Centro de Salud	Otros
Total	130.205	24.568	25.391	10.718	20.169	6.021	6.572	7.589	4.667
El sistema nervioso	26.003	4.025	5.025	2.238	3.847	1.325	1.288	1.638	1.063
Los ojos	21.031	3.474	4.125	1.547	3.147	887	1.000	1.095	717
Los oídos	5.806	778	1.141	478	864	318	314	341	204
Los demás órganos de los sentidos (olfato, tacto, gusto)	758	163	119	70	100	51	57	42	29
La voz y el habla	5.500	677	1.007	471	843	385	279	374	216
El sistema cardiorrespiratorio y las defensas	16.557	3.498	3.234	1.283	2.324	602	757	673	707
La digestión, el metabolismo, las hormonas	4.076	776	719	308	549	171	219	190	156
El sistema genital y reproductivo	1.377	306	254	101	194	57	84	57	43

El movimiento del cuerpo, manos, brazos, piernas	48.049	10.705	9.595	4.140	8.160	2.189	2.514	3.127	1.456
La piel	986	164	167	79	136	34	55	51	66
Otra	62	2	5	3	5	2	5	1	10

Fuente: DANE Marzo 2010 - Dirección de Censos y Demografía.

Como se puede observar, los hábitats con mayor frecuencia y presentan barreras de manera recurrente en el desarrollo de las actividades humanas, son las viviendas y las vías públicas, esto puede relacionarse con la percepción de la distancia, donde no importa si es solo movilizarse 5 metros dentro de la vivienda o 100 metros en la vía pública, si las condiciones no son compatibles con las necesidades de movilidad de las personas, cualquiera, con diversidad funcional o no, puede sentirse limitado y en algunos casos puede restringir su participación.

Se entiende entonces que si las personas ven limitada su movilidad por la presencia de barreras en el hogar y en las vías públicas, los escenarios problemáticos para su participación serán proporcionales en sistemas más amplios del hábitat urbano como el sistema de transporte a través de distancias físicas aún mayores. Ahora, la frecuencia de las barreras en el transporte según la muestra, son significativamente menores con respecto a la vivienda y la vía pública, esto puede entenderse si se pone en consideración la dispersión del acceso en las ofertas de las técnicas en sistema de transporte urbano. Algunas personas pueden pagar un vehículo privado que se adapte a sus necesidades, y otros, que normalmente es la mayoría, no pueden tan siquiera pagar un ticket de bus público.

En ese sentido, se hace necesario mirar la capacidad de adquirir económicamente las soluciones técnicas y sistemas de apoyo que faciliten la movilidad y ayude a superar las barreras en el hábitat urbano. Para ello, a continuación, el Cuadro 15 de la información estadística del DANE, divide socioeconómica la caracterización de la población con diversidad funcional. En Cali,

Colombia, los estratos socioeconómicos se dividen numéricamente, desde 1 hasta el 6, siendo 1 la referencia para las menores condiciones económicas.

CUADRO 15

Población con registro para la localización y caracterización de las personas con discapacidad

Sexo, según estrato de la vivienda

Estrato	Total	Hombres	Mujeres
Total	52.171	23.273	28.898
Estrato 1	23.308	10.112	13.196
Estrato 2	17.389	7.855	9.534
Estrato 3	8.764	4.068	4.696
Estrato 4	995	432	563
Estrato 5	572	264	308
Estrato 6	103	56	47
Sin Estrato	1.040	486	554

Fuente: DANE Marzo 2010 - Dirección de Censos y Demografía

El resultado de esta caracterización demuestra una tendencia hacia relación de la diversidad funcional con el estrato socioeconómico, entre menor sea la capacidad económica, mayor será la posibilidad de encontrarse restringido en la participación y movilizarse, con o sin diversidad funcional. Las personas con escasos recursos económicos tendrán una mayor desventaja con respecto a otros, ya que son incompatibles, el hábitat urbano y las posibilidades de acceder a tecnologías de asistencia que apoyen su participación en sociedad. Ser pobre, y propicia que la diversidad funcional tenga repercusiones negativas en la participación de las actividades humanas que generan una calidad de vida.

Paralelamente, esta tendencia en los datos socioeconómicos es una muestra de las condiciones globales de la ciudad, que independientemente de la diversidad funcional, manifiesta la dispersión en las oportunidades de acceso y de recursos en el hábitat urbano. La concentración de las actividades económicas y de recursos sociales, limita la participación y genera una barrera mayor en la percepción de la distancia. Ya con un entorno hostil para la diversidad funcional, se

hace necesario continuar el estudio sobre sus necesidades en el hábitat y en el sistema de transporte urbano.

Particularmente en el contexto de Cali, este conocimiento de las necesidades de la población se ha desarrollado de manera segmentada por las organizaciones que abordan las diferentes necesidades de la población, cada una desde su perspectiva o especialidad. En el directorio publicado por la Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social⁶, se encuentran todas las organizaciones que participan o abordan las necesidades de las personas con diversidad funcional. Estas organizaciones se pueden dividir entre, el carácter de Fundación, sector Privado y público (ver Figura 1).

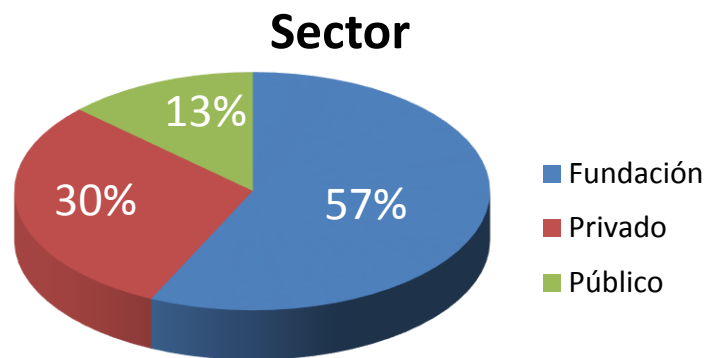


Figura 1, Porcentaje de participación de organizaciones por sectores

Las organizaciones que intervienen en la población, independientemente del origen, son concebidas desde el modelo rehabilitador, en ellas se ofrecen servicios especializados, en su mayoría de rehabilitación terapéutica, otros en acompañamiento, en un menor porcentaje en educación escolar o deporte. Este abordaje es limitado por que no concibe a la persona con diversidad funcional de manera integral como se ha planteado en el modelo social, donde las barreras se presentan en las interacciones de la persona con el contexto material y social. Tener acceso o una oportunidad de reconocerse en una de estas organizaciones, no garantiza que la participación se desarrolle plenamente, ya que el hábitat urbano y el sistema de transporte son escenarios transitorios a la participación que no están siendo contemplados por la mayoría de las organizaciones.

⁶ Descargar en:
www.cali.gov.co/juridica/descargar.php?id=1649

Se hace necesario contemplar otros escenarios en el desarrollo de una calidad de vida de las personas con diversidad funcional, conocer en detalle que interacciones están generando barreras, estudiar las incoherencias y sus posibles alternativas para el beneficio de todos de manera transversal. Establecer el conocimiento de una realidad social vivenciada por la propia población, a través del ejercicio participativo y articulado entre las organizaciones en otros escenarios de la vida, permite identificar cómo modificar los sistemas de las actividades humanas desde lo construido. Contribuir esfuerzos que beneficien a todos por igual, es decir, personas con o sin diversidad funcional, hacia la conquista de los derechos humanos, y en el desarrollo de una vida digna de manera sostenible.

5. Propuesta

El trabajo articulado puede verse desde dos perspectivas. Uno es el desarrollado y estructurado a través de la Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, y su gestión se concentra en la búsqueda de bienestar de las poblaciones vulnerables, a partir de allí se dividen en programas, entre ellas la de la población con discapacidad. El programa se concentra en el desarrollo de procesos de emprendimiento y empleabilidad para las personas con diversidad funcional, es decir, los esfuerzos del programa no se concentran en la identificación de barreras en el entorno material y social de Cali. Sin embargo, entre sus funciones de apoyo se encuentra el acompañamiento en la construcción de redes de trabajo bajo la figura de O.N.G., gestión que aún no tiene grandes resultados en la identificación de barreras entre actividades humanas, en movilidad, quizás, por la manera vertical en que establecen las sinergias para el trabajo articulado desde el apoyo gubernamental.

Un programa que coordina las redes de manera vertical puede presentar dificultades en el flujo de la información que requiere ser transformado en un conocimiento sobre las necesidades de la población con diversidad funcional, ya que las barreras deben comprenderse desde distintos enfoques y en sentido, trabajar de manera interdisciplinar. Desde la estructura interna del programa se puede evidenciar una condición disciplinar hacia los programas de emprendimiento (ver Figura 2), independientemente de los alcances de este proceso, lo concreto es que los objetivos no corresponden a las necesidades demostradas en este documento.

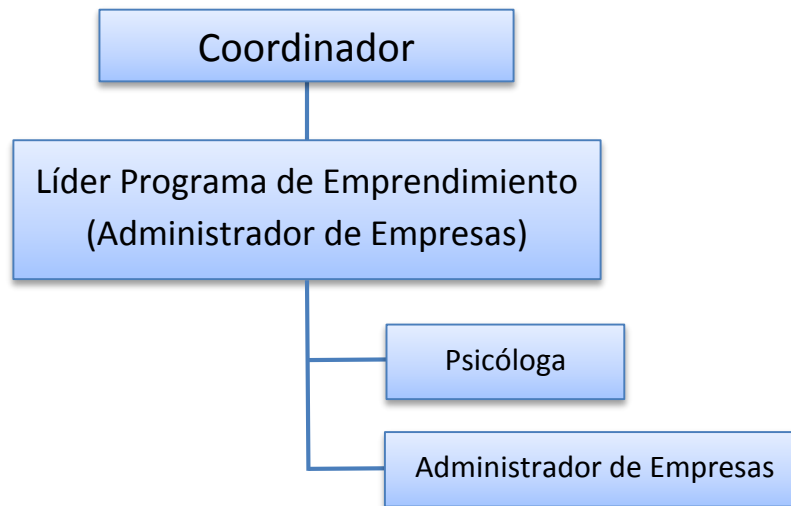


Figura 2, Estructura organizacional del programa desde la Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social de Cali, para la atención de población con discapacidad en la ciudad de Cali

La usencia de un programa que articule la información sobre las necesidades de movilidad de la población hace necesario la creación de un nuevo agente, que desde el tercer sector, permita el funcionamiento y actualización de la información de manera sostenible, independiente de los cambios en la gobernabilidad de la Ciudad, y sea la base que conecte el flujo de la información de manera horizontal, entre las organizaciones, público, privado y del tercer sector.

La participación de una entidad que trabaje para adquirir la información sobre las barreras en materia movilidad, consiente la participación dinámica de las personas con diversidad funcional en la identificación de las necesidades concretas sobre el contexto del hábitat urbano y el sistema de transporte, desde y para el desarrollo de las actividades humanas.

Esta segunda perspectiva establece una labor desde la base del conjunto de las organizaciones, cada una tiene un historial de trabajo, conoce desde su especialidad y puede aportar a la participación de las personas con diversidad funcional. El grupo de organizaciones en el escenario actual se puede concebir como un organismo que ya viene trabajando con la población

bajo el Esquema A de la Figura 3, pero de manera aislada en lo que respecta a la movilidad dentro de los sistemas materiales y sociales del hábitat urbano.

Este nuevo agente o entidad, que desde el tercer sector, abordara los espacios vacíos o en blanco entre actividades, ese espacio es donde se desarrolla la movilidad en el hábitat urbano (ver Esquema B de Figura 3), establece las sinergias entre los sectores de la vida humana, y promueve los procesos que aportan a la transformación de una información sobre las barreras, en la proyección de un conocimiento sobre las necesidades de la población y en ese sentido, sentar las bases para la ideación interdisciplinar y planificación urbana interinstitucional, y poder así brindar soluciones a todos, personas con o sin diversidad funcional.

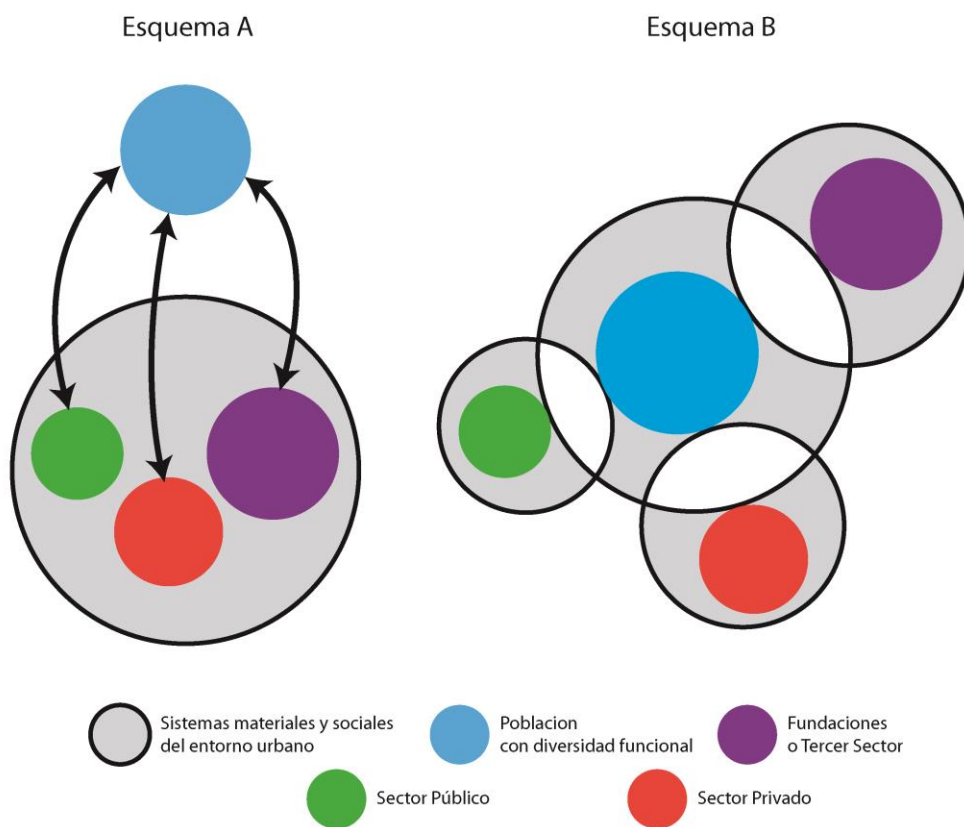


Figura 3, Esquemas de perspectivas para abordar la participación de las personas con diversidad funcional

6. Conclusiones

Descendiendo estas conquistas conceptuales a la realidad, se puede evidenciar que aún falta camino por recorrer en el marco del abordaje desde una perspectiva integral, que contemple a la población con diversidad funcional como individuos que poseen los mismos derechos que los demás individuos en una sociedad y que el pleno goce de estos derechos se puede garantizar en la articulación de diferentes instituciones y/o organizaciones que caractericen la población desde un modelo social.

Como conclusión de esta exploración en la ciudad de Cali, se puede establecer que los desarrollos en materia de movilidad son escasos, dada la dispersión en el acceso y encontrando además que no son sostenibles en el tiempo. Esto en la medida que la participación es segmentada, y los esfuerzos se encuentran desarticulados y carecen de resultados integrales sobre la calidad de vida de las personas con diversidad funcional.

Es necesario realizar intervenciones integradas por grupos interdisciplinarios que permitan tener escenarios de discusión que incluyan a las personas con diversidad funcional y aborden los diferentes factores de orden social, jurídico, sector salud, planeación urbana, etc., esto se hace necesario debido a que las características ya mencionadas en nuestra población con diversidad funcional tienen un origen en las condiciones culturales, materiales y sociales que se acentúan con mayor fuerza en nuestra población colombiana debido a la desigualdad, en este caso la población caleña.

En las organizaciones que trabajan con discapacidad en Cali, se puede identificar una tendencia hacia la limitación de los alcances en los servicios que ofrecen a la población con diversidad funcional, esta especialidad puede presentar restricciones al momento de ampliar la visión con el modelo social, y específicamente, en lo que concierne a las condiciones de movilidad de la población. Generalmente los cambios de paradigmas generan rechazo y los procesos de asimilación de nuevos modelos pueden dilatarse, por lo que uno grandes retos se establece en la comunicación y sus formas para transmitir lo que se construye a partir de un dato, pasa por la generación de una información y llega hasta la generación de un conocimiento específico sobre la calidad de la movilidad de la población con diversidad funcional.

7. Bibliografía

- (1) Organización Mundial de la Salud (OMS). Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud: CIF. Madrid: IMSERSO; 2001.
- (2) Constitución Política de Colombia, 1991. Derechos Fundamentales.
- (3) Congreso de la República de Colombia. Ley 361 de 1997
- (4) Amate, E. Alicia (2006), Discapacidad: lo que todos debemos saber. Washington, D.C.: Publicación Científica y Técnica No. 616, Organización Panamericana de la Salud.
- (5) Zunzunegui, María (2011), Evolución de la discapacidad y la dependencia. Una mirada internacional. Gac Sanit, 25(S),12–20.
- (6) Palacios, A., Romañach, J. (2008), El modelo de la diversidad: una nueva visión de la bioética desde la perspectiva de las personas con diversidad funcional (discapacidad). Revista Sociológica de Pensamiento Crítico, Vol. 2 (2).
- (7) Hurtado, M., Aguilar-Zambrano, J., Antó, A, Sandoval, C., Peña, C., León, A.(2012), Identificación de las barreras del entorno que afectan la inclusión social de las personas con discapacidad motriz de miembros inferiores. Salud Uninorte, vol. 28, núm. 2, pp. 227-237.
- (8) Organización de las Naciones Unidas (ONU). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo. Nueva York: ONU; 2006. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?navid=12&pid=497>
- (9) Ley 1346 de 2009. Diario Oficial n° 47.427 de 31 de julio de 2009.
- (10) Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Censo general 2005: Discapacidad, personas con limitaciones permanentes. Bogotá (Colombia): DANE; 2005. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/discapacidad/identificacion%20en%20los%20terrios.pdf>

(13) Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social (municipio de Santiago de Cali). Caracterización de la Población con Discapacidad en Santiago de Cali. Santiago de Cali (Colombia): Alcaldía de Santiago de Cali; 2007. Disponible en: <http://www.cali.gov.co/bienestar/publicaciones.php?id=834>

(14) Vasconcellos, E. (2010), Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad. Bogotá, Colombia. Corporación Andina de Fomento

(15) Anguitaa, J., Repullo, J., Pereira, J. (2001), Medidas de calidad de vida relacionada con la salud. Conceptos básicos, construcción y adaptación cultural. Barcelona, España. Med Clin 116, 798-796.

LA PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA EN PERSONAS CON ARTRITIS IDIOPÁTICA JUVENIL: ROL DE LOS PRODUCTOS DE APOYO.

Iván De Rosende Celeiro. Profesor de la Facultad de Ciencias de la Salud (Universidade da Coruña). Terapeuta ocupacional en el Servicio de Dependencia y Autonomía Personal de A Coruña (Consellería de Traballo e Benestar, Xunta de Galicia). Dirección de correo electrónico: ivan.de.rosende.celeiro@udc.es.

Panel al que se dirige la comunicación: Panel 8 Discapacidad.

Resumen: El ámbito de estudio de la presente comunicación es la tecnología y la influencia que ejerce sobre el desempeño diario de las personas con artritis idiopática juvenil, enfermedad reumatológica más frecuente en la infancia y adolescencia y una de las condiciones de salud que produce la aparición de discapacidad y restricciones en la participación en esta etapa del ciclo vital. Se realizó una revisión de estudios y monografías relevantes, con los objetivos de determinar qué productos de apoyo favorecen la autonomía y la participación, en las personas con artritis juvenil, así como analizar los programas públicos de financiación e información en este ámbito de actuación. Resultados: La tecnología facilita las actividades diarias de los jóvenes con artritis idiopática juvenil, básicas, instrumentales, educativas y sociales, con la mayor autonomía y seguridad posible. El desconocimiento de la tecnología especializada y las limitaciones en el poder adquisitivo de la población estudiada, en un contexto de crisis económica, argumentan la necesidad de desarrollar programas públicos de asesoramiento y de apoyo en la adquisición de la tecnología. Para alcanzar este objetivo, es fundamental la coordinación de los servicios educativos, sanitarios y sociales. Como conclusión, para favorecer la protección articular y la prevención de la deformidad, así como para fomentar la autonomía y la participación de los niños y adolescentes con artritis idiopática juvenil, es necesario promover el uso de los productos de apoyo, a través de acciones de sensibilización, asesoramiento especializado y programas de financiación pública, en los servicios públicos educativos, sanitarios y sociales.

Palabras clave: Artritis idiopática juvenil. Productos de apoyo. Discapacidad. Actividades de la vida diaria. Financiación pública.

1. Introducción

El ámbito de estudio de la presente comunicación es la tecnología de apoyo y la influencia que ejerce sobre la participación y la autonomía personal en las actividades diarias de las personas con artritis idiopática juvenil, una de las condiciones de salud que puede ocasionar la aparición de limitaciones funcionales, discapacidad y dependencia en la infancia y/o adolescencia.

1.1. El rol de los productos de apoyo en la promoción de la autonomía y la participación de las personas con discapacidad

La Organización Mundial de la Salud (OMS), en la *Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud* (2001), define a los productos de apoyo como factores ambientales facilitadores del funcionamiento, la salud y el bienestar (Organización Mundial de la Salud, 2001; Jiménez et al., 2002). Este concepto incluye cualquier producto, dispositivo, equipo, instrumento, tecnología y software, utilizado por las personas con discapacidad, con la finalidad de promover la participación y prevenir deficiencias, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación (Asociación Española de Normalización, 2012). La legislación española clasifica a estos productos como “apoyos complementarios” y los sitúa dentro de las “medidas de acción positiva”, conjunto de acciones e intervenciones a promover desde los servicios públicos, para prevenir o compensar las desventajas o dificultades especiales que encuentran las personas con discapacidad, en relación a la participación en la vida política, económica, social y cultural (Ley 51/2003, de 2 de diciembre).

La nueva Ley gallega de accesibilidad, aprobada recientemente, destaca que los productos de apoyo permiten, a las personas con discapacidad, el desempeño de actividades que, sin esta ayuda, no serían capaces de realizar o requerirían un gran esfuerzo para su ejecución completa (Ley 10/2014, de 3 de diciembre).

Los productos de apoyo promueven el desempeño de las actividades diarias, con la mayor independencia posible, en condiciones de autonomía, eficacia, seguridad y comodidad. Esta tecnología evita o disminuye la aparición de lesiones, accidentes y deformidades; reduce el esfuerzo experimentado en el desempeño de las tareas y el dolor; así como favorece la prevención de la discapacidad y de la situación de dependencia (Vidal et al., 2005; Meléndez et al., 2006; Rodríguez-Porrero, 2007; Sebastián et al., 2012).

1.2. La artritis idiopática juvenil y las necesidades de productos de apoyo para el desempeño diario en el contexto domiciliario, educativo y comunitario

La artritis idiopática juvenil es la enfermedad reumatológica de evolución crónica más frecuente en la infancia y en la adolescencia (Meléndez et al., 2006; García-Consuegra, 2008; Espada, 2009; Ministerio de Salud, 2010). De etiología desconocida, se caracteriza por la inflamación articular y el dolor, en una o varias articulaciones, durante un periodo de tiempo mínimo de seis semanas. Aparece antes de los 16 años de edad (García-Consuegra, 2008). Diversos estudios estiman una incidencia que oscila entre los 2 y los 20 casos por cada 100.000 niños al año (García-Consuegra, 2008). La inflamación articular, el dolor y la rigidez, pueden producir el desarrollo de limitaciones en las actividades de movilidad y en la deambulación, una disminución de la fuerza muscular y de la tolerancia al ejercicio físico, así como la aparición de deformidad articular (Domínguez y Lozano, 2004; Meléndez et al., 2006; García-Consuegra, 2008; Espada, 2009; Ministerio de Salud, 2010).

Esta condición de salud incluye un conjunto heterogéneo de artritis de comienzo en la infancia (García-Consuegra, 2008; Espada, 2009; Ministerio de Salud, 2010). Engloba siete entidades: artritis sistémica (enfermedad de Still), poliartritis, oligoartritis, artritis psoriásica, artritis-entesitis y, por último, artritis no clasificable en alguno de los grupos anteriores. El pronóstico es heterogéneo. En las tipologías de mayor gravedad (por ejemplo, en la artritis sistémica o en la poliarticular), la artritis idiopática juvenil puede ocasionar limitación funcional, discapacidad y/o una situación de dependencia para las actividades cotidianas (Domínguez y Lozano, 2004; Meléndez et al., 2006; García-Consuegra, 2008; Espada, 2009; Ministerio de Salud, 2010). Con una evolución de 10 años desde el diagnóstico, aproximadamente el 40-60% de los niños y adolescentes con esta condición de salud logran una remisión completa de la enfermedad o la inactividad desde el punto de vista clínico (Oen, 2002).

Los productos de apoyo disminuyen el dolor y la inflamación articular, protegen las articulaciones e intervienen de una forma importante en la prevención de la deformidad y de la discapacidad (Meléndez et al., 2006; Flórez, 2008; Ministerio de Salud, 2010). Su indicación se realiza fundamentalmente en personas con una entidad sistémica y poliarticular, avanzada y con una limitación severa en la función de varias articulaciones (Meléndez et al., 2006; Ministerio de Salud, 2010).

La inflamación, el dolor crónico y la deformidad dificultan el desempeño de los roles cotidianos, la ejecución de ocupaciones significativas en la infancia/adolescencia y un

desequilibrio entre las actividades diarias de autocuidado, manejo del hogar, educación formal e informal, trabajo, juego y ocio/tiempo libre.

Estas limitaciones en el desempeño de las ocupaciones significativas de la persona suponen una indicación para la intervención de Terapia Ocupacional (Domínguez y Lozano, 2004; Espada, 2009; Ministerio de Salud, 2010), profesión del ámbito sociosanitario que actúa en coordinación con los diversos perfiles académicos de los servicios educativos, sanitarios y sociales. Con los objetivos de promover la autonomía, la independencia, la seguridad y el confort en las actividades cotidianas, el asesoramiento y el entrenamiento en el uso de productos de apoyo es uno de los principales ámbitos de actuación del terapeuta ocupacional en niños y adolescentes con artritis idiopática juvenil (Domínguez y Lozano, 2004; Alcalde y Castellanos, 2008; Flórez, 2008; Roley et al., 2008; Waldron y Layton, 2008; Ministerio de Salud, 2010). Los profesionales de Terapia Ocupacional adiestran al joven en la aplicación de las técnicas de protección y economía articular en el desempeño de las ocupaciones significativas y cotidianas, incluyendo el consejo sobre la tecnología de apoyo y las adaptaciones del entorno domiciliario/educativo/comunitario, así como el asesoramiento para la integración laboral (Domínguez y Lozano, 2004; Moruno y Romero, 2006; Pendleton y Schultz-Krohn, 2006; Alonso, 2007).

2. Hipótesis

Las hipótesis de partida de la presente comunicación son:

- Los productos de apoyo facilitan el desempeño diario de los niños y adolescentes con artritis idiopática juvenil y promueven la participación en el entorno educativo y comunitario.
- En los servicios públicos, educativos, sanitarios y sociales, las estrategias de promoción del uso de esta tecnología en jóvenes con artritis son minoritarias.

3. Objetivos

Los objetivos del presente trabajo son:

- Analizar qué productos de apoyo promueven la autonomía, la independencia, la seguridad y el confort, en el desempeño diario de los niños y adolescentes con artritis idiopática juvenil.

- Analizar los programas públicos de asesoramiento y financiación para jóvenes con esta condición de salud, y, a partir de los resultados, realizar una propuesta de mejora en este ámbito de actuación, a implementar desde los servicios educativos, sanitarios y sociales.

4. Métodos

Se realizó una revisión de investigaciones y monografías de relevancia en el ámbito de estudio (el rol de los productos de apoyo en la promoción de la autonomía personal de las personas con artritis idiopática juvenil); así como un análisis de las políticas públicas dirigidas a los niños y adolescentes con esta condición de salud, en el sistema educativo, sanitario y social.

5. Resultados

5.1. Los productos de apoyo para el desempeño diario de los niños y adolescentes con artritis idiopática juvenil

La tecnología de apoyo facilita las actividades cotidianas de los jóvenes con artritis idiopática juvenil, básicas, instrumentales, educativas y sociales, con la mayor autonomía y seguridad posible (Domínguez y Lozano, 2004; Flórez, 2008). Productos como el engrosador cilíndrico, pulsadores de superficie amplia, alzas para la cama, pasamanos o barras, asientos ergonómicos adaptados a las dimensiones antropométricas de la persona, así como adaptaciones de los cubiertos y de otros utensilios para la vida diaria, evitan o disminuyen la aparición de lesiones, accidentes y deformidades; reducen el esfuerzo experimentado en el desempeño de las tareas y el dolor; y favorecen la prevención de la discapacidad y la dependencia. Es necesario valorar las características de la mesa de estudio o de trabajo del niño/adolescente, así como promover un entorno domiciliario, educativo y social adaptado a las necesidades ergonómicas y funcionales de cada persona (Meléndez et al., 2006; Barragán, 2008; Domínguez y Lozano, 2008; Ministerio de Salud, 2010).

Para lograr la máxima eficacia en el proceso de asesoramiento sobre las necesidades de tecnología de apoyo para el desempeño diario, uno de los elementos clave de la intervención consiste en conocer los intereses y prioridades del niño/adolescente, así como del entorno

social cercano (padres, otros familiares, profesionales del contexto educativo) (Roley et al., 2008). El profesional sanitario o social realizará una visita al domicilio del usuario y a los diversos entornos de convivencia y participación (escuela o instituto, instalaciones para el desempeño de actividades extraescolares y de ocio/tiempo libre, etc.). La implementación de una valoración integral e individualizada de las necesidades de cada joven permite la planificación de acciones de información y entrenamiento personalizado, en relación a los productos de apoyo y las adaptaciones del hogar/contexto educativo. Las acciones de consejo, educación y entrenamiento en el uso de la tecnología, para promover la autonomía personal en el desempeño diario, deben incluir a la persona y a su entorno familiar/social, para responder a las demandas de información y a las sugerencias o dudas que surgen a lo largo del proceso de asesoramiento.

A continuación, se muestran diversos ejemplos de la heterogeneidad de productos de apoyo y de adaptaciones del contexto (domiciliario, comunitario y educativo), para favorecer la autonomía personal y la participación de los niños y adolescentes con artritis idiopática juvenil, en las actividades de la vida diaria básicas, instrumentales, formativas y sociales.

5.1.1. Desplazamientos dentro del hogar y en el entorno comunitario

Según el grado de evolución, deformidad y limitación funcional, los adolescentes con una artritis idiopática juvenil pueden precisar el uso de bastones, muletas, andador o una silla de ruedas, para la deambulación en un desplazamiento largo por el centro educativo o en el contexto social y comunitario. Con respecto al empleo de las muletas, se recomiendan las de apoyo en el antebrazo, para favorecer la protección articular en la extremidad superior, especialmente en las articulaciones de las manos.

Es recomendable evitar el uso de escaleras, mediante productos de apoyo para la accesibilidad vertical como el ascensor, la rampa, la plataforma o el asiento salvaescaleras, opciones a considerar para favorecer la accesibilidad en los elementos comunes del portal del edificio y en la escuela/instituto. Cuando no es posible la instalación de esta tecnología, las escaleras dispondrán de pasamanos en ambos lados de la escalera, de una forma continua en todo el recorrido, con una prolongación mínima de 35 cm, al inicio y al final. La altura de los pasamanos será de 90-95 cm (Decreto 35/2000, de 28 de enero).

Otra característica a considerar en la evaluación de la accesibilidad del contexto físico es el grado de inclinación de la rampa, para prevenir el sobreesfuerzo y la aparición de fatiga. La

pendiente máxima de la rampa será del 10%, cuando su longitud es inferior a 3 m; 8%, ante una longitud menor de 6 m; en los casos restantes, la pendiente alcanzará el 6% como máximo (Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero).

En el hogar es relevante evitar los pomos giratorios en las puertas, porque favorecen la deformidad y el dolor en las articulaciones. Los mecanismos de apertura y cierre de las puertas serán de funcionamiento a presión o mediante una palanca, maniobrables con una sola mano o con el uso de otras partes del cuerpo, para promover la protección y la economía articular en los desplazamientos dentro y fuera del domicilio (Vidal et al., 2005; Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero).

En usuarios de silla de ruedas, la evaluación del entorno incluye el estudio de las dimensiones de los espacios de paso y de los aseos, para facilitar la maniobra y el giro con la mayor autonomía posible. Para poder realizar un giro de 360° de forma independiente con una silla de ruedas, autopropulsable o electrónica, se requiere un espacio libre de obstáculos equivalente a un círculo de 1,5 m de diámetro (Alonso, 2007; Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero). El uso de silla de ruedas exige un ancho libre de paso en las puertas de 80 cm y situar los elementos y objetos necesarios a una altura accesible desde la posición de sedestación, aproximadamente a un máximo de 1,20 m del suelo. Por ello, algunas de las adaptaciones más frecuentes para las personas con discapacidad que utilizan sillas de ruedas son la ampliación del ancho de las puertas, la eliminación del bidé o la reubicación de los sanitarios en el cuarto de baño para permitir el giro con autonomía, así como la instalación de puertas correderas para evitar que el apertura de la puerta dificulte la maniobra desde la silla.

5.1.2. Transferencia cama-silla

Elevar la altura de la cama, mediante alzas de altura regulable, disminuye el esfuerzo físico necesario para levantarse y pasar a la posición de bipedestación, así como favorece la protección articular. Para facilitar la transferencia, puede ser necesaria la ubicación de una barra de apoyo en un lateral de la cama, a una altura y en una situación accesible para el usuario. De igual forma, otra de las modificaciones a recomendar será el aumento de la altura de las sillas, aproximadamente entre 45 y 50 cm, así como el uso de reposabrazos. Esta adaptación debe permitir que el niño/adolescente pueda apoyar los pies en el suelo, durante el desempeño de actividades en sedestación.

5.1.3. Utilización del inodoro

Con la misma finalidad que en la tarea de levantarse de la cama, utilizar un alza para aumentar la altura del inodoro, alcanzando 50 cm, facilita la transferencia, disminuye el esfuerzo físico necesario y favorece la protección de las articulaciones de la extremidad inferior (cadera y rodilla). Se recomienda la instalación de dos barras laterales, a una altura de 70-75 cm (Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero), para promover la seguridad en el desempeño. El pulsador de la cisterna será de superficie amplia (Vidal et al., 2005), para permitir su empleo con otras partes del cuerpo como el área del carpo o el codo y evitar el uso de la misma con las articulaciones de los dedos.

5.1.4. Alimentación

Para promover la protección y la economía articular en el desempeño de las tareas de alimentación, se recomienda la adaptación de un engrosador cilíndrico para los cubiertos. Aumentar el grosor de los utensilios y de los objetos necesarios para el desempeño diario disminuye la flexión de las articulaciones de los dedos, facilitando las actividades de manipulación (Meléndez et al., 2006). Al aumentar el diámetro del mango, se utiliza una prensión “digitopalmar” o “palmar a plena mano”, recomendada para evitar la sobrecarga articular, en lugar de la pinza tridigital (Meléndez et al., 2006; Zambudio, 2009).

El cuchillo “oscilante” o “mecedora”, con un engrosador cilíndrico, es la adaptación recomendada para la tarea de cortar, porque utiliza la musculatura del brazo, caracterizada por una potencia mayor en comparación con la de los pequeños músculos de la mano. Para estabilizar el plato y fijarlo durante el desempeño de la actividad, se colocará sobre material antideslizante. Es recomendable el empleo de un vaso con dos asas, amplias, para realizar la prensión con la palma de las dos manos, disminuyendo la fuerza muscular que debe ejercer cada miembro superior (Meléndez et al., 2006; Moruno y Romero, 2006; Sebastián et al., 2012).

5.1.5. Vestido y desvestido

El uso de ropa amplia y de apertura/cierre anterior facilita las tareas de vestido y desvestido (Meléndez et al., 2006). En personas con limitación en el recorrido articular de los miembros inferiores, se evaluará la necesidad de empleo de productos de apoyo para el desempeño de esta actividad como un calzador de mango engrosado y de mayor longitud o el dispositivo que

permite poner medias o calcetines con una flexión mínima de columna y de caderas (Meléndez et al., 2006). La adaptación de los cierres con velcro evita el uso de las habilidades de prensión fina y pinza bidigital, siendo una opción recomendable frente a las tareas de abotonar, abrochar o atar cordones (Meléndez et al., 2006; Pendleton y Schultz-Krohn, 2006). En las prendas, se pueden adaptar tiradores de superficie amplia para facilitar el uso de las cremalleras.

5.1.6. Tareas de aseo personal

Al igual que en las actividades de alimentación, el uso de un engrosador cilíndrico para ampliar el diámetro del mango de los utensilios necesarios para el aseo personal (cepillo de dientes, peine, lápiz labial, etc.), promueve la economía articular en el desempeño de la actividad (Meléndez et al., 2006; Zambudio, 2009; Ministerio de Salud, 2010). Puede ser necesaria la recomendación de peines con una empuñadura de mayor longitud y grosor o un dispensador de jabón o pasta dentífrica accionado mediante un pulsador de superficie amplia. La grifería debe ser de tipo monomando, con una palanca de mayor longitud (Domínguez y Lozano, 2004; Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero), en lugar de la grifería de pomo giratorio. Otros productos de apoyo indicados para la protección articular y la conservación de la energía son el cepillo de dientes y la máquina de afeitarse de funcionamiento eléctrico.

5.1.7. Lavar la parte superior e inferior del cuerpo

El desempeño de la actividad en una ducha y con barras de apoyo promueve la independencia, la seguridad y el confort en las tareas de lavar el cuerpo. Cuando el cuarto de baño dispone de una bañera y existe inflamación articular en los miembros inferiores, un asiento giratorio, una tabla de bañera o un banco de transferencia, son productos de apoyo indicados para permitir el acceso a la bañera en la posición de sedestación (Meléndez et al., 2006; Sebastián et al., 2012).

Alfombras o pegatinas antideslizantes disminuyen el riesgo de caída durante la actividad. Cuando el usuario presenta una limitación articular en las manos, es recomendable el uso de un dispensador de gel y de champú, con un pulsador de superficie amplia, a una altura accesible y ergonómica para el niño/adolescente, cuyo empleo requiera una mínima potencia muscular y permita el uso con otras partes del cuerpo. La grifería será monomando, para proteger las articulaciones de las manos y favorecer su utilización con otras partes del cuerpo.

En personas con una limitación articular en miembros superiores (hombro y codo) e inferiores (cadera y rodilla), para facilitar la limpieza de las zonas corporales de difícil alcance, como la espalda o los pies, puede ser necesario el uso de una esponja con una empuñadura engrosada y de longitud amplia (Domínguez y Lozano, 2004).

5.1.8. Adaptación del entorno de estudio y de la mesa/silla del centro educativo

Es fundamental valorar las características y las dimensiones de la mesa de estudio del niño/adolescente con artritis juvenil. Se realizarán las adaptaciones necesarias de la silla y de la mesa de trabajo, buscando el cumplimiento de los principios de normalización, igualdad, estética e interés del joven. Por ello, el mobiliario escolar debe ser igual o lo más similar posible al que utilizan los compañeros en el aula (Alcalde y Castellanos, 2008). Atriles para facilitar las tareas de lectura o una mesa con una superficie inclinada son adaptaciones recomendables, al favorecer la higiene postural y la ergonomía.

La silla debe disponer de ruedas, reposabrazos de altura regulable y un respaldo acolchado y ergonómico que favorezca el apoyo y el descanso de la columna lumbar y dorsal; el asiento será regulable en altura, situándose en una posición que permita el apoyo de los pies en el suelo (Domínguez y Lozano, 2004; Meléndez et al., 2006). La altura del asiento óptima se corresponde aproximadamente con la altura poplíteo, evitando que el asiento presione el muslo de una forma excesiva; para determinar la profundidad adecuada de la silla, se tomará como criterio de referencia la distancia entre el extremo posterior del glúteo y el hueco poplíteo, restando aproximadamente 2 o 3 cm para evitar la compresión de la zona poplíteo con el borde del asiento.

La mesa será regulable en altura o se situará en una posición adecuada a las características antropométricas de cada niño o adolescente. Lo ideal es colocar la mesa de estudio a la altura de los codos del niño en sedestación, con los hombros relajados, para mantener un ángulo de flexión de codo aproximado de 90°.

Engrosadores para el bolígrafo o adaptaciones en el teclado y en el ratón del ordenador, fomentan la protección articular y la prevención de la deformidad, en relación al desempeño de las tareas escritura y redacción de apuntes (Ministerio de Salud, 2010). Con respecto al transporte de la mochila, los niños/adolescentes con artritis juvenil evitarán llevarla colgada sobre un único hombro, siendo preferible el empleo de una mochila o carrito con ruedas, situada por delante del cuerpo, para empujarla de forma simétrica y bilateral con las manos, a

una altura que permita situar la espalda erguida y sin flexión (Meléndez et al., 2006). En las actividades educativas y de ocio/tiempo libre, será necesario alternar el desempeño de las tareas con periodos de descanso, de una duración breve, distribuidos de una forma frecuente a lo largo del horario y la rutinaria diaria, para favorecer el reposo de las articulaciones y prevenir la aparición de fatiga.

5.2. Los programas públicos de asesoramiento y financiación de productos de apoyo para personas con artritis idiopática juvenil

En España, el uso de productos de apoyo para el desempeño diario en las personas con discapacidad es reducido, tal y como manifiestan los ciudadanos que conforman este grupo de población, en la *Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia*, estadística oficial realizada en el año 2008 por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Analiza en España la cobertura de las necesidades de productos de apoyo; los resultados ponen de manifiesto que una tercera parte de los encuestados consideran que la tecnología disponible es insuficiente (Instituto Nacional de Estadística, 2008).

Entre las razones que explican el reducido uso de los productos de apoyo se encuentran la escasa presencia de dispositivos especializados de información y asesoramiento en las necesidades de equipamiento, en la red de servicios públicos educativos, sanitarios y sociales, así como el bajo grado de conocimiento de la tecnología en la población (Instituto de Mayores y Servicios Sociales, 2005; Alonso, 2007; Dizy, 2010). En la encuesta realizada en 2007 a terapeutas ocupacionales españoles, con experiencia en la adaptación y en el asesoramiento sobre productos de apoyo, estos profesionales destacan el escaso conocimiento de la tecnología y de los programas de financiación pública desarrollados en los últimos años, en las personas con discapacidad de nuestro país (Alonso, 2007).

El precio elevado de una proporción amplia de los productos de apoyo es otro de los motivos que justifican el uso reducido de la tecnología en la población española con limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Los márgenes comerciales son elevados, por la escasa competencia existente en el sector. Personas con discapacidad y cuidadores perciben que las ayudas técnicas son caras y su adquisición es uno de los principales gastos que debe asumir el entorno familiar (Laloma, 2005; Dizy, 2010), dificultad de especial importancia en un contexto de crisis económica, dado el poder adquisitivo limitado de sectores amplios de la población española. Por estos motivos, es necesario el establecimiento de programas públicos

de financiación de productos de apoyo. Acciones en este ámbito de actuación facilitan la adquisición de tecnología e incrementan su utilización en los grupos de población con una necesidad no satisfecha actualmente.

Con el objetivo de disminuir las carencias de la población en relación a la formación y la provisión de la tecnología, los estados firmantes de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, aprobada por Naciones Unidas en 2006, se comprometieron a promover el conocimiento y el uso de los productos de apoyo y del equipamiento especializado, mediante programas de sensibilización, asesoramiento y ayudas económicas. España ratificó esta Convención en el año 2008, publicándola en el Boletín Oficial del Estado. Sitúa a los productos de apoyo como herramienta básica para promover los principios inspiradores de autonomía e inclusión en la sociedad de las personas con discapacidad. En línea con la legislación internacional, España aprobó en 2013 una Ley para el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad; con respecto a los productos de apoyo, establece que Administración Pública adoptará “medidas de acción positiva” para prevenir la discriminación y promover la igualdad de oportunidades, incluyendo acciones como la aprobación de ayudas económicas y la provisión de tecnología.

El desconocimiento de la tecnología especializada y las limitaciones en el poder adquisitivo de la población estudiada, argumentan la necesidad de desarrollar programas públicos de asesoramiento y de apoyo en la adquisición de la tecnología, en los recursos del ámbito educativo (profesionales docentes y equipos especializados de orientación), sanitario y social. Sin embargo, a pesar de los avances en materia legislativa alcanzados en la última década, la participación de los servicios públicos en la promoción del uso de productos de apoyo continúa siendo reducida. Los niños y adolescentes con artritis idiopática juvenil son un ejemplo de esta situación. A continuación, se analizan las actuaciones implementadas actualmente para este colectivo, caracterizadas por la descoordinación y el escaso desarrollo en la red pública de atención.

En el sistema sanitario público, las acciones de asesoramiento son reducidas y se limitan a la atención en consultas externas de reumatología y, con una frecuencia menor, la rehabilitación hospitalaria o en el centro de salud. La inserción laboral del terapeuta ocupacional, profesional especializado en la tecnología para el desempeño de las actividades diarias, continúa siendo reducida en los servicios de salud autonómicos. En las unidades hospitalarias de rehabilitación infantil que cuentan con un terapeuta ocupacional, es frecuente la coordinación entre este profesional y el equipo educativo del centro escolar/instituto del niño

o adolescente con artritis juvenil, para analizar las opciones de adaptación del mobiliario y de los materiales a utilizar en las clases. Para el estudio de las necesidades en el contexto educativo, los terapeutas ocupacionales acuden al colegio, analizan su accesibilidad y se reúnen con los profesores responsables del proceso formativo. Los maestros y docentes del sistema educativo no disponen de formación especializada en el ámbito de las necesidades de tecnología de los alumnos con discapacidad, especialmente cuando se trata de deficiencias físicas como las que presentan los niños y adolescentes con artritis idiopática juvenil. Es necesaria la coordinación de los servicios sanitarios de rehabilitación con los profesionales docentes y del equipo de orientación, para resolver, de una forma integral, las demandas y dificultades que encuentran estos jóvenes a lo largo del proceso formativo.

Con respecto a la financiación, la prestación ortoprotésica sanitaria, derecho subjetivo para los beneficiarios de los Sistema Nacional de la Salud, sólo aporta productos de apoyo para la deambulación y la movilidad personal, en concreto, muletas, andadores y sillas de ruedas. Además, en los últimos años se ha incrementado la aportación económica que debe satisfacer el usuario para poder recibir equipamiento mediante esta prestación (Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre; Real decreto 1506/2012, de 2 de noviembre).

Las ayudas económicas de los servicios sociales dirigidas a la financiación de productos de apoyo y de adaptaciones son competencia de la Administración autonómica; en ocasiones, aunque de una forma minoritaria, cuentan con el apoyo de las entidades locales. El presupuesto es muy limitado (Orden de 17 de febrero de 2011) y, por este motivo, las subvenciones alcanzan a una proporción reducida de las personas con discapacidad. A estas carencias en la planificación e implementación, se añaden las restricciones presupuestas impuestas a las Administraciones Públicas en la situación actual de crisis económica; por ejemplo, en Galicia no se ha realizado ninguna convocatoria de ayudas para la adquisición de productos de apoyo en los últimos años.

6. Conclusiones

Para favorecer la protección articular y la prevención de la deformidad, así como para fomentar la autonomía personal en el desempeño diario y la participación en el contexto formativo y comunitario de los niños y adolescentes con artritis juvenil, es necesario promover el uso de la tecnología de apoyo, a través de acciones de sensibilización,

asesoramiento especializado y programas de financiación pública, mediante la acción coordinada de los profesionales de los servicios públicos educativos, sanitarios y sociales.

7. Bibliografía

Alcalde, B. y MC. Castellanos, (2008) “Ortesis, ayudas técnicas y adaptaciones del entorno domiciliario, escolar y comunitario” en Polonio, B., Castellanos, MC. y I. Viana, *Terapia Ocupacional en la infancia. Teoría y práctica*. Madrid, Editorial Médica Panamericana.

Alonso, F. (dir.), (2007) *Adaptación de la vivienda en la población dependiente: necesidades, soluciones y costes*. Madrid, Equipo ACCEPLAN y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Instituto de Mayores de Servicios Sociales).

Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), (2012) *Productos de apoyo para personas con discapacidad. Clasificación y terminología (ISO 9999:2011)*. Madrid, Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR).

Barragán, C., (2008) “Ámbito escolar” en Polonio, B., Castellanos, MC. y I. Viana, *Terapia Ocupacional en la infancia. Teoría y práctica*. Madrid, Editorial Médica Panamericana.

Dizy, D., (2010) *Dependencia y familia: una perspectiva socio-económica*. Madrid, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

Decreto 35/2000, de 28 de enero, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo y ejecución de la ley de accesibilidad y supresión de barreras en la Comunidad Autónoma de Galicia. Diario Oficial de Galicia nº 41, de 29 de febrero de 2000.

Domínguez, L. y V. Lozano, (2004) “Un caso clínico de artritis idiopática juvenil” en Polonio, B., *Terapia Ocupacional en discapacitados físicos: teoría y práctica*. Madrid, Editorial Médica Panamericana.

Espada, G., (2009) “Artritis idiopática juvenil. Parte 2: pronóstico y abordaje terapéutico actual” en *Archivos Argentinos de Pediatría*. Volumen 107, número 6, pp. 536-541.

Flórez, MT., (2008) “Rehabilitación de las enfermedades reumáticas” en Sociedad Española de Reumatología, *Manual SER de las enfermedades reumáticas*. 5ª edición, Madrid, Editorial Médica Panamericana.

García-Consuegra, J., (2008) “Artritis idiopática juvenil” en Sociedad Española de Reumatología, *Manual SER de las enfermedades reumáticas*. 5ª edición, Madrid, Editorial Médica Panamericana.

Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), (2005) *Libro Blanco de atención a las personas en situación de dependencia en España*. Madrid, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

Instituto Nacional de Estadística, (2008) *Encuesta sobre Discapacidades, Autonomía personal y situaciones de Dependencia 2008* [acceso 24 de enero de 2015]. Madrid, Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t15/p418&file=inebase&L=0>.

Instrumento de ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. Boletín Oficial del Estado, 21 de abril de 2008, nº 96.

Jiménez, MT.; González, P. y JM. Martín., (2002) “La Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) en *Revista Española de Salud Pública 2001*”. Volumen 76, número 4, pp. 271-9.

Laloma, M., (2005) *Ayudas técnicas y discapacidad*. Madrid, Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI).

Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Boletín Oficial del Estado, 3 de diciembre de 2003, nº 289.

Ley 10/2014, de 3 de diciembre, de accesibilidad. Diario Oficial de Galicia, 17 de diciembre de 2014, nº 241.

Meléndez, M.; Febrer, A. y N. Rodríguez, (2006) “Artritis idiopática juvenil” en Sánchez, I.; Ferrero, A.; Aguilar, JJ. et al., *Manual SERMEF de Rehabilitación y Medicina Física*. Madrid, Editorial Médica Panamericana.

Ministerio de Salud (Subsecretaría de Salud Pública), (2010) *Guía clínica. Artritis idiopática juvenil, artritis reumatoidea juvenil*. Santiago de Chile, Ministerio de Salud (Subsecretaría de Salud Pública).

Moruno, P. y DM. Romero, (2006) *Actividades de la vida diaria*. Barcelona, Editorial Elsevier MASSON.

Oen, K., (2002) “Long-term outcomes and predictors of outcomes for patients with juvenile idiopathic arthritis” en *Best Practice & Research Clinical Rheumatology*. Volumen 16, pp. 347-60.

Orden de 17 de febrero de 2011 por la que se establecen las bases reguladoras que regularán la concesión de ayudas individuales destinadas a la promoción de la autonomía personal y la accesibilidad y se procede a su convocatoria. Diario Oficial de Galicia, 28 de febrero de 2011, nº 40.

Organización Mundial de la Salud, (2001) *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

Pendleton, HM. y W. Schultz-Krohn, (2006) *Pedretti's Occupational Therapy. Practice skills for Physical Dysfunction*. Missouri, Mosby Elsevier.

Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización. Boletín Oficial del Estado, 16 de septiembre de 2006, nº 222.

Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad. Boletín Oficial del Estado nº 61, de 11 de marzo de 2010.

Real decreto 1506/2012, de 2 de noviembre, por el que se regula la cartera común suplementaria de prestación ortoprotésica del Sistema Nacional de Salud y se fijan las bases para el establecimiento de los importes máximos de financiación en prestación ortoprotésica. Boletín Oficial del Estado, 3 de noviembre de 2012, nº 265.

Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Boletín Oficial del Estado, 3 de diciembre de 2013, nº 289.

Rodríguez-Porrero, C., (2007) "Experiencias en la intervención con el entorno facilitador de la autonomía personal" en *Intervención Psicosocial*. Volumen 16, número 2, pp. 261-268.

Roley, SS.; DeLany, JV.; Barrows, CJ. et al., (2008) "Occupational therapy practice framework: domain & practice, 2nd edition" en *American Journal of Occupational Therapy*. Volumen 62, número 6, pp. 625-83.

Sebastián, M.; Valle, I. y A. Vigar, (2012) *Guía de orientación en la práctica profesional de la valoración reglamentaria de la situación de dependencia: Productos de apoyo para la autonomía personal*. Madrid, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

Vidal, J.; Valdominos, V.; Herrera, PA. et al. (2005) *Pregúntame sobre accesibilidad y ayudas técnicas*. Madrid, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

Zambudio, R. (2009) *Prótesis, ortesis y ayudas técnicas*. Barcelona, Editorial Elsevier MASSON.

Waldron, D. y N. Layton, (2008) “Hard and soft assistive technologies: defining roles for clinicians” en *Australian Journal of Occupational Therapy*. Volumen 55, número 1, pp. 61-64.

INFLUENCIA DE LES CONDICIONS DE VIDA SOBRE LA POSSIBILITAT DE FORMAR UNA PARELLA: EL CAS DELS HOMES AMB UNA LESIÓ MEDULLAR A FRANÇA

Anne-Cécile Mouget, doctoranda en Sociologia, universitat de Caen (Normandie, France), equip de recerca: CERReV (Centre d'Etude et de Recherche sur les Risques et les Vulnérabilités), EA 3918. Tesi en preparació: "Vie amoureuse et sexuelle des hommes lésés médullaires", sota la direcció de D. Le Gall.

Contacte : anne-cecile.mouget@etu.unicaen.fr

PANEL·L 8 – DISCAPACITAT : POLÍTIQUES SOCIALS I DISCAPACITAT

1. Factors estructurants de desigualtat i exclusió social de la població amb discapacitat. Rentàs, educació i allotjament.

Abstract : Al revés del estereotip comú que per una persona amb diversitat funcional (discapacitat) el handicap es la limitació principal a la possibilitat de formar una parella explicarem aquí el paper de les polítiques socials en la reducció de oportunitats en la vida afectiva. La base d'aquesta estudi es una recerca utilitzant la metodologia de la Grounded Theory. La població estudiada es de una cinquanta d'homes amb lesió medul·lar (paraplègics, tetraplègics, espina bífida...). A través les dades recollides mostrarem com l'origen del handicap, perquè dona drets diferents, fa diferent l'experiència de vida sinó que canvia possibilitats de compensació del handicap. Les polítiques socials influeixen molt en la renda i d'independència material, humana, familiar, d'allotjament, de desplaçament. I la desigualtat augmenta també perquè renda, independència material o humana son lligades. Les polítiques socials creen desigualtats en cascada en les condicions de vida que afecten la vida fins a la intimitat.

Paraules claus: Diversitat funcional, França, paraplègic, polítiques socials, vida afectiva.

Molt sovint es pensa que la diversitat funcional (discapacitat) es una limitació molt gran per a formar parella... és un estereotip de sentit comú, però també el de molts investigadors com explica de Colomby (2002) en la seva revisió de literatura *Handicap moteur et sexualité*. Es pensa que “deficiències” i “incapacitats” son les limitacions a la vida afectiva, o, almenys, la intensitat d'aquestes en les persones amb diversitat funcional (ara PDF). Però, com s'explicarien parelles com la del físic Stephen Hawkins o com la de l'actor Christopher Reeve? O moltes d'altres... La realitat és que PDF formen parelles amb un nivel molt proper a les persones ordinàries com s'ha estudiat en la investigació “Handicap, incapacités, dépendances” de 1998 (ara enquesta HID). L'anàlisi secundària feta per Giami i de Colomby (2008) compara relacions socio-sexuals de persones que

han afirmat tenir almenys una deficiència, depenent de si aquestes viuen en una institució o a casa. La diferència és major: “Les relations socio-sexuelles des personnes handicapées sont nettement moins fréquentes en institution qu'en ménage (llar/casa) et *a fortiori* qu'elles ne le sont en population générale.”

Veritablement, és molt rar que la vida amorosa o sexual de les persones amb diversitat funcional sigui considerada com una construcció social, i encara menys com un possible resultat de polítiques socials, encara que una anàlisi com aquesta ens mostra una causa possible: el tipus de residència.

Podríem, pot ser, amb enquestes estadístiques amples, saber més de la construcció social i del paper de les polítiques socials en la vida afectiva de PDF, però mai no s'utilitza el criteri del «handicap», com es diu en francès, en les investigacions sobre la vida afectiva o sexual. Hem tingut tres grans investigacions nacionals, però cap ha utilitzat una categoria social relativa a la diversitat funcional. Barregen vàlids i PDF... (Rapport Simon sur le comportement sexuel des français en 1972, La sexualité aux temps du SIDA en 1998, Enquête sur la sexualité en France en 2008). A França no se fa recerca amb interseccionalitat en la qüestió de la diversitat funcional o del handicap; el handicap té les seves pròpies seccions (filières) d'estudis, recerca i publicacions que contribueixen fins i tot a la *guetoïtació* de les investigacions sobre PDF. Tenem dues investigacions amb estadístiques que permeten indirectament saber coses en el tema de discapacitat i vida afectiva/sexual, però tenen biaix com ho veurem (Com escollir « tenir al menys una deficiència » en la enquesta HID i parlar després de « handicap »).

Per tant, el que es pot fer, a nivell d'una investigadora sola, són observacions qualitatives. Segurament són menys representatives, però són més riques, i també es poden fer sense presupòsits per evitar estereotips culturals que poden contaminar fins i tot els investigadors. La recerca en la qual es basa aquest estudi és una tesi de Sociologia. Se concentra únicament en homes amb una lesió medul·lar, és a dir, paraplàgics, tetraplàgics, afectats d'espina bífida i d'algunes altres malalties genètiques rares (com el StrüPELL-Lorrain). Calia escollir els límits de la població estudiada. En la majoria de les investigacions sociològiques sobre la vida afectiva i sexual de PDF se mesclan les situacions de persones amb diversitat motriu, sensorial, intel·lectual etc. Lo que introdueix un biaix en l'anàlisi perquè no s'ha provat ja que tots els tipus de diversitat funcional influeixen de la mateixa manera sobre la vida afectiva. I segurament que no. La última investigació similar a la que estic fent és de fa més de 20 anys, i fou la primera a França. Es tracta de la tesi de Medicina de la B. Soulier (publicada en 2001), que s'assembla molt a un treball etnogràfic. Ha estat l'origen del seu llibre : *Aimer au-delà du handicap. Vie affective et sexuelle du paraplégique*.

Per què el tema és la lesió medul·lar? Per què en homes? Aquests dues tries van lligades perquè la

causa principal d'una lesió medul·lar és la traumàtica (accidents de carretera, d'esport, laborals...) que afecten principalment a homes joves i actius.

A més a més, considerant la lesió medul·lar, no tots els tipus de handicap canvien la vida o la sexualitat de la mateixa manera. Una lesió medul·lar pot alterar la mobilitat, però també la sensibilitat, la manera d'orinar/defecar i les possibilitats de tenir erecció/ejaculació. Modifica profundament la funció sexual, molt més que molts d'altres tipus de handicap motriu. Em va semblar interessant estudiar un grup homogeni des del punt de vista de les capacitats perquè aquesta tria permet també estudiar altres raons d'una vida diferent entre PDF, no sols el tipus i la intensitat dels límits físics cara a l'entorn social on vivim.

Considerant, ara, el gènere: els homes pateixen d'una manera diferent aquest handicap; sovint passen d'un grup dominant a un grup dominat (especialment els que han tingut un accident de moto, de cotxe, fent esports extrems, o patit un fet de guerra...). En canvi, les dones ja pertanyen a un grup dominat, i quan són PDF es com si patissin una doble dominació. M'interessava molt estudiar com evoluciona la masculinitat en el context de la lesió medul·lar. Especialment perquè la lesió medul·lar pot alterar fins i tot els atributs estereotípics de la virilitat/masculinitat; altura (quedar-se molt baix, si un ha nascut ja amb la seva lesió o quedar-se assegut en una cadira de rodes); capacitat física i força, possibilitat de tenir erecció/ejacular, dominar en la relació amorosa o sexual. Ser al alt, potent, actiu...

Actualment el debat social sobre la sexualitat de PDF és intens a França : llibres o blogs escrits per PDF, fòrums i grups de facebook en Internet, informes a la televisió, pel·lícules com “De rouille et d'os” o “Intouchables” que han fet la volta al món, associacions de promoció de la sexualitat de les PDF, fins a una emissió de tele-realitat, que començara en poc temps, amb un concepte importat d'Anglaterra. “Amour et Handicap” presentarà una persona sola amb handicap, i explicarà com ell/ella busca parella.

Pero tot això són visions molt personals del fenomen. La majoria de la gent parla del seu punt de vista, de si mateix o de casos, i no solament PDF, però també els metges, parents, cuidadors, educadors... tenen llur visió i a vegades són ells qui parlen en lloc de les PDF (es el cas en la enquesta HID). Cal anar més enllà, preservant les especificitats de cada història, considerant la paraula dels informadors i intentant respectar-la en el millor. Això és un altre argument per utilitzar una metodologia qualitativa, i també perquè és la millora manera, si n'existeix una, d'accedir a la realitat de la vida íntima.

Calia escollir una metodologia molt respectuosa de la paraula dels informadors. Per això he escollit la Grounded Theory. Aquesta és una metodologia que no pressuposa les causes d'un fenomen, sinó que exigeix anar al terreny amb un esperit molt obert a lo que s'hi podrà trobar,

lluitant, tant en la obtenció com en l'anàlisi, contra els estereotips.

La *Grounded Theory* creua mètodes de terreny clàssics: observacions i entrevistes.

En aquesta recerca, les observacions es fan en el món real - la ciutat, llocs de sociabilitat, de treball, hospitals, centres de reeducació-, on vaig principalment amb els amics medul·lars que tinc. També parlo amb homes paraplàgics o tetraplàgics que trobo en llocs públics; és fàcil, jo també visc amb diversitat funcional i ens trobem en els llocs que nos estan reservats en els trens, autobusos, tramvies, estacions etc.

Les entrevistes són de dos tipus: història de la seva vida, o entrevistes etnològiques. Les històries s'expliquen des del doble punt de vista de la vida amorosa i sexual i de la vida clínica/de l'evolució del handicap. Algunes entrevistes s'han fet en una o dues hores i després mai no hem tornat a parlar... però en altres l'intercanvi ha tingut una durada major i s'hi han afegit observacions. L'intercanvi més llarg que he tingut fa 3 anys que dura. Això em permet seguir les possibles evolucions de la vida quotidiana i amorosa... m'ajuden les pàgines de Facebook, on, típicament, la gent explica la seva vida.

Moltes entrevistes s'han fet cara a cara, però també n'hi ha algunes fetes a través d' Internet, xatejant o Skypejant. És adequat sobretot quan són temes difícils de tractar presencialment com la sexualitat. És pot anar més lluny amagat darrera d'una pantalla en una hiper-exposició sobre un mateix, que molta gent sol fer amb naturalitat en les xarxes socials.

A més a més, ara la gent utilitza rutinàriament Internet per flirtejar i trobar parella (amorosa o sexual) i les observacions i entrevistes etnològiques on-line faciliten el seguiment d'aquesta evolució. Miro el Facebook, pàgines i grups, webs de cites, blogs...

La *Grounded Theory* també utilitza dades documentals com pel·lícules, fotos de publicitat, llibres biogràfics, blogs, revistes especialisades... Els que surten en mitjans de comunicació (media) de ampla difusió formen un paisatge cultural compartit per tots que és una base per la construcció dels nostres estereotipus.

Les dades recollides es transcriuen i s'organitzen segons llur natura. Si són esdeveniments relacionats amb la història d'una persona, es sintetitzen en trajectòries de vida amb les característiques de la persona. En canvi, si són declaracions (conjunts d'idees i opinions d'altres) o observacions es classifiquen segons temes. Les dades són analitzades fent comparacions per a produir almenys descripcions i, si és possible, teories.

Fent aquesta recerca, des de les primeres observacions i entrevistes es va poder veure que, amb una lesió similar, un cos i maneres de fer molt similars, és a dir amb un handicap (quasi) igual, algunes persones tenen una vida amorosa satisfactòria, i altres no. Al principi, jo no podia veure conscientment cap diferència entre aquestes persones. A poc a poc, amb més observacions, discussions i entrevistes, ha emergit la influència de les condicions de vida. S'acorda amb els resultats d'estudis preexistents. (tipus de residència : Giami & de Colomby 2008, dependència humana : Banens M. & al. 2007), encara que no se fan *ceteris paribus* i amb subpoblacions de vegades molt petites.

I després vaig a entendre com les condicions de vida canvien, en causa de les polítiques socials, segon l'origen del handicap: sobtat (accident) o progressiu (malaltia, tumor...), i quan va començar: *in utero*, en la infantesa, en la adolescència o a l'edat adulta. En la meua població, entre els homes que han nascut amb el handicap (com espina bífida) n'hi ha que tenen una vida feliç i equilibrada des del punt de vista de l'amor i de la sexualitat, però molts estan sols i alguns mai no han tingut parella. Tenen vides menys plenament desenvolupades (*épanouies*) que els tetraplègics. La meua població segurament no és representativa de la població total de persones amb lesió medul·lar, però es interessant.

Entre els que van esdevenir paraplègics o tetraplègics en la joventut o en l'edat adulta, alguns tenen una vida com aturada, i per altres la vida ha continuat, o ha retornat. N'hi ha que viuen una vida buida d'oportunitats i de sentit, i altres tenen una vida diferent, però sempre plena. Això és pot observar també en la biografia *Patients* del F. Marsaud, més conegut com a cantant d'Slam amb el nom de Grand Corps Malade. En el seu llibre fa una serie de retrats dels medul·lars ingressats a l'hospital de Garches mentre ell hi era. Aquest hospital és un dels més grans centres de reeducació de França, el més gran de la regió parisiana.

Aquesta pista de la influencia de l'origen del handicap és la primera pista que va demostrar que les polítiques socials causen, malgrat coaccions personals iguals, profundes desigualtats en les condicions de vida. Primera, viure a casa o en una institució (tant si és un hospital, un centre de reeducació, un lloc de vida comunitària de PDF...) o a casa de familiars propers, freqüentment ascendents com pares o avis. Segona, estar en una situació de dependència d'altres persones. L'autonomia total és un mite: tots som interdependents amb altres, però lo que canvia amb la diversitat funcional és el desequilibri possible en la relació en causa de l'ajuda.

La població de l'enquesta es construeix en una mostra teòrica, buscant la varietat de casos, més que la representativitat, per poder fer comparacions segons múltiples dimensions. L'origen de la lesió va a ser uns dels criteris de varietat (entre molts altres). Aquí s'han agafat solament els francesos (una cinquanta), però també hi ha espanyols i americans. Hi ha diferents nivells de lesió, i per tant de dependència material/humana. La majoria va amb cadira de rodes, però alguns caminen (dos homes amb espina bifida i un tetraplegic que ha recuperat). Tenen característiques socials diferents:

- edat, de 20 fins a 72 anys;
- nivell cultural : alguns solament tenen el nivell d'ensenyament primari, altres tenen estudis superiors i són enginyers o financer, altres eren fusters o obrers, alguns no tenen cap estudis però parlen varies llengües i són capaços de jugar a escacs de memòria;
- feina: alguns no tenen cap ocupació, altres treballen. Cal considerar també com a treball el compromís cívic en associacions de PDF, caritatives, esportives, etc. pel temps que hi dediquen, i per les responsabilitats i competències que hi tenen, encara que no cobrin un salari.
- La majoria viu a casa seva, però 3 viuen en una institució i 2 amb pares.
- Situacions maritals són variable, un mai no ha tingut parella, altres són sols des de fa anys, altres són casats, altres alternen entre celibat i parella.

La possibilitat de formar una parella per als homes amb lesió medul·lar depèn molt de llurs independència i situació financera. Això es pot veure en l'història de Thomas. Hem xatejat alguns mesos fins que trobi parella. Treballava en una fàbrica i una tarda, quan tornava del treball en moto va tenir un accident, un vell li va tallar la prioritat. Tenia parella al moment del accident, però el dia que va sortir del centre de reeducació i tornar a viure en el món ordinari ella trencà la relació. Ha hagut de canviar de casa per qüestions d'accessibilitat i viu en un pis molt petit i fosc. Sempre és molt dependent encara que només sigui paraplegic. Necessita ajuda per rentar-se i fer l'evacuació intestinal (ajuda que li donen les infermeres), per fer la neteja de la casa i cuinar (que fan els familiars i veïns). La seva exnòvia ha trobat una altra parella (connectant-se a Internet mentre que l'estava esperant) i el deixa en un moment de handicap màxim (handicap que és conseqüència de la interacció del seu cos, les seves capacitats i la situació en la que es troba) i la vida amb ell és la més pobre possible. Ell està molt deprimat i una nit intenta suïcidar-se obrint el gas abans d'anar a dormir, però es desperta encara viu. No té cap projecte, però degut al pas de la vida quotidiana, a poc a poc es veu obligat a aprendre a fer coses sol. Troba solucions, compra material necessari, li proporcionen un gos d'assistència, i cada vegada demana menys i menys ajuda als altres. Recupera

la sensació de ser capaç de fer les coses. I finalment, un dia, decideix acomiadar les infermeres. No podia acceptar que havia de cuidar el seu cos ell mateix perquè li semblava anormal (injust i poc natural) i ho considerava una tasca mèdica. Però va comprendre que, per a ser lliure, ho ha de fer ell mateix, i acceptar que haurà de fer-ho tota la seva vida. Al mateix temps, entra en un web de cites i ja disposa dels diners de les assegurances. Té més diners dels que ha tingut mai en la seva vida de treballador. Sempre està molt deprimat, però comença a fer-se construir una casa adaptada, es compra un *trike* (moto de tres rodes) molt car, i moltes altres coses que demostren que té diners. Es comporta com si hagués tret la loteria. Comença per trobar una primera amiga; li regala perfum i joies, que jo anomeno “ofrenes romàntiques”. Però ella mai no va a veure'l. Posa fotos de lo que fa per ella i del seu *trike* en la seva pàgina de Facebook i cada vegada té més dones amb qui parlar. Finalment en troba una d'un nivell social molt semblant i a qui l'agraden els motoristes i la cultura motorista que ell vol conservar. També li fa moltes ofrenes romàntiques i la cuida segons l'estereotip cavalleresc. Ha esdevingut molt independent, i ja se s'adona que amb la casa adaptada i el *trike* serà tan independent com era abans, i ara té molt més diners i un nivell de vida més alt que si hagués continuat sent un simple obrer. I llavors és quan troba parella.

La possibilitat de tenir parella depèn també del fet de tenir un projecte vital, com una prova de vitalitat i de dinamisme. En l'història d'en Thomas, aquest projecte inclou la nova casa i el *trike*, i la idea de poder tornar a participar en convencions motorista amb la seva nòvia. Això és el que homes amb diversitat funcional van explicar-me mentre opinaven sobre les raons per les quals n'hi ha que tenen parella i altres que no. I he pogut verificar que això funciona en tots els de la meua població. Els que no tenen cap projecte, o en tenen molt pocs, estan més sols que els que en tenen algun. L'únic projecte que no funciona segons aquesta teoria és fer un esport adaptat, potser perquè jugar a bàsquet en cadira de rodes està massa dins l'estereotip del paraplègic. El fet de la influència positiva del projecte sobre la vida amorosa es pot explicar amb el concepte de liminalitat desenvolupat per R. E. Murphy en el seu llibre *Vivre a corps perdu* (1990). El handicap col·loca la persona fora de la vida ordinària, entre dos estatus, vivent o mort, i es queda aquí en la liminalitat, al marge de la societat, amb molt poc paper social. Tot lo que pot demostrar que és viu, actiu, dinàmic, ajuda que els altres l'identifiquin com a ésser humà i persona normal, i no només com a discapacitat. I potser és encara més important quan es tracta d'homes perquè vitalitat i capacitat són atributs de la masculinitat.

La relació entre tenir un projecte i sentir-se viu l'explica molt bé el P. Streiff en el seu llibre *Streiff Road. A fond la vie*. Es tracta d'un pilot de fórmula 1 que el 15 de març de 1989, durant d'una cursa va tenir un accident que el va deixar tetraplègic. Tenia 33 anys. En la seva biografia, explica la seva

vida des que va a néixer fins que torni a èxit social. Al principi de la seva reeducació està molt deprimat:

“Avant Kerpape (centre de reeducació), j'errais, dénué de la moindre volonté, dépouillé d'espoir, dans les trente-sixième dessous d'une vie sans avenir. Je n'avais pas de travail. Je ne me sentais même plus l'ombre de moi même.”

El van a veure persones que li demanen ajuda per projectar un cotxe que es pugui conduir amb un joystick: “L'idée me propulsa immédiatement dans une perspective constructive. J'avais enfin un projet de vie! Grâce à mon expérience de pilote, mes études d'ingénieur et mes relations, j'étais capable de les aider...”

Amb aquest projecte es sent viure de nou: “Ma vie avait retrouvé un sens et le passé n'était plus la seule direction dans laquelle je lorgnais jalousement. Je me tournais enfin vers l'avenir.”

També la reeducació li dona més independència i li permet tornar a conduir. Se compra una casa i la fa adaptar: “Une rééducation salubre à Kerpape, une voiture adaptée que je conduisais, l'installation dans une nouvelle maison. Ma maison. La vie à petits pas feutrés, reprenait discrètement ses droits.”

I posa el títol “En-vie”- un joc de paraules entre ser viu i desitjar- al capítol següent. La seva esposa es va quedar amb ell fins molts anys després del accident, però explica en el seu llibre que no feien vida marital, sinó que ell ha tingut altres “belles histoires” que no vol explicar, però acaba dient: “ma vie sentimentale est sereine malgré tout.”

Però això, independència, situació financera i aconseguir un projecte, varia molt segons l'origen del handicap. Aquest origen, no solament fa diferent l'experiència de vida sinó que canvia els drets de compensació del handicap.

L'experiència de vida és molt diferent segons si la persona ha pogut viure vàlid o no. Es a dir si ella ha pogut, vàlid, estudiar, treballar, fer-se una xarxa d'amics, tenir experiències en relacions amoroses i sexuals. El P. Streiff i també El B. de Stabenrath, que ha escrit una biografia titulada *Cavalcade*, expliquen molt bé com aquesta experiència vàlid pot ajudar després del accident. El primer era pilot i el segon actor i músic. Molta gent va a visitar-lo a l'hospital i quan torna a casa seva rep molta ajuda. Els dos expliquen que la seva fama els ha ajudat també: al Streiff l'ha ajudat a aconseguir treball i un càrrec polític, i a l'Stabenrath a esdevenir escriptor. La fama ajuda fins a trobar parella, com explica l'Stabenrath en la última historia d'amor amb què acaba el seu llibre. Per als homes amb espina bífida sovint no hi ha mai vida vàlida, i tot aquest camí el cal fer amb el handicap.

Per la vida afectiva el factor més importants es haber tingut una parella abans de estar en una cadira de rodes i/o dependre de l'ajuda d'altres persones. Els estudis mostren que molt sovint, quan és produïx un handicap la parella es manté. En canvi quan el handicap ja existeix és més difícil trobar, i hi ha handicapats que mai troben ningú (taux de vie solitaire des hommes sans problèmes de santé à 60 ans : 6 % dans la population générale, contre 23 % si dépendance d'une aide matérielle et 51% si dépendance d'une aide humaine, « Histoire de vie – Constructions des identités, INSEE 2003, Banens et al. 2007). Caldria afinar els resultats segons el tipus i la intensitat de les limitacions del cos. En la població estudiada hi ha un home que mai ha tingut parella. El Yohan té 32 anys, a causa de l'espina bífida va en cadira de rodes i viu en una MAS: Maison d'Accueil Spécialisée. Es pot llegir en el situ del govern sobre les MAS “Conditions d'accueil pour être accueilli en MAS, l'état de santé de la personne handicapée doit nécessiter : le recours à une tierce personne pour les actes de la vie courante et une surveillance médicale ainsi que des soins constants.” No és el seu cas! Simplement és paraplègic, té braços prou fort per fer tir a l'arc i una bona salut. Ell m'explica que viu aquí perquè no pot treballar, però de veritat lo podria. No fa res dels seus dies, teràpia ocupacional, jocs de taula amb els educadors i quedar-se a l'ordinador o la televisió. M'explica que mai ha tingut una novia, va estar enamorat, però mai ha funcionat, mai ha fet un petó ni vist una dona despullada de veritat (en mira moltes a Internet, però sols li serveix per augmentar la frustració). Res indica que trobarà algú un dia. Va en cadira de rodes, s'ha tornat dependent (perquè hi ha tetraplègics que viuen autònoms), viu en una institució, no té cap projecte en la vida, res que compartir amb algú. Espera, mirant per la finestra, que un dia una dona li mostrarà el seu cos nu, no espera res més.

Els drets de compensació són molts diferents segons l'edat, la situació, la data exacta (abans o després de 2005) en què va començar el handicap. Si és des del naixement, molt sovint és difícil estudiar degut a cures mèdiques, manca d'accessibilitat i manca de diners per a compensar la manca d'accessibilitat (són les explicacions que donen els afectats en les entrevistes). Encara que es tingui un diploma, es també difícil trobar una feina a causa de l'accessibilitat i de la discriminació (això ho mostren també les xifres del atur, i pel que fa referència als estudis ho mostren les xifres de l'Education Nationale). Alguns han escollit no estudiar o no treballar per diverses raons, però sovint els hauria agradat fer-ho i no han pogut. Degut a aquestes dificultats per estudiar o trobar feina, molta gent que ha nascut amb la lesió solament té un subsidi: l'AAH, l'Allocation Adulte Handicapé. És de 800,45e quan la línia de la pobresa és de 993e per a una persona sola (INSEE 2012), i el salari mínim net és d'uns 1130e. I és encara més difícil per al Yohan, ja que per viure en una MAS se li retalla l'AAH de 60 %.

Si una PDF necessita ajuda humana, si l'havia demanat abans de la llei de 2005, pot rebre l'ACTP, Allocation Compensatrice Tierce Personne. Aquest subsidi es pot utilitzar lliurement, i a vegades, per als més independents, serveix de recursos addicionals. Després de 2005 s'ha canviat per la PCH, Prestation de Compensation du Handicap, que pot, teòricament, ser més alt perquè es calcula segons les hores necessàries d'acord amb un forfet establert per a cada tasca, però en realitat no ho és tant. En efecte, per a tenir l'ajuda s'ha de justificar i pot solament servir per menjar, rentar-se, orinar o defecar, moure's per casa i anar a comprar. Es pot tenir una hora diària més d' "accompagnement à la vie sociale" però no és automàtic. Els cuidadors no tenen ni el dret de cuinar ni de fer cap altra tasca domèstica. No lògic: una persona que no pot menjar sola, com podria cuinar? Una persona que no pot rentar-se sola, com pot netejar la seva casa? (Mentre l'interdicció, n'hi ha de cuidadors que lo fan per humanitat).

Per a tenir la PCH s'ha de redactar un "projet de vie" on s'exposa el que es necessita, però sovint es dóna una ajuda mínima. Després s'ha de justificar de nou, ensenyant factures o fulls de pagament dels cuidadors, de com s'han gastat realment diners. Aquesta PCH també varia segons per a què és; si és per pagar una associació reconeguda sovint és de més de 20e ; si és una assistent personal (en francès diem *auxiliaire de vie*) assalariat directament, el seu salari es solament de 8,5e/hora (quan netejadores sense diploma demanen més de 10e); i si és un familiar solament són 3,74e, i 5,61e si ha de deixar de treballar per donar la seva ajuda.... quan el salari minimal legal a França és de 7,34e/hora! Penso que no cal cap més comentari en la nostra situació. Normalment, la tria entre les opcions per a escollir qui ha de cuidar la pot fer la PDF, però la realitat és molt diferent. Reduir la durada, demanar que siguin els familiars propers els que ajudin, és una manera d'estalviar. Se sap que, sovint, els familiars no deixaran la PDF i ajudaran sense cap salari, però això reforça el desequilibri entre la persona afectada i el pare, la parella etc. que l'ajuda.

S'ha de saber també que aquests subsidis, sobre tot l'AAH, es poden perdre molt fàcilment perquè són subsidiaris. Quan una persona que té un salari normal es casa amb una PDF que viu amb aquesta renda ha de saber que segurament caldrà ajudar-la, i també mantenir-la perquè perdre els seus mitjans per viure. Aquesta subsidiarietat segurament no ajuda a viure en parella. Per això, alguns dels meus informadors no viuen junts per raons financeres, tenen dues cases i es veuen cada dia, o cada cap de setmana. Representa pagar de més un lloguer i les despeses corresponents, però es millor que perdre-ho tot. És el cas de Milène i Benjamin. Benjamin és tetraplègic, estan en la quarantena. Ell té la seva casa adaptada, l'AAH i l'ACTP per pagar un infermer que el cuida cada dia. No poden viure junts o ell ho perdria tot... Ella no el podria cuidar ni pagar-ho tot sola... s'ha quedat al seu pis. Solament es poden veure els cap de setmana perquè ella no guanya prou per pagar

la gasolina per anar-hi cada dia.

Si la lesió medul·lar és el resultat d'un accident i la persona afectada estava treballant, podrà rebre una pensió d'invalidesa més alta. Si és un accident de treball, la pensió és encara més alta i deixa de ser subsidiària. També es pot rebre un capital de centenars de millers d'euros de compensació de les assegurances. Si és un accident de carretera, rebre aquest capital depèn de si existeix una tercera persona o no, però ningú pot escollir tenir un accident amb un altre conductor o amb una cèrvola! Un capital i una pensió haurien de ser iguals per a tothom amb una (lesió) falta de oportunitats similar.

Ara parlarem del cas d'en Jérôme. Va tenir un accident de ciclomotor quan tenia 16 anys d'edat. El conductor d'un tractor, sense llums, va tallar-li el pas a la caiguda de la nit, saltant-se un senyal d' stop sense aturar-se, probablement borratxo. La seva núvia, que conduïa un altre ciclomotor al seu darrere, ho va veure tot i podria testificar. Però el conductor del tractor és amic de la policia. La policia va demanar a la jove que callès, no va fer cap anàlisi de sang i va considerar el jove com a necessàriament responsable de l'accident. Aquí veiem el problema de l'aplicació de la llei pels individus. Jérôme va esperar molts anys i tingué molts judicis, per aconseguir només un terç del capital calculat com a necessari duran la resta de la seva vida per a la compensació de la discapacitat derivada d'aquest accident. Les polítiques socials que podrien garantir la igualtat de drets per a tothom, independentment de l'origen de la discapacitat, l'haguessin protegit.

A més, l'aplicació de la llei varia segons els *départements* (les instàncies de reconeixement i compensació del handicap són de nivell *départemental*) i l'accessibilitat segons les ciutats, es a dir per raons geogràfiques.

Un *département* és una divisió administrativa del territori francès. Organismes de seguretat social, caixes de subsidis familiars, MDPH (Maison Départemental des Personnes Handicapées) són de nivell departamental. Les persones que hi treballen es coneixen i treballen juntes en les comissions d'evaluació i d'orientació de les PDF o almenys comuniquem entre elles... i tota la vida d'una persona pot ser coneguda per tots. Aquestes comissions es componen principalment de persones vàlides, i no d'altres PDF. Aixó posa en qüestió un cop més l'expertesa i la llibertat real d'una PDF en la seva vida pròpia.

Hi ha tantes diferències d'accessibilitat entre ciutats que un dels meus entrevistats ha escollit viure en Grenoble perquè és la primera ciutat en la classificació de ciutats segons la seva accessibilitat! Com és possible, en un país com França, que tot el territori no ofereixi la mateixa accessibilitat? En molts llocs tant les lleis d'orientació sobre el handicap de 1975 com les de 2005 han donat cap

resultat. Caldria acabar de fer-ho tot accessible, segons la llei de 2005, en 2015. Som al 2015 i molts llocs no sempre estan adaptats: molts ajuntaments, municipis, constructores, etc. demanen derogacions i el govern no ha posat cap ultimàtum nou. També ens trobem que per a moltes lleis sobre el handicap no hi ha cap control i sobre tot cap sanció! Es pot decidir no complir la llei sense preocupar-se del que passarà, es a dir, res! He fet entrevistes amb homes que s'han posat a lluitar per l'accessibilitat en col·lectius. M'han donat consciència d'aquesta limitació, solament en raó del lloc de vida, en les oportunitats de viure, sortir, estudiar, treballar, tenir relacions socials... Els únics controls que es posen són per a les PDF, com ja hem vist, controlar les seves vides per donar-los el mínim possible. Els Départements disposen de sancions contra les PDF: poden deixar de donar-les l'ajuda humana, que són els que la paguen, en reduir la durada, no acceptar el cuidador escollit...

Les autoritats i l'administració locals són les responsables de la transformació de les lleis sobre la discapacitat, entre d'altres, a la realitat diària de les PDF. Les diferències que existeixen entre homes amb una lesió similar que viuen en un lloc o en un altre poden ser molt grans, i tenir influència en la seva vida amorosa. Cédric viu a París. A París, que és un municipi i un departament, la MDPH ha decidit que les assistents personals pagats amb la PCH poden també cuinar i netejar. Cédric té espina bífida i viu en un pis social. Treballa en l'administració. Ha viscut amb una dona amb diversitat funcional i a ella l'agradava molt contar amb els seus assistents que li feia també la cuina, la bugada i tot; m'explica que se sentia com una reina. També ell tenia diners (havia estalviat la seva AAH durant els anys que vivia a casa de la seva mare), aquest pis és propi, i ella estava sortint de casa dels seus pares. Abans de ser la seva novia, estava la novia d'uns dels seus amis. Es així que s'han conegut. Un dia havien de venir les dos, però ella va venir sola. L'hi va saltar a sobre per petonejar-lo. Va tornar alguns cops per fer l'amor, i un dia va venir amb les seves coses en dues bosses d'escombraries, i s'ha instal·lat. S'ha quedat amb ell durant 3 anys. Ara ell ja no té diners (han viscut per sobre dels seus mitjans de vida, amb els estalvis que tenia). El pis està molt brut; ja no té els cuidadors perquè no ha fet els papers (m'explica que no li agrada fer papers i que escriure un projecte de vida l'avorriria molt). Per la seva vida han passat algunes dones, a la sala de bany hi queden coses d'una d'elles, com un secador de cabell, però cap s'hi ha quedat. M'explica que no és tan difícil per ell tenir cites gràcies a Internet, però cap dona es queda amb ell més d'un cap de setmana o una nit. M'explica que un dia va trobar una dona a Internet i el mateix dia, a la nit, ella va venir a casa seva, que van fer l'amor, i que després ella mai no ha donat senyals de vida. Segurament el sexe per la nit s'ha convertit en un esport per a molta gent... però també cal tenir en compte que el fet de trobar el pis tan desordenat i brut no ajuda a que una dona torni. És la situació de moltes persones d'altres llocs de França a qui els assistents personals no fan la neteja.

En la seva biografia *Mon combat pour la vie debout*, en Grégory Perrin, que ha estudiat fins a esdevenir, segurament, el primer tetraplègic financer de França, explica com n'és de difícil entre un lloc i un altre trobar un pis adaptat, aconseguir ajuda diària, buscar mitjans de transport... En Grégory ha hagut de fer una vaga de fam al davant del Palau de l'Elyssée perquè ja no podia treballar. Cap infermera el volia ajudar al matí perquè pogués aixecar-se, dutxar-se i vestir-se per anar a la feina, i no tenia cap recurs legal.

Les polítiques socials influeixen molt en la renda i l'independència material, humana, familiar, d'allotjament, de desplaçament. El G Perrin, que ha pogut viure de l'AAH i després d'un salari de financer, pot veure la diferència entre les dues situacions. Ell explica: “J'avais parfaitement intégré l'équation que me resservirait toujours : organisation + argent (dinners) = liberté”.

I s'ha de tenir en compte que els diners no tenen el mateix valor per una persona vàlida que per a una PDF, perquè sovint tot resulta una mica més car, la mateixa quantitat de diners no es converteix en la mateixa quantitat de coses, de serveis i, en definitiva, de benestar. El Cédric explica molt bé la importància dels diners en les trobades. La seducció romàntica té un escenari : trobades durant les quals l'home fa “ofrenes romàntiques” i la dona, a poc a poc, torna favors sexuals, fins a acabar al llit fent l'amor. Era el seu escenari de conquesta amorosa. Troba les dones a Internet, però sovint viuen molt lluny de París. Ell vol anar-hi i paga els billets del tren, també fa regals, li agrada pagar el restaurant. Però no ho pot fer tant com ho feia, cada cop que ho fa li costa més, perquè és un percentatge més alt de la seva renda i, al seu torn, les dones no li fan molts favors; a vegades el veuen solament un cop i no accepten fer l'amor, es sent com si l'haguéssin robat. Amb el Thomas, hem vist que els diners poden ajudar a tenir parella. Altres m'expliquen que es senten frustrats en l'escenari actual de seducció (a molts els agrada l'escenari romàntic/cavalleresc) perquè no es poden comprar roba maca, fer regals cars (hi ha “ofrenes” barates com flors o un llibre, i d'altres, clàssiques, moltes més cares com roba d'interior d'encaix, vacances etc.)

La renda també pot determinar l'allotjament. Com expliquen Mormiche P. et Boissonnat V. (2003) la manca de diners pot ser una raó perquè unes persones acabessin en institucions, perquè no en tenen prou, en la situació actual, per pagar tot el que es necessari per viure en el seu pis, tenir les adaptacions tècniques i l'ajuda humana que podria permetre'ls independència de vida. L'AAH no permet lloguer un pis normal perquè no és considerada pels propietaris com una renda de veritat. Obliga a viure en pisos socials. En canvi, les persones que tenen un capital poden comprar-se, o fer-

se construir, una llar adaptada. I és una inversió, perquè després no ja cal pagar lloguer. Hi ha una diferència entre el piset d'en Thomas o del Cédric i la casassa que s'ha comprat el P. Streiff en una ciutat bonica de l'oeste de Paris.

Una llar i una vida adaptades són molt importants perquè fan baixar la dependència humana, explica G. Perrin, segon estereotips segurament no se pensaria que n'hi ha de tetraplègics que viuen molt independent. Podeu visionar els més de 700 vídeos en el Youtube del Chris Colwell que ha tingut un accident de paracaigudes. Ell esta tetraplegic i ja no serà mai més capaç d'utilitzar les mans, però es pot transferir sol, cuinar, cuidar... per les nombroses adaptacions teciques que ha fet a casa seva. Costa diners, però pot viure una vida més lliure. Aconseguir més ajuda humana per tenir temps i energia és una opció, però molt sovint la quantitat d'ajuda humana no ve determinada ni per l'elecció personal, ni per les “deficiències” del seu cos sinó per les deficiències del seu entorn. El Jérôme té una cadira de dutxa sense rodes grans perquè són més barates, i per això no pot anar sol a la dutxa, necessita que algú (la seva mare) l'ajudi.

Els Giami i Colomby (2008) ja expliquen que és més fàcil viure en parella quan es viu a casa. Però caldria distingir entre viure realment a casa seva o viure a casa dels pares. En la meva població, molta gent ha viscut o ha tornat a viure en l'edat adulta a casa dels pares. És una vida molt propera a la vida en una institució, a prop de les institucions totalitàries segons el concepte de E. Goffman (1979). No se pot escollir quan i com es fan les coses, i encara menys quan els pares fan de cuidadors. És el cas del Clarence. Era fuster i va caure d'una bastida, cosa que l'ha deixat tetraplègic. Quan ha sortit del centre de reeducació ha hagut de tornar a casa dels pares. Està esperant el judici que decidirà quin capital rebrà i quina serà la seva pensió. La reeducació n'ho l'ha portat tan lluny en la seva autonomia com hagués pogut perquè no es pot transferir sol, però ell no intenta anar més lluny sol. La casa no és adaptada, però, per manca de diners no pot pagar tota l'ajuda que necessitaria, i són els seus pares els que el cuiden per a completar el treball de les infermeres. Ésta molt limitat per utilitzar el telèfon o Internet perquè ells són sempre aprop, pot xatejar, però no pot parlar, i no pot tenir una persona nova a casa dels seus pares. Tenia nòvia al moment de l'accident, però feia poc temps i l'hi ha demanat sortir de la seva vida. Ara intenta trobar algú a través d'Internet i s'ha posat en webs de cites, però no pot seguir el camí usual en el flirt per Internet: no pot ni Skypejar, ni trucar, ni tenir una cita perquè necessita algú per sortir, no es pot transferir sol en un cotxe i viu al camp, i no pot rebre una dona a casa dels seus pares. Tot això per manca d'intimitat i per no viure a casa seva. Espera el judici, els diners, i comprar-se un pis nou adaptat. Tot això l'impedeix anar més lluny que el xatejar amb una dona i tornar a formar una

parella, cosa que espera molt perquè s'avorreix en la seva nova vida.

El J.-L. Simon explica en el seu llibre *Vivre après l'accident* (2001), que molt sovint degut a la lesió medul·lar i a la necessitat de rebre atenció, l'home i la seva mare (o la seva dona) reprenen la seva relació per tornar a una relació fill/mare coneguda, pràctica i tranquil·litzant. Pot ser un pas, però a vegades queda bloquejada així. És el que passa amb el Jérôme, que viu amb la seva mare que el cuida tota sola. Ella es sent culpable del què li ha passat, i ell vol cuidar-la perquè se sent culpable d'haver-la fet patir. Ell depèn completament d'ella físicament, però ella s'ha tornat financerament dependent d'ell perquè ha deixat el seu treball per cuidar-lo. A ell li agrada que el cuidi com a un nen i li diu: “J'aime qu'on s'occupe de moi comme un bébé. Une femme qui ne voudrait pas s'occuper de moi, n'assurera pas mes soins, je penserais qu'elle ne m'aime pas vraiment.” Però no hi ha cap possibilitat que una dona trobi el seu lloc en aquesta parella ja formada. La seva mare li dóna una vida com en una presó daurada i, aprofitant-se del seu poder, decideix si surt o no, qui pot venir i qui no. La última dona que ha tingut va a ser fa més de 6 anys, durant una estada a l'hospital va fer l'amor un únic cop amb una infermera.

De vegades, al contrari de lo que podriem pensar, les institucions poden també ser llocs de llibertat per una persona que viu a casa però que no sort molt i/o que viu en el control de pares o de cuidadors. En institucions es pot fer noves trobades, es pot trobar trucs per tenir una mica d'intimitat, com s'amagar, i per lo tant de formar parella. Molt sovint els homes de la meua població han tingut històries d'amor, o de sex, amb altres pacients o cuidadores. És el cas del Patrick. Ell té espina bífida i s'ha quedat molt temps sol després que la seva nòvia ha fugit amb un dels seus amics. Ell té molts problemes escars i s'ha de fer operar, i després s'ha d'estar en un centre de reeducació. Finalment hi troba una dona. Ella es una dels seus cuidadors i es més gran que ell. Parlen i s'enamoren. A casa seva tenia molt poca relació amb altra gent i, per tant, poques possibilitats de trobar algú i no li agraden els webs de cites.

Acabarem, ara, amb la última manera que les polítiques socials poden influir sobre la possibilitat de formar o, en aquest cas, conservar la parella. Quan el Patrick torna a casa seva, ella acaba la substitució que feia en el centre de reeducació i se troba sense feina. Ni un ni l'altre té carnet de conduir. Ell viu en un poble i la única manera que tenen de veure's es agafant un autobús per una hora; impossible per ell: no pot pujar al bus amb la cadira de rodes. Ella va a veure'l, li proposa esdevenir la seva cuidadora per poder viure junts, però ell no ho accepta. Ella troba una altra feina, el va a veure menys i menys sovint, i un dia li diu que no tornarà, no per falta d'amor, sinó perquè no té forces per treballar i fer les anades i tornades. La falta d'accessibilitat arquitectònica i dels

mitjans de transport pot també ser una limitació per a formar parella.

La desigualtat augmenta també perque renda, independència material o humana, com l'hem vist en moltes d'aquestes històries, son lligades. En teoria, la situació de les persones amb diversitat funcional a França sembla molt bona, en quant a l'adequació al dret internacional, però la realitat de les polítiques socials crea desigualtats en cascada que afecten la vida fins a la intimitat. No obstant, algunes reformes són fàcils d'implementar, només per donar a tots les mateixes oportunitats per al manteniment i la compensació (completa) de les conseqüències del handicap. Una revaluació dels ingressos permetria a moltes més PDF viure independants i lliures de les seves opcions de vida. Això, com es veu comparant les històries de vida d'aquests homes, tindria un efecte positiu sobre la possibilitat de formar parella i donaria a tots les mateixes oportunitats d'una completa realització com a ésser humà. En el context francès, hem escollit la solidaritat entre els ciutadans cara als vaivens de la vida. Fer que les nostres polítiques socials siguin més justes segueix sent un objectiu important per assegurar que cadascú no solament sobreviu, sinó que viu.

Autobiografies

De Stabenrath B. (2001), *Cavalcade*, Paris, Editions Robert Laffont.

Grand Corps Malade (2012), *Patients*, Don Quichotte éditions.

Murphy R. F. (1990), *Vivre à corps perdu, Le témoignage et le combat d'un anthropologue paralysé*, Paris, Plon.

Perrin G. (2007), *Mon combat pour la vie DEBOUT*, Paris, Éditions Danger Public.

Simon J.-L. (2001), *Vivre après l'accident. Conséquences psychologiques d'une handicap physique traumatique*, Lyon, Les éditions de la Chronique Sociale.

Streiff Ph. (2011), *Streiff Road. A fond la vie*, Agenda du sport éditions.

Bibliografia

Banens M. & al. (2007), « L'accès à la vie de couple des personnes vivant avec un problème de santé durable et handicapant : une analyse démographique et sociologique », *Revue française des affaires sociales*, n° 2, p. 57-82.

de Colomby P. (2002) *Handicap Moteur et sexualité, une bibliographie commentée*, Paris, Éditions du CTNERHI.

Giami A. & De Colomby P. (2008), « Relations socio-sexuelles des personnes handicapées vivant en institution ou en ménage : une analyse secondaire de l'enquête "Handicap, incapacités,

dépendance" (HID) », *ALTER*, 2, pp. 109-132.

Goffman E. (1979), *Asiles – Études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*, Éditions de Minuit.

Mormiche P. et Boissonnat V. (2003) « Handicap et inégalités sociales : premiers apports de l'enquête « Handicaps, incapacités, dépendance » », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2.

Soulier B. (2001), *Aimer Au delà du handicap, Vie affective et sexualité du paraplégique*, Dunod.

PANEL 9 — DEPENDENCIA [ver panel]

LAS POLÍTICAS DE CUIDADO DE LARGA DURACIÓN: MERCADO DE TRABAJO, CAMBIOS EN LA GESTIÓN, DESIGUALDADES Y AUSTRERIDAD

Lucía Martínez Virto – Universidad Pública de Navarra.

Sara Moreno Colom – Universidad Autónoma de Barcelona.



REPS

RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL

BCN2015

C O N G R E S O

PANEL 9 – DEPENDENCIA

LAS POLÍTICAS DE CUIDADO DE LARGA DURACIÓN: MERCADO DE TRABAJO, CAMBIOS EN LA GESTIÓN, DESIGUALDADES Y AUSTERIDAD

Lucía Martínez Virto – Universidad Pública de Navarra.
lucia.martinez@unavarra.es

Sara Moreno Colom – Universidad Autónoma de Barcelona.
sara.moreno@uab.cat

La mercantilización de los cuidados familiares a través del servicio doméstico y la incorporación de prestaciones económicas desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006 de *Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia* (LAPAD) han sido los cambios más relevantes que en la última década ha experimentado la organización social de los cuidados de larga duración. De hecho, ambos procesos han promocionado el paso de un sistema de cuidados fundamentalmente familiar a otro mixto en el que se mezclan tanto estrategias de mercantilización como de familismo para afrontar las necesidades de atención de los adultos en situación de dependencia. Sin embargo, dada la diferenciación interna existente en España en cuanto a la extensión de los servicios sociales, la cobertura de los programas de atención, los subsidios destinados a la asistencia y la privatización, la gestión de los cuidados presenta un mapa diverso y desigualdad entre Comunidades Autónomas. Las variadas fórmulas con las que a nivel territorial se ha implementado la LAPAD, la discordancia de criterios en cuanto a los niveles de cobertura de los servicios sociales y de las prestaciones económicas que deben desarrollarse, así como, las recientes políticas de austeridad en materia de protección social, podrían estar promocionando una mayor diversidad regional en dicha materia. La extensión de mercados laborales de cuidados informales y formales ya se mostraban divergentes, a escala territorial, según los niveles de envejecimiento, la incorporación de las mujeres al mercado laboral y los niveles de renta de la población, sin embargo, los recortes en la crisis podrían estar aumentando las diferencias territoriales en materia de atención a la dependencia. En definitiva, se articulan respuestas distintas según las diferentes tradiciones políticas y factores socioculturales existentes en cada territorio. Este es el punto de partida del panel que, centrándose en los CLD (cuidados de larga duración), propone debatir sobre tres cuestiones: la diagnosis de las necesidades, la evaluación de las políticas y la comparación de los modelos generados para satisfacer los cuidados. En este sentido, se esperan presentaciones de carácter teórico y empírico que aborden alguno de los siguientes temas: Envejecimiento de la población y desaparición mujeres de generaciones contiguas; Caracterización de las necesidades que conllevan los CLD; Cambios en el marco normativo y diseño de políticas sociales específicas ante los CLD; Evaluación e impacto de las políticas de atención a las necesidades de la vida cotidiana; Regímenes de cuidados en el Sur de Europa y países de América Latina; Profesionalización de los CLD; Estrategias de cuidados, familias y desigualdades sociales (clase, género, etnia y generación) y; Dinámicas diferenciales en la aplicación de las políticas públicas de cuidados de larga duración entre las CCAA, explorar los mecanismos locales y regionales de implementación de la LAPAD.

Se dará prioridad a aquellas comunicaciones que ofrezcan resultados comparativos a escala regional y/o entre países y que permitan dirigir el debate hacia las implicaciones de las políticas públicas en procesos de desigualdad social. Dicha aproximación posibilitará conocer los

factores de influencia en la mercantilización, profesionalización y familiarización de los cuidados, así como, determinar nuevos desarrollos teóricos sobre la emergencia de sistemas de bienestar y de cuidados sub-nacionales. Las cuestiones a tratar incluirían: ¿Cuáles han sido las repercusiones de las políticas de austeridad en las políticas de cuidado de larga duración en España?, ¿Qué diferencias podemos encontrar entre CCAA?, ¿Cuáles son las experiencias de otros países, especialmente los de Europa del Sur o Latinoamérica?, ¿Responden esas divergencias a la restricción presupuestaria o también a las prioridades políticas de cada región/país?, ¿Cuáles son los cambios que se han producido en la organización del trabajo familiar de cuidados?, ¿Existe una mejor distribución de las tareas entre hombres y mujeres?, ¿Qué efectos ha tenido la crisis y las políticas de austeridad en los sectores de empleo relacionados con los cuidados?. A partir de todas estas cuestiones se pretende abrir un espacio de reflexión que anime a profundizar en las políticas públicas de cuidados, desde su dimensión más política hasta las implicaciones que su implantación (y/o cambios) puede tener en las condiciones de vida de las personas dependientes y sus familias.

PANEL 9. DEPENDENCIA

P: Ponencia / C: Comunicación / Post: Poster.

Sesión 1. Modelo LTC: ¿profesionalizar, institucionalizar y/o socializar?

Fecha: jueves 5/02/2015 (16 a 18h)

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	Cuidados, empleo, y políticas públicas: el caso del servicio de atención domiciliaria	Carolina Recio Cáceres
P	La inserción laboral de las personas cuidadoras informales perceptoras de ayudas sociales en Bizkaia	María Silvestre Cabrera; Iratxe Aristegui Fradua; Raquel Royo Prieto; Usue Beloqui Marañon
P	Cuidados mixtos y cuidados informales a los mayores dependientes, ¿son complementarios o sustitutivos?: Una visión comparada entre los Países del Sur de Europa.	M. Ángeles Minguela Recover; José A. Camacho Ballesta.
P	“Sólo lo más urgente”: de lo universal a lo asistencial en el modelo de atención pública a la dependencia en Andalucía	Inmaculada Zambrano Alvarez; Evangelina Olid González; María Teresa Martín Palomo; José María Muñoz Terrón
C	Ante el incremento de la longevidad: un nuevo modelo de cuidados de larga duración para las personas mayores en situación de dependencia	Balbino Pardavila Martinez
C	El Cuidado en el hogar paliativo en la salud en el contexto de países del MERCOSUR	Vilma Margarete Simão; Regina Célia Tamaso Miotto; Kênia Cristina Lopes Abrão; Lenara Lamas Stelmake

Sesión 2. Impacto crisis: gestión, retos y riesgos**Fecha:** Viernes 6/02/2015 (12:15 a 14h)

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	La variedad autonómica de las políticas de cuidados de larga duración en España	Raquel Martínez Buján
P	El despliegue de la Ley de Dependencia en Andalucía y Cataluña (2007-2012): el margen de la autonomía política	Nicolás Barbieri; Raquel Gallego
C	Reformas en el modelo español de dependencia: desarrollo y situación actual	Esther Albesa Jové
C	La promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia. Impacto real de las últimas medidas de recorte	Manuela Durán Bernardino

Cuidados, empleo, y políticas públicas: el caso del servicio de atención domiciliaria

Carolina Recio Cáceres

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT) –
Institut d'Estudis del Treball (IET), Departamento de Sociología
Universitat Autònoma de Barcelona

Panel 9-Dependencia

Esta comunicación presenta una investigación sobre la calidad del empleo en el sector de atención a las personas, y se centra en el análisis de caso de un servicio específico de la cartera de servicios sociales: el Servicio de Atención a Domicilio (SAD). La aproximación teórica y analítica sobrepasa el análisis centrado en el mercado laboral y los debates hegemónicos sobre la calidad del empleo que se centran en la determinación de las dimensiones que definen a un empleo de calidad. Por el contrario, se analiza el empleo en este sector a partir de desmenuzar las relaciones entre diversas esferas sociales que configuran un sistema u otro de profesionalización del trabajo de cuidados. Se define la profesionalización del trabajo de cuidados como las formas en que se combinan las instituciones sociales – Estado, Mercado, Familia- y que explican el contexto en el que se desarrolla un empleo específico, en este caso el empleo de atención a las personas. La hipótesis principal defiende que el empleo de atención a las personas parece estar condicionado por el sistema de profesionalización de los cuidados. Para responder a dichos interrogantes se han realizado 21 entrevistas semi-estructuradas a distintos actores sociales. Los resultados apuntan que el SAD es un sector que genera malos empleos, y que los elementos que explican el por qué tienen carácter estructural, debido a la persistencia de la división sexual del trabajo, el universalismo limitado que define el SAD y por los condicionantes del sistema privado de gestión del servicio.

Palabras clave: trabajo de cuidados, dependencia, calidad del empleo, servicio atención domiciliaria, externalización.

1. Introducción

Esta comunicación presenta una investigación sobre la calidad del empleo en el sector de atención a las personas, y se centra en el análisis de caso de un servicio específico de la cartera de servicios sociales: el Servicio de Atención a Domicilio (SAD). En España, y en general en todas las sociedades europeas, la población está envejeciendo y las proyecciones demográficas nos dibujan un futuro con sociedades en las que habrá mucha gente mayor. Este futuro va a estar marcado por un mayor número de personas que van a necesitar cuidados específicos, puesto que envejecer suele ser sinónimo de ir perdiendo paulatinamente las capacidades para desenvolverse autónomamente en las actividades de la vida cotidiana. Esto supone un reto para las sociedades europeas que ya están teniendo que hacer frente a estos procesos desarrollando distintos modelos de atender a la población considerada dependiente. Las distintas fórmulas escogidas se explican por las distintas tradiciones y contextos sociales, por las diferencias en las que interactúan y se interrelacionan las distintas esferas sociales. Esta comunicación trata de explorar como esas relaciones entre esferas sociales – Estado, Mercado, Familia – interviene en la configuración del empleo en un servicio específico. En otras palabras trata de ver cómo la posibilidad de ampliación y mejora de un empleo depende de otras dimensiones que escapan a la lógica del mercado de trabajo y de la negociación de condiciones de empleo. Las políticas sociales desarrolladas, el valor del trabajo y la persistencia o no de la división sexual del trabajo también intervienen en la configuración del empleo y el servicio de atención a domicilio.

En 2004 se presentó el Libro Blanco de la Dependencia, documento que evaluaba el estado de la cuestión tanto en España como en otros países europeos, y que tenía el fin de convertirse en un documento de referencia para enmarcar las posibles actuaciones públicas en torno al cuidado de personas con necesidades específicas, las personas dependientes. Dos años después, en 2006 se aprobaba *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD)*, que introducía cambios significativos en el sistema público de atención a las personas, siendo el principal la universalización del sistema. A raíz de la ley se desarrolló el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD) entidad dedicada a la gestión del sistema de prestaciones y servicios. Esto abría la puerta a un cierto proceso de cambio en el modelo de organización del trabajo de cuidados en España, especialmente en el sector de cuidados a las personas mayores. Un proceso que iba a tener consecuencias en la esfera del empleo – feminizado y precario- ya que entre los objetivos de la ley se encontraba el proceso de

profesionalización de los empleos del cuidado. Sin embargo hacía tiempo que los servicios de atención a las personas habían sido reclamados y estudiados por científicas sociales, pero quizás desde áreas menos amables; habían sido reclamados por científicas y por políticas feministas como un elemento indispensable de las políticas de igualdad¹. Una perspectiva que bebía de los modelos nórdicos del bienestar, unas sociedades que tradicionalmente habían apostado por sistemas universalistas de bienestar. La sociología anglosajona en los años 2000 planteó con fuerza la perspectiva del *social care* - que aquí hemos mal traducido como organización del cuidado-, que abrió un relativamente nuevo campo para la investigación de los sistemas occidentales de bienestar social situando en el centro del análisis el cuidado de las personas (Daly y Lewis 2000). También desde el empleo se había reivindicado este tipo de servicios, las propias políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar habían reclamado la necesidad de desarrollar este tipo de servicios para facilitar una mejora en la distribución de los trabajos cotidianos. Siguiendo en el campo del empleo los servicios de atención a las personas aparecieron con fuerza como una política activa de empleo, Jacques Delors, los incluyó en su propuesta de los yacimientos de empleo defendida a principios de los años 90. El político francés diseñó una estrategia pensada para la creación de empleo local en un momento en que Europa estaba sumida en una importante crisis económica. Una fórmula, la de Delors, que además permitiría satisfacer algunas necesidades, que él tildó de nuevas necesidades, aunque las necesidades de cuidado distaran de ser realmente nuevas. Pronto algunas estudiosas advirtieron de los límites de tales políticas y sobre todo plantearon que dicha solución era una solución que se despreocupaba por las condiciones de empleo de las personas trabajadoras en esas actividades (Fraisse 1996; Torns 1997). Los textos de las científicas del centro de investigación francés “*Marché du Travail et Genre*” (MAGE) fueron una pequeña revelación sobre el valor social de un empleo que no era visible y que a menudo llevaba asociado relaciones fuertes de sumisión e incluso de esclavitud. Todas estas cuestiones aparecían fragmentadas en el sentido que pocas veces aparecían como dimensiones de un mismo problema.

El objetivo de la investigación que se presenta en esta comunicación es analizar el empleo en el sector de atención a las personas en relación a otras esferas o instituciones sociales distintas al mercado en un contexto histórico específico, con tradiciones políticas, económicas y

¹ Ver el libro de Cristina Carrasco, Cristina Borderías y Teresa Torns (2011), *El trabajo de cuidados. Historia, Teoría y Políticas*, Madrid, Los Libros de la Catarata. En él se han compilado y traducido los textos clásicos en torno al trabajo de cuidados.

culturales concretas. Para ello se ha construido un concepto de empleo definido por dimensiones que tratan de integrar algunos debates sobre la precariedad (Cano 2004, 2007) y sobre la calidad del empleo (Grimshaw y Lehndorff 2010). Además se entiende que el empleo debe analizarse en una estructura social específica, desde el contexto institucional que lo sostiene y lo modula, o en palabras de Grimshaw y Lehndorff (2010) el análisis de la calidad del empleo exige atender a los anclajes institucionales en los que se asienta. Esos anclajes institucionales han sido definidos en esta tesis como sistema de *profesionalización del trabajo de cuidados*. La profesionalización del trabajo de cuidados atendería a las formas en que se combinan las instituciones sociales – Estado, Mercado, Familia- y que explican el contexto en el que se desarrolla un empleo específico, en este caso el empleo de atención a las personas. La hipótesis principal del trabajo sería la que sigue: el empleo de atención a las personas parece estar condicionado por el sistema de profesionalización de los cuidados. Es decir las formas de organizar los cuidados, las políticas desarrolladas, el reparto y valor del cuidado, y el mercado de cuidados existente intervienen en la fijación de las condiciones de empleo y posibilitan o limitan las probabilidades de mejora. Una hipótesis que se ha validado mediante el análisis de un servicio específico: el servicio de atención domiciliaria.

El texto se divide en una breve introducción teórica sobre aquellas perspectivas que han analizado el cuidado y el trabajo de cuidados, sigue con una aproximación analítica a la configuración del empleo y su relación con el sistema de profesionalización de los cuidados y una explicación metodológica sobre el trabajo de campo realizado. Finalmente se plantean los principales resultados sobre el sistema de profesionalización de cuidados en España y cómo este se traduce en una configuración específica del empleo.

2. Del trabajo de cuidados al empleo en el sector de atención a las personas

2.1. Los debates iniciales: del concepto de trabajo al trabajo de cuidados

Como se indicaba en la introducción, las pioneras en el análisis del trabajo de cuidados son las científicas sociales que protagonizaron la ruptura epistemológica con el concepto de cuidado. En la actualidad el cuidado ha suscitado interés en determinados debates teóricos desde distintas disciplinas de las ciencias sociales, sin embargo es necesario remontarse a los debates pioneros sobre el concepto de trabajo ya que en ellos se encuentran las primeras construcciones teóricas sobre la necesidad de hacer visible el trabajo reproductivo que se

realizaba en los hogares. El debate, iniciado por investigadoras feministas que trataban de discernir las relaciones del capitalismo y el patriarcado, tuvo como resultado la consolidación de una línea de investigación teórica sobre el trabajo que tenía lugar dentro de los hogares, que proporcionaba bienestar, permitía la reproducción de la fuerza de trabajo, y que era un trabajo feminizado y era invisible.

El cuidado, como una parte específica de ese trabajo doméstico, no formó parte de los debates iniciales. En los años 80 los trabajos sobre cuidado se adentran en los significados y las relaciones entre la persona cuidadora y la persona cuidada en el ámbito del hogar. Para ello relejeron y reconstruyeron el concepto de trabajo doméstico y familiar ya que entendían que ese concepto no recogía bien las especificidades del trabajo de cuidado. Las autoras defienden que hay un trabajo doméstico que puede ser racionalizado, una realidad que no encaja con lo que ellas entienden por cuidado. El cuidado requiere actividad física y también emociones y sentimientos; el cuidado es una actividad material y una relación emotiva (Finch y Groves 1983; Graham 1983). Las autoras de esta perspectiva entienden el trabajo remunerado bajo una concepción naturalista (fordista del término), dónde se realizan tareas sin vinculación emotiva con el producto final. Por el contrario, el cuidado responde a una relación entre el cuidador y el receptor del cuidado que se asienta sobre los sentimientos y emociones entre las dos personas involucradas en la misma, y su realización debe producir bienestar en la persona que recibe los cuidados (Finch y Groves 1983; Graham 1983; Himmelweit 1999). Aunque esta perspectiva del cuidado fue contestada y superada por las teorías del social care que estudiaron el cuidado desde una perspectiva que planteaba como organizaban las sociedades los trabajos de cuidados, la idea de los sentimientos y las emociones todavía hoy sigue vigente. De hecho, el debate sobre las cualificaciones en el mercado de trabajo bebe un poco de estos puntos de vista. La sociología de las emociones se ha trasladado también a los estudios sobre el empleo y las cualificaciones, los trabajos sobre el emotional work (Bolton 2004) ponen de relieve que cuando el trabajo de cuidados se convierte en empleo también incluye ciertas dosis sentimentales y emotivas entre la persona que presta y la persona que recibe los cuidados (Himmelweit 1995).

2.2. Del cuidado al “social care”

En los años 90 se consolidan algunos trabajos que son centrales en la construcción sociológica del concepto de cuidado. Desde ópticas diferentes se señaló que el cuidado era un concepto multidimensional. En 1993 Carole Thomas (1993) publicó “De-constructing concepts of

care” en la que desmenuzaba el concepto de cuidado en distintas dimensiones, en el sentido que su significado atiende a aspectos distintos, a tipos específicos de relaciones, se presta en esferas y de formas diversas, etc. La misma autora ponía de relieve que dicho concepto había sido construido y utilizado de forma diferente en función de los objetivos analíticos, y ello conducía a significados distintos sobre cuidados. Más tarde, en el año 2000 Mary Daly y Jane Lewis publicaron *“The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states”*, afianzando el concepto de “social care”, mal traducido al español como “organización social del cuidado”. El objetivo de la conceptualización es el hallar vías alternativas para el estudio de los Estados del Bienestar adoptando una perspectiva no androcéntrica. Para las autoras la forma cómo las sociedades conciben el cuidado es una forma de ver hasta qué punto persiste un modelo social basado en la división sexual del trabajo, y su traducción en sociedades del bienestar más igualitarias. Bajo esta perspectiva se realiza la idea de la importancia del cuidado para el bienestar de las personas y para ello es necesario pensar en herramientas analíticas capaces de captar la forma cómo se solucionan socialmente las necesidades de cuidado. Se estudia el cuidado tanto desde el espacio público como desde el espacio privado de la familia. Aquello que se propone es el análisis de la organización social de los trabajos de cuidados. Esto conlleva no detenerse únicamente en las relaciones entre las personas del hogar y la división sexual del trabajo entre los miembros de la familia, sino ampliar la mirada hacia las relaciones entre instituciones sociales. Es decir, supone estudiar las formas cómo familias, estado, mercado, y otras instituciones del tercer sector se relacionan y proporcionan cuidados. En resumen, estas contribuciones proponen una categorización de los distintos regímenes de cuidado nacionales, teniendo en cuenta las relaciones entre la esfera pública y la esfera privada. Toman en consideración tanto el reparto entre estado, mercado y familia en la proporción de cuidados, como las propias prácticas familiares de reparto de la carga de trabajo que supone el cuidado de las personas dependientes (Martin, 2008).

2.3. Trabajo de cuidados y empleo

A mediados de los 90 empiezan a aflorar algunos análisis sobre el trabajo de cuidados en su vertiente de empleo, en parte por el desarrollo de las políticas de nuevos yacimientos de empleo promovidas desde la Unión Europea a raíz del Libro Blanco de Delors en 1993. Los servicios de proximidad ligados al cuidado de las personas en su propio domicilio formaban parte de esos nuevos yacimientos de empleo un elemento que sin duda propició el interés por conocer los elementos que explicaban y configuraban esos empleos. Desde las ciencias sociales se describieron los empleos de atención a las personas como empleos de mujeres, no

cualificados, mal pagados y con condiciones laborales precarias (Lallement 1996, 2000; Fraisse 2000; Moss y Cameron 2002, 2007). En general, se trataba de un sector que demandaba pocos requerimientos formativos para el acceso al empleo y que ofrecía escasas posibilidades de mejora laboral a lo largo de la carrera profesional. Estos dos elementos se daban en unos empleos que por su naturaleza se asociaban a las tareas propias del mundo femenino: al trabajo doméstico y familiar. Los imaginarios sociales asociaban este tipo de empleo al trabajo invisible femenino, y por tanto desprovisto de valor. Lo asociaban, asimismo, a un trabajo que las mujeres podían hacer sin necesidad de realizar aprendizajes específicos y técnicos para desarrollarlo. Las investigaciones además señalaron algunos aspectos clave sobre la construcción precaria de estos empleos, y que en muchos casos respondían a lógicas no generadas en el mercado de trabajo. Los análisis franceses contribuyeron a resaltar cuestiones clave para explicar cómo eran este tipo de empleos. Entre estos elementos destacaron: la herencia simbólica del tipo de trabajo, las características del colectivo de usuarios y las reminiscencias al trabajo doméstico servil y al trabajo doméstico. Asimismo subrayaron la importancia del lugar dónde se desarrollaba el empleo entendiendo que tenía una fuerte influencia en el tipo de empleo generado, el hogar era el espacio invisible, donde el trabajo que se realiza se da en condiciones de sumisión de las personas que lo realizan (Fraisse 2000; Angeloff 2003; Dussuet 2002; Devetter 2008). Asimismo, desde la sociología del trabajo francesa también explicaron estos empleos desde el punto de vista de la cualificación del trabajo. Para Margaret Maruani (1993) considera que hay un cierto acuerdo entre los sociólogos en defender que la cualificación no se trata de una *definición técnica de la calidad de un trabajo sino que es una relación entre ciertas operaciones técnicas y la estimación de su valor social*. El sistema de cualificaciones es por tanto un proceso que dota de valor al trabajo. Hay estudiosas que se han dedicado a poner de relieve que los sistemas de clasificación de las categorías profesionales vigentes no recogen aspectos que quedan al margen de los niveles formativos (Maruani 1993; Fougeyrollas-Schwebel 1996; Daune-Richard, 2000). Se trata de aproximaciones que a partir de una visión de género denuncian la exclusión de competencias adquiridas al margen del sistema educativo en los procesos de construcción de las categorías profesionales. Las autoras francesas han hecho un esfuerzo para exponer la relación de la cualificación y el empleo en el sector de los servicios de proximidad (Maruani, Rogerat, Torns 1996; Fougeyrollas-Schwebel 1996; Daune-Richard 2000). En primer lugar, se debe retomar lo dicho en el capítulo dedicado a conceptualizar qué se entiende y qué valor se otorga socialmente al trabajo doméstico y familiar. Las relaciones de dependencia, subordinación y dominación atribuidas al trabajo doméstico (que remiten a la

idea de *servidumbre*) impiden que estas profesiones se conciban como profesiones cualificadas, y, conlleva que las personas empleadoras se sitúen en una posición de superioridad respecto a las personas contratadas. Retomando los argumentos de Fraisse (2000), estos servicios tienen una escasa consideración social dado que el tipo de tareas y de relaciones laborales se asemejan mucho a las relaciones de servidumbre/esclavismo propias de las sociedades feudales, especialmente en aquellos servicios de atención prestados en el hogar de los usuarios. El imaginario social contribuye a ver a las personas encargadas de realizar estos trabajos más como siervas/criadas que como trabajadoras asalariadas. Finalmente, desde la sociología de las profesiones se ha estudiado el porqué los trabajos del sector del cuidado tienen dificultades para convertirse en una profesión socialmente reconocidas. Uno de los estudios más lúcidos lo realiza Hugman que señala el poder como una dimensión central en la construcción de una profesión. Abbot (1988) en su estudio sobre las profesiones relacionadas con el cuidado a las personas defiende que las características que definen a estas profesiones están muy condicionadas por la relación que se establece entre el empleo remunerado y no remunerado. La consolidación e institucionalización de este tipo de profesiones se determina de dos formas, a saber: el tipo de relación entre el empleo y el trabajo doméstico y familiar, y el contexto político y económico que influye en el peso de los actores sociales para negociar y delimitar el estatus de estas profesiones. El poder de los grupos sociales para intervenir en la determinación de los tipos de profesionales es un elemento importante en la institucionalización de una profesión (Evertsson 2000; Hugman 1991). La capacidad para consolidar una profesión cualificada y reconocida socialmente también depende de la capacidad de los actores sociales de presionar a las instancias políticas y económicas, sobre todo teniendo en cuenta el papel del Estado en el control y definición de las profesiones. En primer lugar, el Estado es el interlocutor entre los clientes/usuarios y los profesionales que prestan el servicio. Y, en segundo lugar establece las relaciones o modelo en que se presta el servicio. El Estado, en tanto en cuanto se trata de profesiones ligadas a las políticas públicas, puede controlar y presionar sobre la estructura, la forma y los contenidos de las profesiones relacionadas con el cuidado (Hugman 1991).

3. Empleo y profesionalización de los cuidados

En el apartado anterior se han referenciado algunas de las aproximaciones teóricas que han analizado el cuidado desde ópticas distintas, unos debates teóricos que ayudan a comprender la complejidad de analizar el trabajo de cuidados en su dimensión de empleo. El análisis del

empleo en el sector de atención a las personas no puede desligarse de esos debates y su estudio obliga a incorporar las dimensiones señaladas en el apartado anterior.

En el ámbito del empleo, desde los años 2000 la Estrategia Europea de Empleo reconoció la importancia de generar economías con más y mejores empleos. Ese reconocimiento se tradujo en documentos estratégicos sobre las dimensiones de la calidad del empleo definidas por la propia Unión Europea. Tras la propuesta europea se sucedieron investigaciones científicas que trataban de discutir sobre el propio concepto de calidad de empleo. Entre las investigaciones las hay críticas con la visión hegemónica de la calidad de empleo, en parte por ser una aproximación aparentemente científica pero que recoge una posición ideológica específica. Para ilustrarlo señalan que la Estrategia de Calidad del Empleo Europea no recoja ningún indicador de igualdad salarial. Asimismo entre las críticas también se señala la orientación exclusivamente cuantitativa de medir el empleo. Autores como Cano habían definido años antes las dimensiones que podían definir un empleo como precario. Cano definió un concepto de precariedad que se subdividía en 5 dimensiones, a saber: *inseguridad en el empleo, remuneraciones insuficientes e inciertas, degradación de las condiciones de trabajo y protección social reducida*. Cano rehusaba un concepto estático que diera lugar a interpretaciones sesgadas y limitadas de la precariedad laboral. El autor entendía que las dimensiones de precariedad atraviesan a todo tipo de empleos y podían manifestarse juntas o por separado. Con esta apuesta se perseguía romper la dicotomía entre empleo precario y no precario; la precariedad laboral podía manifestarse con intensidades distintas. Por otro lado, las aproximaciones más críticas además resaltaban que los indicadores suponían una definición única aplicable matemáticamente a todas las realidades nacionales; por el contrario esos trabajos defendían la introducción de elementos contextuales y estructurales distintos al propio mercado de trabajo pues entienden que pueden tener una gran influencia en la calidad de los empleos (Grimshaw y Lehndorff 2010; Muñoz del Bustillo et al. 2011; Prieto 2009).

Dichos posicionamientos, trasladados al ámbito que nos ocupa defenderían que no sólo debemos determinar qué dimensiones explicarían la baja calidad del empleo en el sector de atención a las personas, sino también sería necesario delimitar las dimensiones contextuales que sostienen un sector de actividad concreto. En este sentido comprender por qué el empleo en el sector de atención a las personas es de mala calidad no sólo podrá explicarse mediante la definición de los elementos que lo definen como un mal empleo, sino también se debe atender los anclajes institucionales que lo sostienen. Saber cómo se establecen las relaciones entre la

persistencia de la división sexual del trabajo, la regulación pública de los cuidados, y la propia estructura del mercado de cuidados son elementos que sostienen e intervienen en la configuración de un tipo u otro de cuidados. Estas aportaciones, mayoritariamente relacionadas con las teorías institucionalistas y los modelos nacionales de empleo, se han zambullido tanto en el análisis de los sistemas de empleo como de sectores de empleo específicos, siendo el sector de los cuidados a las personas mayores uno de los que ha llamado su atención (Grimshaw y Lehndorff 2010; Simonazzi 2009 y 2011; Miguélez et al. 2006; Banyuls et al. 2009; Recio 2011).

Estas perspectivas destacan además que el análisis de un sector concreto debe entenderse dentro de un contexto general, de un modelo nacional de empleo específico, ya que también influye en las características de un sector productivo concreto. Según Grimshaw y Lehndorff (2010) si el modelo nacional de empleo de un país determinado se caracteriza por tener unos sindicatos fuertes, unos salarios elevados y un nivel de protección social igualmente fuerte, resulta más fácil pensar que la construcción de un sector productivo sea de mayor calidad. La construcción de estos autores sobre la calidad del empleo estaría próxima a la definición de un modelo profesionalizador de los cuidados, ya que defienden que la calidad del empleo en el sector de atención a las personas está muy mediada por el tipo de políticas sociales existentes en relación a los cuidados y por el grado de formalización que un país confiere a los cuidados familiares (Simonazzi 2007, 2009); unas relaciones que en última instancia se asientan sobre la esfera doméstica y el papel de las mujeres en el cuidado cotidiano de los miembros dependientes de sus familias. En este sentido, y como se muestra de forma gráfica, el análisis del empleo en el sector de atención a las personas sólo puede explicarse si se insiere en un enjambre de relaciones entre esferas sociales (Simonazzi 2009), y siguiendo el posicionamiento de la literatura sobre los modelos de empleo, el contexto histórico, económico y social en el cual tiene lugar la práctica del empleo es un factor explicativo de la configuración final del mismo (Grimshaw y Lehndorff 2010).

Gráfico 1. Las dimensiones del cuidado.



Fuente: Elaboración propia

Las dimensiones que componen un empleo y que pueden dar cuenta de su calidad o su precariedad descansan en un sistema definido por la estructura clásica de Estado, mercado, familia. En concreto está anclado en las formas cómo se definen en un contexto determinado el papel del estado, de la familia y el mercado. En este sentido en función de la regulación pública los cuidados (reconocimiento del derecho a ser cuidado, los sistemas de provisión o el tipo de prestaciones), de la estructura de mercado de cuidados (existencia o no del mismo y tipo de provisión público o privada), y del grado de perpetuación de la división sexual del trabajo (reconocimiento del trabajo, reparto del trabajo de cuidados) el empleo en el sector podrá concretarse de una u otra forma. Todas estas esferas intervienen en la configuración del cuidado (Recio, 2013).

4. Metodología:

El objetivo es explicar que el empleo en el sector de atención a las personas se configura en un contexto institucional específico. Eso suponía atender a las relaciones entre dichas esferas a través de actores sociales representativos, y por esta razón era necesario recurrir a los discursos de los actores sociales implicados. Por actores sociales se entiende los actores representativos de alguna de las instituciones que pueden haber tenido una intervención activa en la configuración del sistema profesionalizador de los cuidados y en la esfera del empleo. Se ha considerado que los actores son actores colectivos, es decir, que fueron seleccionados

por el lugar y la experiencia que tenían en la institución de referencia. Se han realizado un total de 22 entrevistas en profundidad.

En relación a las entrevistas en profundidad se ha seguido una doble estrategia, una de carácter *macro*, que ha reseguído los discursos, pero sobre todo las explicaciones e imaginarios, de aquellos actores que mediante la acción de las instituciones de pertinencia han tenido una relación activa y cotidiana en la construcción de un sistema específico de atención a las personas en España. A través de estas entrevistas se ha constatado que la *precariedad*, *familismo* y *asistencialismo* son rasgos que caracterizan el sector de atención español, y sobre todo las entrevistas muestran su arraigo y permisividad aun a veces asumiendo que esos valores lastran un sistema que pudiera ser más profesionalizador. Este nivel macro responde a la pregunta inicial sobre cómo se configura el empleo, es decir, hemos pretendido que ese nivel macro sirviera para determinar el modelo de profesionalización de cuidados en España y las razones que lo sostenían. La segunda estrategia es una estrategia a *nivel micro* y responde a la necesidad de debatir sobre calidad del empleo en relación al sistema específico de profesionalización de los cuidados. Para hacerlo se ha analizado una actividad en concreto, el trabajo de atención a domicilio, y se ha entrevistado a las personas protagonistas del empleo, principalmente trabajadoras y empleadores de los servicios. Con estas entrevistas se ponían de relieve las relaciones laborales cotidianas, las formas de poner en marcha el servicio, las demandas y relaciones con usuarios y las familias, etc. El objetivo era explicar el empleo, qué factores intervenían en su configuración a nivel micro, con la intención de identificar dónde se encontraban las posibilidades de mejora.

5. Resultados

5.1. Construcción y transformación del sistema de atención a las personas

En primer lugar se presenta una breve historia del sector y el servicio a explicar. Es la historia contada por las protagonistas, por sus cosmovisiones, sus imaginarios. Una historia que esconde y permite comprender que el asistencialismo y el familismo siguen siendo un rasgo característico de la sociedad española que se traduce en una forma específica de pensar y construir un sector de empleo, que a su vez sostiene un servicio marcado por la precariedad de su empleo. La historia está marcada por el momento histórico en que se realizaron las entrevistas, entre 2011 y 2012, cuando aún no se intuían los cambios posteriores que frenaron el sistema. El sector de atención a la dependencia en general y el servicio de atención

domiciliaria específicamente habían crecido de forma desordenada, vinculados al sector público, específicamente en el mundo local, aunque en muchas poblaciones su expansión se debió al desarrollo de programas de inserción ocupacional de mujeres financiados con fondos europeos. Es desorden inicial se había ido reduciendo al largo de los años a medida que crecían las necesidades de recibir cuidados, mayoritariamente por el envejecimiento de la población, aunque se percibían grandes diferencias en función del territorio local y la voluntad política del partido de gobierno. Sin embargo, el año 2007 marcará un antes y un después, no sólo en la expansión de los servicios y prestaciones, también lo marcó en los discursos de los actores sociales. La Ley de Dependencia supuso ante todo la universalización del servicio, las personas tenían el derecho individual de recibir cuidados específicos, una universalización que a juzgar por los discursos había llegado para quedarse. Ese nuevo marco legal supuso cambios en el sistema público español de cuidados. En este sentido, los años posteriores a la ley fueron años de mejora de las normativas y protocolos en torno a los servicios que integraban la cartera de servicios de la dependencia. Si bien eran servicios que ya existían, el marco normativo, impulsó las revisiones de protocolos y normativas para la mejora de los servicios. También se ampliaron las redes de colaboración entre la administración pública y las entidades que debían prestar el servicio. Por ejemplo se generó un Reglamento de Atención Domiciliaria, liderado por el *Departamento de Acció Social i Ciutadania*, que recogía cuestiones relativas a la calidad del servicio y planteaba aspectos que iban desde la propia definición de las tareas a realizar, como los perfiles profesionales (de acuerdo a un perfil formativo específico) y un modelo y protocolo destinado a controlar los procesos de acreditación de empresas que quisieran concertar sus servicios con la Administración Pública y pasaran a formar parte de la red pública en el ámbito sociosanitario. Se trata pues de normativas que trasladadas a la práctica real y cotidiana debían tener un impacto en términos de calidad (tanto de calidad en la prestación del servicio como en el empleo generado).

“El reglament del SAD a veure, és la primera vegada que realment s’ha pogut elaborar aquest reglament (...). La novetat és, per una banda, perquè és la primera vegada que es regulen els serveis d’atenció domiciliària, es regulen tots els serveis, des de l’àmbit públic com el privat que volen prestar serveis dintre de l’Administració. Llavors pel que seria els públics es determina quins són i en quins casos s’ha de prestar l’atenció domiciliària, quins són els indicadors de risc per poder donar aquesta atenció. S’estableixen uns mínims i uns màxims en funció de la situació de la persona, també es determina els drets que tenen les persones usuàries del reglament. S’estableix també el tema del copagament” (AP_AA_B2).

Sin embargo, el discurso por la universalización del sistema se pone en entredicho cuando se observaban las prácticas reales, y sobre todo sus justificaciones. Unas prácticas que delataban que tras el discurso universalista, se escondía la justificación a soluciones que donaban el poder a la familia para decidir el tipo de servicio o prestación, la justificación de la prestación económica por encima de los servicios (con un impacto negativo directo sobre el objetivo de la profesionalización del sector) o el escaso interés por desarrollar mecanismos de seguimiento y control de las entidades que prestaban el servicio.

“I per l'altra hi ha la prestació vinculada al cuidador, clar que hi ha molta gent que ha decidit quedar-se a casa. Llavors això és totalment respectable(...) una altra cosa és una persona que es vol quedar a casa no la obligarem a anar a la residència, si compleix tots els requisits” (AP_AA_B1).

Asimismo, aquello que no se ponía en duda era el modelo de provisión, con gran impacto sobre la configuración del mercado de cuidados. La centralidad era para la Administración Pública, y en el caso del SAD para la Administración Pública Local, pero sin embargo la gestión privada de los servicios era un tema incuestionable y que no formaba parte de las discusiones de aquellas personas encargadas de pensar el servicio. Un mercado que se ha caracterizado por la expansión del tercer sector social y de un creciente interés por parte de grandes grupos empresariales españoles en la gestión de este tipo de servicios. En cualquier caso, este modelo, que se verá que tiene efectos sobre el empleo no se pone en duda, y por tanto no concuerda con el interés por la profesionalización que recogía la propia ley de dependencia.

Los relatos de los actores sociales han puesto de manifiesto la importancia de vincular las distintas esferas sociales para el entendimiento del modelo profesionalizador de cuidados en una sociedad. Estaríamos ante un modelo que pretende su profesionalización pero que sigue anclado en un sistema no profesional.

5.2. El empleo en el sector...o cómo se fijan las condiciones de empleo en el SAD

“puedes ir a la jornada que tu quieras sobre dependencia, y lo que más oyes, lo que más pesa es, el usuario, el centro...del trabajador no se habla nunca. Nadie habla de las profesionales”

(Representante sindical)

El SAD es un servicio que sigue la lógica apuntada en el apartado anterior. Existe desde hace muchos años, de hecho su expansión no parece estar del todo ligada a la expansión del sistema español de Servicios Sociales, o al menos no de una forma consciente. Su expansión se dio en plena crisis económica de los años 90, con una tasa de desempleo femenino que rozaba el 30%. Los planes europeos para el fomento del empleo femenino y la expansión de los nuevos yacimientos de empleo fueron grandes motores del crecimiento del servicio. En Catalunya, y Barcelona concretamente, el empleo se generó de forma desordenada, y en muchos ayuntamientos las trabajadoras del SAD se incorporaron a las plantillas de los servicios sociales básicos. No eran empleadas públicas, pero sí trabajaban en los mismos centros de trabajo y en los mismos equipos que otras referentes de los servicios sociales de primaria. Hacia finales de los años 90, se ordenan un poco más las carteras de servicios, pero también se consolida el proceso de externalización y privatización de los servicios. Más allá de la historia del sector lo que aquí se quiere explicitar es que para entender cómo se configura el empleo es necesario atender a la triple relación Estado, Mercado, Familia.

La composición de la mano de obra

En primer lugar la composición de la mano de obra y el contenido del trabajo denotan que el trabajo de cuidado sigue siendo invisible. El rostro del trabajo en el sector de atención a las personas, en este caso de la atención domiciliaria, es un rostro femenino. En todas las entrevistas realizadas había una unanimidad de respuestas: las trabajadoras son mujeres. Al hecho de ser mujeres se le suma que la mayoría de ellas son mujeres de mediana edad, de clase obrera, y en muchos casos de origen extranjero. En otras palabras se da por hecho que las características del empleo (el contenido y las condiciones) cumplen los requisitos para ser un trabajo mayoritariamente para mujeres, es decir, el cuidado y la precariedad son territorio femenino. En la mayoría de los casos se trata de mujeres de mediana edad con una trayectoria laboral larga, siempre en segmentos precarios del mercado de trabajo.

“és un perfil eminentment femení. Primer perquè venim d’una situació poc regulada, de poca exigència de formació prèvia de tot el personal cuidador i clar el perfil és eminentment femení, pel treball”. (AM_O_P).

“Hi ha un tema també, sobretot d’atenció a persones grans, que sent molt jove no s’ha tingut prou expertesa a la vida, no laboral, si no a la vida com per afrontar experiències d’aquesta duresa. Llavors no tenim gent molt jove treballant en aquest sector”. (AM_O_CP).

Estas observaciones son importantes para discutir sobre la cualificación de este tipo de trabajos. Hay saberes necesarios para realizar este trabajo e incluso se reconoce que

proporcionan conocimiento experto sobre la tarea a realizar. Unos conocimientos que al no ser formales (no tienen un origen técnico) no se valoraran en cuanto a cualificación del empleo. En cualquier caso la falta de tiempo vivido dificulta la buena ejecución de las tareas vinculadas a dicho servicio. De ahí que las jóvenes rehúyan este tipo de empleos.

Las condiciones de empleo

El modelo planteado sobre la relación de las dimensiones de la calidad del empleo y la necesaria atención a los anclajes institucionales permite destacar que en el Servicio de Atención Domiciliaria la fijación de las condiciones de empleo no sólo se explican por los marcos que delimita la propia relación laboral. En este sentido diríamos que los procesos de negociación colectiva están constreñidos por un sistema más amplio de relaciones: el modelo de externalización, el tipo de pliego de condiciones, el seguimiento y control de los servicios, el poder de las familias para elegir.

En este sentido, el SAD estudiado tenía especificidades propias. El modelo de externalización hacia empresas y entidades privadas no estaba en discusión, y el sistema era la realización de concursos públicos con cada 2-4 años. La externalización implica un sistema de concursos públicos para la adjudicación del servicio, en este sentido esto interviene en la *seguridad del empleo*. Ya que es posible que cada edición del concurso de adjudicación se cambien las empresas, con el consecuente perjuicio a las trabajadoras que corren el riesgo de perder el empleo. Por ello, cuando se produjo el proceso de externalización de estas trabajadoras la primera lucha sindical fue por el derecho de subrogación. Además, la expulsión de los servicios de SAD de los centros de atención social primaria, tuvo otro efecto, las trabajadoras familiares dejaron de estar en contacto cotidiano con otras figuras profesionales de los servicios sociales. Esa relación directa se sustituyó por un doble circuito de relaciones. Las trabajadoras a domicilio sólo pueden comunicarse con su superior en la empresa, pero dejaron de tener contacto con otras profesionales de los servicios sociales de primaria. Un cambio que tiene consecuencias sobre la calidad del servicio (se tarda más en reaccionar ante los cambios observados en las personas usuarias) y sobre la calidad del empleo (pérdida de un centro de trabajo, la relación con las compañeras).

“La informació de l'estat del servei, l'empresa l'ha de donar sistemàticament al territori, però acaba essent un sistema molt complex de gestió. L'empresa rep aquesta informació, ens l'ha passa però sovint és una informació que sempre...en aquest torna la informació cap a munt hi ha un decalaix de temps que no es pot subsanar.” (AP_AL_BT).

Otro elemento a tener en cuenta es los mecanismos técnicos para adjudicar el servicio, los pliegos de condiciones, que son las hojas de ruta de los gobiernos locales, donde se fijan las condiciones que deben cumplir dichas empresas y/o entidades. En el estudio de caso realizado Los pliegos de condiciones se habían mejorado para dotar de mayor valor a las cláusulas técnicas y castigar a aquellas ofertas que presentaran una oferta económica temeraria². Estas cuestiones, aunque aparentemente técnicas tienen un poder claro sobre la fijación de condiciones de empleo, ya que por un lado pueden definir la estructura del servicio, por ejemplo obligando a tener determinadas figuras para la gestión y seguimiento de caso, y por el otro es mediante el pliego que se fija el precio que se va a pagar por el servicio. El precio que se paga por el servicio está directamente relacionado con la negociación colectiva de los niveles salariales. La influencia del precio del servicio pagado por la administración en el salario final incumbe al conjunto de personas que trabajan en la domiciliaria, pues los Convenios Colectivos se negocian en este trasfondo. Las empresas difícilmente van a acceder a una revisión importante de los salarios y más a sabiendas de cuál es la política de precios de la administración pública. Por tanto, el convenio colectivo afecta a todas las personas que trabajan en atención domiciliaria, tanto a aquellas empleadas en empresas con una relación con la Administración Pública como para aquellas que no lo tienen.

“Y a la hora de negociar en los convenios para que suban los salarios la Administración no entra, entonces?! Las empresas dicen que con lo que paga la Administración no pueden subir el salario. Y es un pez que se muerde la cola. Por un lado la Administración tiene la obligación de cumplir convenio. Si nosotras exigimos un salario más alto, la Administración tendría que poner un precio más alto. Es un pez que se muerde la cola. Entonces claro a la Administración tampoco le conviene que en nuestro contrato salga un sueldo más alto porque ella lo tiene que pagar” (AM_O_S1).

Otro aspecto importante tiene que ver con las fórmulas en las que se pacta con la familia los tipos y formas del servicio. Las trabajadoras sociales del ayuntamiento son las primeras responsables de fijar y decidir con las familias qué tipo de trabajo se ha a realizar y los tiempos y horarios del mismo. Esta mayor libertad a las familias permite adaptarse a las necesidades, pero genera ciertos problemas desde el punto de vista del empleo, ya que la mayoría de servicios se concentran en unas horas al día (a primera hora de la mañana para hacer las higienes, a mediodía para dar de comer, y a última hora de la tarde para acostar a las personas). Desde el punto de vista de la gestión del servicio esto supone un problema para la fijación de jornadas laborales, ya que hay muchas franjas horarias en las que se reduce

² En el momento actual esa realidad ha variado y en el concurso de 2013 se premiaron empresas que habían hecho una oferta económica temeraria.

sustancialmente el volumen de trabajo. Esto se ha impactado en la desregulación de las jornadas de trabajo y de un mayor recurso a las contrataciones a tiempo parcial.

“O luego, yo quiero un servicio concentrado en domingo porque es el día que libra la chica que tengo, y entonces necesito que vengáis de 12 de la mañana, de 9 de la mañana a 9 de la noche. Esto que implica, que la empresa tiene que hacer turnos, no puedes tener una jornada completa, implica que el objetivo del servicio de una trabajadora familiar se pierde (...). Tienes un objetivo, unas tareas y un tiempo determinado. Cuando tu tienes un servicio de 9 de la mañana a 9 de la noche, no tiene sentido, no tienes tareas para llenar todas esas horas.” (AM_EA_C1).

La cualificación del trabajo y la mejora de las condiciones de empleo

La formación es el elemento de consenso entre todos los actores implicados. La formación está en el primer plano de los discursos y de las demandas ya que se entiende que el reconocimiento formativo es un paso clave para la mejora del sector, y que presumiblemente sea uno de los motores de mejoras substanciales en otras dimensiones de las condiciones de empleo. La formación se asemeja a reconocimiento formal de saberes, se traduce en mayor capacitación técnica para el desarrollo de la actividad laboral. Sin embargo los relatos de las protagonistas entrevistadas plantean algunas dudas sobre la fuerza real de la formación como motor de cambio, y que dejaría paso a explicaciones que defienden el poder de los imaginarios sociales y la no neutralidad en la construcción de la cualificación de una actividad. Una de las batallas desde los años 90 ha sido el del reconocimiento de la formación como camino necesario para el reconocimiento profesional. En este sentido las asociaciones de profesionales y las representantes de las trabajadoras enarbolaron la lucha por la formación. Una lucha que después fue recogida por la administración y con los años las empresas también han ido asumiendo. Las profesionales entendían que una mejora en los sistemas formativos iba a generar un reconocimiento social de su actividad – una demanda específica de las asociaciones profesionales – e iba a mejorar las condiciones de empleo – demanda sindical-. Además, la homologación de estudios sobre el cuidado de las personas debía mejorar la atención finalmente ofrecida. La falta de profesionalidad era uno de los problemas que acosaban al sector. La escasa y difusa oferta formativa se unía a la baja consciencia sobre la necesidad de exigir personal formado e invertir en este tipo de formación por parte de las empresas. Tampoco la Administración Pública había desplegado todas las herramientas necesarias para afianzar una estructura educativa específica. Sin embargo a finales de los 2000 las demandas por la formación parecieron surgir efecto, como prueba de la necesaria profesionalización del sector. De este modo se aprobó la implantación de una

formación de grado medio homologada, el Técnico en Atención Sociosanitaria de Grado Medio. Una formación que superaba el esquema de la formación ocupacional, que era la que daba acceso a la formación. Por otro lado la ley fijaba que en 2015 las empresas que prestasen servicio debían tener al 100% de sus trabajadoras con la formación específica.

Sin embargo, la mejora del reconocimiento formal de la formación, no ha tenido un reflejo en la mejora de las condiciones de empleo. En la atención domiciliaria es posible distinguir una mejora de los requerimientos formativos para el acceso al empleo, pero este proceso no parece haber generado grandes cambios en la mejora de condiciones laborales. Estudiar más no es sinónimo de mejores condiciones de empleo, al menos no lo es para aquellas empleadas de las entidades que están prestando servicio público. El tener o no formación mejora las posibilidades para estar contratada por una empresa gestora de un servicio público, que a priori está más regulada y controlada que una que no tiene que dar cuentas a la Administración Pública. Esto debe relacionarse con el contenido y valor del trabajo que desempeñan las trabajadoras familiares. En este caso queda claro que la actividad laboral está íntimamente ligada al trabajo doméstico y familiar configurándose una barrera real a la cualificación de este trabajo a pesar de las mejoras en el ámbito formativo. La invisibilidad del trabajo doméstico y familiar debe ser tomada en cuenta ya que esto ayuda a comprender la no mejora del empleo aunque se hayan realizado claros esfuerzos en el ámbito de la educación formal. El trabajo de cuidados vinculado a las situaciones de dependencia tiene unas características que dificultan el traspaso de la capacitación técnica a unas mejores condiciones de empleo y un mayor reconocimiento del trabajo.

“En canvi la treballadora sòciosanitari és un perfil que no està valorat. No és un treball valorat per la societat (...) la societat no els valorem. No els hi donem prestigi. I això és molt important. Hem d'arribar a que el que sigui cuidador tingui l'orgull de ser-ho com ho té la infermera de ser-ho o el metge de ser-ho. Perquè si no sempre serà un treball de segon nivell, però del més baix de l'escala o l'ascensor social”.(AF_AM).

6. Reflexiones y conclusiones

Se constata que las políticas diseñadas desde la Administración se defendían como políticas universalistas y con capacidad de transformación de la realidad social, las prácticas analizadas indican que éstas no han roto con los elementos que tradicionalmente han caracterizado el sistema de bienestar español. Se pone de manifiesto que los discursos estaban plagados de referencias sobre el alcance de un proceso de cambio en el sistema de bienestar español,

destacándose una clara intención de transformación en relación a un sistema anterior basado en unos servicios escasos y deficitarios, una familia omnipresente, y un mercado de atención a las personas desregulado. Sin embargo las prácticas finalmente realizadas muestran la fortaleza de elementos estructurales, asumidos por las administraciones competentes, que han limitado el supuesto cambio. Unos rasgos estructurales que son transversales a todas las instituciones sociales. Los rasgos estructurales son asumidos por todos los actores sociales, los discursos plantean mejoras, plantean cambios, discuten imperfecciones, pero raramente se piensa en un cambio estructural, de modo que el sistema universalizador perseguido era un sistema universal transformado, que no se correspondía con elementos comunes a los otros dos grandes sistemas de bienestar, la sanidad y la educación. En realidad las prácticas han puesto de manifiesto que se quería un cambio de los Servicios Sociales sin apenas remodelar los pilares sobre los que se construyeron históricamente los Servicios Sociales.

Los impactos de esos factores, que señalamos como estructurales, intervienen sobre la esfera del empleo, ya que dichos rasgos se concretan en formas específicas de organización del empleo, en salarios, en tiempos de trabajo, en reconocimiento de la profesión. Un sistema del bienestar que externaliza y por tanto deja en manos de operadores privados ciertas partes de la cadena de servicios. Se ha visto que la fijación de las condiciones de empleo depende de la forma cómo se establezca la relación con esferas distintas la mercado de trabajo: los horarios dependen de cómo se estructure el servicio y de quién decida cómo se organiza el servicio; los salarios dependen del precio que las administraciones paguen a las operadoras, etc. Por otro lado la invisibilidad del trabajo de cuidados obstaculiza que haya mejoras en las condiciones de empleo, aunque sí se haya avanzado en el reconocimiento formal de este tipo de empleos.

A modo de reflexión final merece la pena apuntar que el poder desenmarañar el enjambre de relaciones que configuran el empleo en el sector de atención a las personas, y en el servicio de atención domiciliaria, facilita encontrar las vías para diseñar intervenciones que permitan caminar hacia un sistema del bienestar basado en la calidad de los servicios y la calidad del empleo.

Bibliografía

- ABBOT, Andrew (1988): *The system of professions. Essay on the division of expert labour*. Londres: University of Chicago Press.
- ANGELOFF, Tania (2003) : "Employées de maison, aides à domicile : un secteur paradoxal" en S. Gojard et al. (dir.) *Charges de Famille*. Paris: La Découverte, pp. 165-186.

- ANXO, Dominique; FAGAN, Colette (2005): "The family, the state and now the market: the organisation of employment and working time in home services for the elderly" en G. Bosch y S. Lehndorff (ed.) *Working in the service sector. A tale from different worlds*. Londres: Routledge, pp. 121-147.
- BENERIA, Lourdes (1981): "Reproducción, producción y división sexual del trabajo". *Mientras Tanto*, 6, pp. 47-84.
- BETTIO, Francesca; PRECHAL, Sacha (1998): *Care in Europe. Joint Report of the "Gender and Employment" and the "Gender and Law" Groups of Experts*. European Commission.
- BETTIO, Francesca; SIMONAZZI, Annamaria; VILLA, Paola (2006): "Change in care regimes and female migration: the care drain in the Mediterranean". *Journal of European Social Policy*, 16 (3), pp.271-285.
- CAMERON, Claire; MOSS, Peter (2007): *Care Work in Europe. Current understandings and future directions*. Londres: Routledge.
- CANO, Ernest (2004): "Formas, percepciones y consecuencias de la precariedad". *Mientras Tanto*, 93, pp. 67-82.
- CANO, Ernest (2007): "La extensión de la precariedad como norma social". *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, 29, pp. 117-138.
- CROFF, Brigitte (1996) : "Les emplois familiaux: le travail domestique réhabilité?". *Cahiers du Mage*, 4, pp. 77-82.
- DALY, Mary; LEWIS, Jane (2000): "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states". *British Journal of Sociology*, vol. 51, nº 2, pp. 281-298.
- DAUNE-RICHARD, Anne-Marie (2000): "Cualificación y representación social" en M. Maruani, Ch. Rogerat, T. Torns, *Las nuevas fronteras de la desigualdad*. Barcelona: Icaria.
- DELORS, J. (1995): *Libro Blanco: Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- DEVETTER, François-Xavier et al. (2008) : "L'aide a domicile face aux services a la personne. Mutations, Confusions, paradoxes". Rapport pour la DIISES
- DUSSUET, Annie (2005) : *Travaux des femmes, enquêtes sur les services à domicile*. Paris : L'Harmattan.
- EVERTSSON, Lars (2000): "The Swedish welfare state and the emergence of female welfare state occupations". *Gender, Work and Organisations*, 7(4), pp. 230-241.
- FINCH, Janet; GROVES, Dulcie (1983): *A labour of love: Women, work and caring*. London: Routledge and Kegan Paul.
- FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL, Dominique (1996): "Le travail domestique: économie des servitudes et du paratge" en H. Hirata y D. Senotier *Femmes et partage du travail*. París : Syros, pp.87-104.
- FRAISSE, Geneviève (2000): "Servidumbre, servicios de proximidad y democracia" en M. Maruani, Ch. Rogerat, T. Torns *Las nuevas fronteras de la desigualdad*. Barcelona: Icaria, pp. 227-232.
- GRAHAM, Hilary (1983): "Caring: a labour of love" en J. Finch, D. Groves, *A labour of love: women, work and caring*. London: Routledge and Kegan Paul, pp.13-30.

- HUGMAN, Richard (1991): *Power in caring professions*. Basingstoke: Macmillan.
- LALLEMENT, M. (1996) : “Emploi familial et démocratie: de quelques difficultés à faire un bon ménage”. *Cahiers du Mage*, 4 ; pp. 83-102.
- MARUANI, Margaret (1993): “La cualificación, una construcción social sexuada”. *Revista de economía y sociología del trabajo*, 21-22, pp.41-49.
- MUÑOZ DEL BUSTILLO, Rafael et al. (2011): “Pluribus unum? A critical survey of job quality indicators”. *Socioeconomic Review*, 9 (3), pp.447-475.
- PRIETO, Carlos (coord.) (2009): *La calidad del empleo en España: una aproximación teórica y empírica*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- SIMONAZZI, Annamaria (2009): “Care regimes and national employment models”. *Cambridge Journal of Economics*, 33 (2), pp. 211-232.

LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CUIDADORAS INFORMALES PERCEPTORAS DE AYUDAS SOCIALES EN BIZKAIA.

Autoras:

María Silvestre Cabrera (maria.silvestre@deusto.es) Profesora titular del Departamento de Trabajo Social y Sociología. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Universidad de Deusto. Investigadora Principal del Equipo Deusto Valores Sociales

Iratxe Aristegui Fradua (iraiste@deusto.es) Profesora doctora del Departamento de Trabajo Social y Sociología. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Universidad de Deusto. Investigadora del Equipo Deusto Valores Sociales

Raquel Royo Prieto (raquel.royo@deusto.es) Profesora doctora del Departamento de Trabajo Social y Sociología. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Universidad de Deusto. Investigadora del Equipo Deusto Valores Sociales

Usue Beloqui Marañon (usue.beloki@deusto.es) Profesora del Departamento de Trabajo Social y Sociología. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Universidad de Deusto. Investigadora del Equipo Deusto Valores Sociales

Panel: P9 - Dependencia

Abstract:

La comunicación presenta la fundamentación teórica y metodológica de la investigación financiada por la Diputación Foral de Bizkaia (DFB), *Análisis descriptivo y explicativo del rol de personas cuidadoras en Bizkaia y su impacto en el grado de corresponsabilidad alcanzado en la gestión del cuidado*, investigación en la que también colaboran representantes de la Diputación, Sergio Murillo, Lourdes Zurbanobeaskoetxea y Begoña Pablos.

Este trabajo recoge datos sobre las distintas tasas de ocupación y actividad de mujeres y hombres en la Comunidad Autónoma del Euskadi (CAE) y evidencias sobre la feminización del cuidado y la ausencia de corresponsabilidad, así como los riesgos que para la igualdad entre mujeres y hombres y para la inserción laboral de estas tiene la división sexual del trabajo.

Palabras clave: personas cuidadoras, empleo, dependencia, desigualdad, género

Índice

1. Introducción
2. Justificación conceptual
 - 2.1. Tasas de actividad y de ocupación según sexo y edad
 - 2.2. Razones de la inactividad
 - 2.3. Perfil de personas cuidadoras
 - 2.4. La feminización del cuidado
 - 2.5. Riesgos de la feminización del cuidado
3. Planteamiento de la investigación
 - 3.1. Hipótesis
 - 3.2. Objetivos
 - 3.3. Metodología: Justificación de las preguntas incluidas en el diseño del cuestionario
 - 3.4. Diseño de la muestra
4. A modo de conclusiones
5. Referencias bibliográficas
6. Anexo 1. Propuesta de nuevo cuestionario para el seguimiento

1. Introducción

En esta ponencia se presentan los fundamentos conceptuales, la justificación teórica y la metodología a utilizar en el análisis del impacto que la asunción del cuidado informal tiene en la empleabilidad de las personas cuidadoras y en su inserción laboral¹.

En las labores de cuidado informal, el perfil de persona cuidadora está altamente feminizado y su edad media es avanzada. Existen significativas diferencias a la hora de gestionar el cuidado en función del sexo tanto de la persona cuidada como de la persona cuidadora. Estas diferencias explican la mayor o menor corresponsabilidad de otras personas del entorno familiar y social.

La legislación, las políticas públicas y las prestaciones existentes refuerzan el rol de persona cuidadora existente. Se perpetúa la feminización del cuidado y no se promueve la corresponsabilidad necesaria en una concepción basada en el cuidado compartido. Es importante no solo tratar de incidir en la corresponsabilidad sino también en el valor social atribuido al cuidado informal.

Consideramos que un análisis explicativo de la información contenida en la base de datos de personas cuidadoras de la Diputación Foral de Bizkaia (DBF) puede ofrecer claves interesantes para conocer mejor el colectivo de personas cuidadoras en Bizkaia. También creemos que puede ser útil para la planificación y ejecución de políticas y acciones concretas que incidan en un mayor bienestar de las personas cuidadoras y cuidadas y en un empuje a favor del cuidado corresponsable y al incremento de la valoración social del cuidado.

A partir de la explotación de la base de datos de personas cuidadora de la DFB se procederá a realizar un análisis explicativo del porqué del perfil altamente feminizado de las personas cuidadoras. Se tratará de esclarecer el impacto que la asunción del cuidado tiene en la inserción laboral de las personas cuidadoras. También se buscarán claves explicativas al impacto de las políticas en la definición del rol de persona cuidadora y se procederá a plantear posibles medidas de carácter institucional y social que ayuden a alcanzar un verdadero cuidado compartido y corresponsable.

¹En un primer momento esta ponencia iba a incluir los datos resultantes de la investigación, sin embargo, un retraso en el trabajo de campo nos ha imposibilitado aportar datos en este trabajo, por lo que la ponencia se limita a recoger los fundamentos conceptuales, la justificación teórica, la metodología y el cuestionario.

2. Justificación conceptual

Dado que el objetivo principal del estudio radica en conocer el impacto que la asunción del cuidado informal tiene en la empleabilidad de las personas cuidadoras y en su inserción laboral, vamos a comenzar ofreciendo algunos datos con relación al mercado laboral en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE). Estos datos pretenden constatar el sesgo de género tanto en los niveles de ocupación como en las tasas de actividad de la población.

2.1. Tasas de actividad y de ocupación según sexo y edad

Al considerar la evolución de **la tasa de actividad** de la población de 16 y más años en la CAE apreciamos claramente la gradual incorporación de la mujer al trabajo productivo. En las últimas dos décadas (1995-2014), la tasa de actividad de las mujeres ha aumentado en 10 puntos porcentuales –del 41,3 en 1995 al 51,9 en 2014– mientras que la de los hombres ha disminuido en casi 2 puntos –del 64,8 al 63,0%. Vemos así que aunque la distancia de género se ha reducido se sigue manteniendo una distancia entre hombres y mujeres de 10,8 puntos.

Tabla 1. Evolución de la tasa de actividad de la población de 16 y más años por sexo y periodo. 1995-2014

	Total	Mujeres	Hombres	H-M
1995	52,7	41,3	64,8	23,5
2001	53,6	42,2	65,7	23,5
2006	54,7	45,4	64,6	19,2
2011	56,0	49,4	63,1	13,7
2014	57,3	51,9	63,0	10,8

Fuente: EUSTAT. PRA. Nota: H-M: (tasa de hombres – tasa de mujeres)

El análisis por grupos de edad muestra una clara diferencia generacional en cuanto a la distancia entre hombres y mujeres en las tasas de actividad. Los datos nos muestran que cuanto mayor es el grupo de edad analizado mayor es, a su vez, la distancia de género; al paso que cuanto menor es el grupo de edad menor es también esa diferencia. De hecho, para el grupo de edad de entre 16 y 24 años la distancia entre hombres y mujeres en cuanto a tasa de actividad ha desaparecido prácticamente en 2014 (0,2). La cuestión que queda por dilucidar es si se trata de un cambio que vaya a mantenerse generacionalmente o si es solo una disminución del sesgo de género coyuntural y circunstancial.

Tabla 2. Tasa de actividad de la población de 16 y más años por grupos de edad y sexo. 2014

	Total	Mujeres	Hombres	H-M
Total	57,3	51,9	63,0	11,1
16-24 años	29,6	29,5	29,7	0,2
25-44 años	90,8	88,5	93,0	4,5
45 y más años	42,5	36,2	49,8	13,6

Fuente: EUSTAT. PRA. Nota: H-M: (tasa de hombres – tasa de mujeres)

Con respecto a la **tasa de ocupación** –población ocupada en relación a la población de 16 y más años- vemos que la tendencia es bastante similar a la de la tasa de actividad. Así, la tasa de ocupación muestra una evolución favorable hacia la igualdad en el trabajo productivo de mujeres y hombres en los últimos 20 años, habiéndose acortado la distancia de género de un 25,9 en 1995 a un 9,4 en 2014. En este sentido, a partir de 1995 vemos que la tasa de ocupación de las mujeres ha ido aumentando progresivamente hasta 2011, manteniéndose en 2014, mientras que la de los hombres se ha visto reducida.

Tabla 3. Evolución de la tasa de ocupación de 16 y más años por sexo y período. 1995-2014

	Total	Mujeres	Hombres	H-M
1995	40,2	27,6	53,5	25,9
2001	47,7	35,3	60,7	25,4
2006	52,5	43,3	62,2	18,9
2011	50,0	44,3	56,0	11,7
2014	48,7	44,2	53,6	9,4

Fuente: EUSTAT. PRA. Nota: H-M: (tasa de hombres – tasa de mujeres)

Tal y como sucede con la tasa de actividad, las diferencias entre mujeres y hombres en cuanto a la ocupación varían en función de la edad, el nivel de instrucción o el número de hijos o hijas al cargo. Vemos así que cuando se trata de la ocupación también hay una clara división generacional. En este sentido, no existen prácticamente diferencias entre los menores de 35 años (siendo incluso la tasa de ocupación femenina ligeramente mayor que la masculina para el grupo de 16 a 24 años) mientras que a partir de los 35 años la distancia de género aumenta de manera significativa (destacando en el grupo de edad de 45 a 54 años).

Tabla 4. Tasa de ocupación de la población de 16 y más años por grupos de edad y sexo. 2014

	Total	Mujeres	Hombres	H-M
Total	48,7	44,2	53,6	9,4
16-24 años	18,6	18,8	18,3	0,5
25-34 años	70,3	69,8	70,8	1,0
35-44 años	79,8	76,8	82,7	5,9
45-54 años	75,7	70,3	81,3	10,0
55 y más años	20,4	16,2	25,5	9,3

Fuente: EUSTAT. PRA. Nota: H-M: (tasa de hombres – tasa de mujeres)

Para comprender la evolución de la actividad en la sociedad vasca, nos interesa analizar junto con las tasas de ocupación **las tasas de paro**. Desde 1995 hasta 2006 se produjo una continuada bajada de la tasa de paro tanto a nivel general como en el caso de los hombres y, más aún, en el caso de las mujeres. Por el contrario, de 2006 a 2013 las tasas de paro han aumentado para el total de la población, pero algo menos en el grupo de las mujeres que en el de los hombres. En este sentido, en las dos últimas décadas se aprecia un descenso muy significativo de la distancia de género en cuanto a las tasas de paro, pasando de 15,5 puntos de diferencia (a favor de los hombres) a la desaparición de esa diferencia e incluso a que en 2013 la tasa de paro de las mujeres sea inferior a la de los hombres (1 punto por debajo). Cabe matizar, sin embargo, que con la crisis económica se ha producido un efecto de equiparación de la situación de las mujeres y de los hombres en lo que respecta a las tasas de paro, habiéndose invertido la distancia de género hacia el lado de las mujeres, debido, fundamentalmente, al empeoramiento de la situación de los hombres.

Tabla 5. Evolución de la tasa de PARO de la población de 16 y más años por sexo y periodo. 1995-2013

	Total	Mujeres	Hombres	H-M
1995	23,8	33	17,5	-15,5
2001	11,1	16,5	7,5	-9,0
2006	4,1	4,5	3,7	-0,8
2011	10,8	10,3	11,3	1,0
2013	14,3	13,8	14,8	1,0

Fuente: EUSTAT. PRA. Nota: H-M: (tasa de hombres – tasa de mujeres)

Por último, mostramos los datos del personal ocupado en los Servicios Sociales ya que es el ámbito de trabajo más claramente feminizado en todas las categorías analizadas. Para el total del personal tenemos una relación de 7 de cada diez mujeres trabajando en puestos relacionados con los servicios sociales y hay algunas categorías como la de limpieza, auxiliares de clínica o trabajadores/as sociales que suponen una relación de más de nueve de cada diez personas computadas. Asimismo, entre el personal dedicado a los cuidados personales tenemos la misma proporción de casi 9 mujeres frente a 1 hombre, con un porcentaje de 86,5% de mujeres en comparación con el 13,5 % de hombres.

Tabla 6. Personal ocupado de los servicios sociales de la CAE por cualificación y sexo. 2012

	Total	Mujeres		Hombres	
	Abs	Abs	%	Abs	%
Total personal	26.368	18.324	69,5	8.044	30,5
Dirección-Admón	3.771	2.696	71,5	1.075	28,5
Personal de servicio	2.339	1.907	81,5	432	18,5
-Hostelería	691	581	84,1	110	15,9
-Limpieza	1.171	1.119	95,6	52	4,4
-Otros	477	207	43,4	270	56,6
Personal sanitario	7.018	6.297	89,7	721	10,3
-Médicos/as	283	148	52,3	135	47,7
-ATS y fisioterapia	910	780	85,7	130	14,3
-Auxiliares clínica	5.662	5.240	92,5	422	7,5
-Terapeuta ocupacional	163	129	79,1	34	20,9
Personal técnico	2.034	1.798	88,4	236	11,6
-Psicólogos y pedagogos/as	704	581	82,5	123	17,5
-Asistente/a social	1.259	1.157	91,9	102	8,1
-Téc. Prevención drogas	71	60	84,5	11	15,5
Personal educativo	2.919	1.965	67,0	954	33,0
-Educadores y profesorado	1.295	931	71,9	364	28,1
-Monitores/as CEE (1)	1.471	902	61,3	569	38,7
-Animadores/as sociocul.	153	132	86,3	21	13,7
Otro personal	1.449	1.180	81,4	269	18,6
-Servicios personales (2)	903	781	86,5	122	13,5
-Otros	546	399	73,1	147	26,9

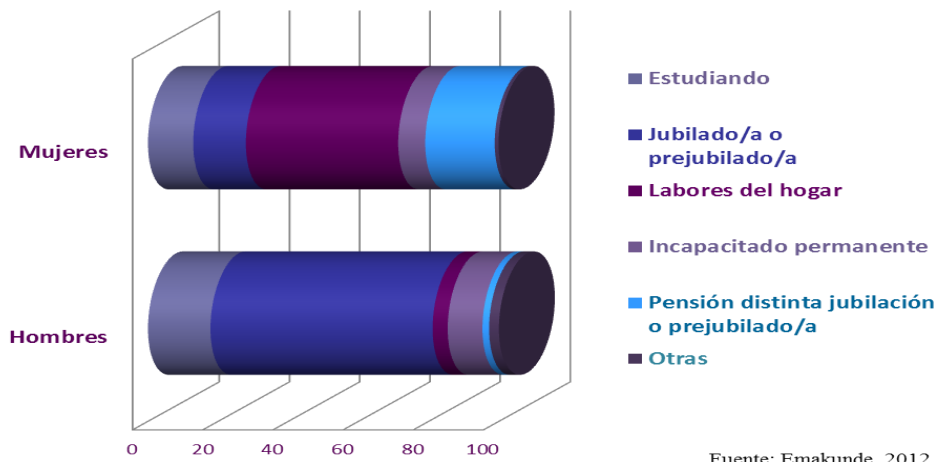
Fuente: Eustat. Servicios Sociales y Acción Social

(1) Centros Especiales de Empleo (2) cuidadores/as asistentes/as a domicilio

Lo que da muestras de la clara segregación laboral y del desempeño por parte de las mujeres, de aquellas profesiones que asumen en el mercado laboral o en la Administración las funciones propias de la reproducción social: cuidado, salud, crianza, limpieza, educación...

2.2. Razones de la inactividad

Gráfico 1. Razones de inactividad



Fuente: Emakunde, 2012

Hemos analizado las diferentes tasas de actividad y ocupación en función del sexo y de la edad de las personas ya que partimos de los siguientes supuestos: la feminización del cuidado y las dificultades de inserción laboral y de empleabilidad de las personas cuidadoras informales. Las tasas son reveladoras y dan muestra del distinto papel social que mujeres y hombres desempeñan en nuestras sociedades. La diferencia de casi once puntos en las tasas de actividad es una clara muestra de ello.

Ahora bien, tan interesante como analizar las tasas de actividad, resulta estudiar las razones que provocan la inactividad ya que son más que reveladoras del distinto rol social asumido por mujeres y hombres y de la incidencia de la feminización del cuidado en la vida laboral de las mujeres.

Tal y como muestra el gráfico 1, los momentos de inactividad en los hombres resultan bastante coherentes con el desarrollo de una vida laboral lineal. Constatamos esta afirmación observando que la principal razón de inactividad de los hombres es el estar jubilado o prejubilado y si nos fijamos en otras posibles razones, más minoritarias, aparecen el ser estudiante o poseer una incapacidad permanente.

Por el contrario, en el caso de las mujeres, la principal razón de inactividad es la asunción de labores del hogar, donde debemos incluir todas las labores propias del ama de casa y de las personas cuidadoras informales, tanto de personas mayores como de personas enfermas y/o niñas y niños.

En el caso de las mujeres, también destaca el porcentaje relativo a “otras pensiones distintas de la jubilación o prejubilación” donde se sitúan, por ejemplo, las pensiones de viudedad, que restringen significativamente los ingresos de muchas mujeres y que ejemplifican la escasa valoración social y económica de la generación de bienestar social no remunerado en nuestras sociedades.

La persistencia de la división sexual del trabajo en los hogares perjudica, en particular, a todas aquellas mujeres que pagan el precio de la reproducción social con su falta de tiempo propio, su sentimiento de culpa o su menoscabo profesional. Pero también los hombres se ven afectados por esta desigualdad que se vuelve contra el sujeto, en principio, privilegiado, cercenando de su personalidad aspectos tan importantes y tan genuinamente humanos como lo emocional, el cuidado o la comunicación íntima. Al mismo tiempo, esta discriminación de las féminas en los hogares hace que la sociedad se vea privada de su talento y potencial en el ámbito laboral, así como de las capacidades de los hombres en el reproductivo. (Royo et al, 2012)

La feminización de las medidas orientadas a la conciliación, que en su momento despertaron expectativas de avance, se ha convertido en un lastre que contribuye a re-reproducir el patriarcado, manteniendo a las mujeres sujetas a sus funciones reproductivas, consideradas ahora no únicas para ellas, pero sí prioritarias frente a los nuevos roles laborales femeninos. (Royo et al, 2012)

2.3. Perfil de las personas cuidadoras

Definimos a la persona Cuidadora principal como *aquella que se ocupa mayoritariamente del cuidado de una persona dependiente, o garantiza que los cuidados necesarios sean prestados de forma correcta y adaptada a las necesidades en cada momento* (DFB, 2014).

Respecto a su perfil podemos señalar lo siguiente:

- La gran mayoría son mujeres con una edad media de más de 60 años.
- El parentesco principal con la persona dependiente es el de hija/o, normalmente la hija, o cónyuge.

- La gran mayoría no trabaja fuera del hogar. Muchas de ellas no han trabajado nunca fuera de casa y en torno a un 10% ha tendido que dejar su empleo para cuidar a la persona dependiente.
- Se trata de personas que, en su mayoría, llevan muchos años dedicándose al cuidado. En torno a una media superior a los 5 o 6 años.

Se aprecia un mayor riesgo de abandonar el cuidado en (DFB, 2014):

- Personas cuidadoras que tienen a su cargo a personas dependientes de mayor edad.
- Cuando las horas dedicadas al cuidado son menores.
- Cuantos menos años se lleva ejerciendo la labor de cuidado.
- Cuando se destina el dinero del PECEF al SAD.
- Debido a alteraciones de la conducta de la persona dependiente.

2.4. La feminización del cuidado²

La división sexual del trabajo en virtud de la cual se atribuye a las mujeres el trabajo doméstico y de cuidados, y a los hombres el sostenimiento económico de la familia y el ejercicio de la autoridad, constituye sin duda uno de los pilares fundamentales de la desigualdad de género. Precisamente la pervivencia de la falta de equidad en el reparto del trabajo reproductivo es un factor fundamental que subyace a la débil o precaria inserción de las mujeres en el mercado laboral, en los poderes fácticos y en aquellos espacios sociales en los que se distribuyen los recursos.

²² Este apartado se basa en el informe de *Cifras* de 2012 de Emakunde elaborado por varias de las autoras de esta ponencia.

Tabla 7. Excedencias por cuidado familiar por sexo de la persona perceptora, CC.AA. y tipo de cuidado. 2011*

	Total abs.	Cuidado de hijas/os				Cuidado de familiares				
		Mujeres		Hombres		Total abs.	Mujeres		Hombres	
		Abs.	%	Abs.	%		Abs.	%	Abs.	%
Total	34.128	32.599	95,5	1.529	4,5	6.202	5.276	85,1	926	14,9
Andalucía	3.479	3.324	95,5	155	4,5	641	523	81,6	118	18,4
Aragón	1.139	1.105	97,0	34	3,0	232	198	85,3	34	14,7
Asturias	326	304	93,3	22	6,7	51	44	86,3	7	13,7
Baleares	834	792	95,0	42	5,0	122	98	80,3	24	19,7
Canarias	504	456	90,5	48	9,5	69	50	72,5	19	27,5
Cantabria	303	287	94,7	16	5,3	72	55	76,4	17	23,6
Castilla-La Mancha	1.531	1.476	96,4	55	3,6	263	217	82,5	46	17,5
Castilla y León	2.454	2.377	96,9	77	3,1	286	243	85,0	43	15,0
Cataluña	4.774	4.559	95,5	215	4,5	775	657	84,8	118	15,2
C. Valenciana	3.559	3.445	96,8	114	3,2	524	423	80,7	101	19,3
Euskadi	3.353	3.180	94,8	173	5,2	271	228	84,1	43	15,9
Extremadura	389	356	91,5	33	8,5	52	39	75,0	13	25,0
Galicia	555	520	93,7	35	6,3	140	117	83,6	23	16,4
La Rioja	304	298	98,0	6	2,0	62	53	85,5	9	14,5
Madrid	7.495	7.117	95,0	378	5,0	2.038	1.795	88,1	243	11,9
Murcia	1.487	1.437	96,6	50	3,4	440	402	91,4	38	8,6
Navarra	1.619	1.544	95,4	75	4,6	160	130	81,3	30	18,8
Ceuta	13	12	92,3	1	7,7	3	3	100,0	-	0,0
Melilla	10	10	100,0	-	0,0	1	1	100,0	-	0,0

Fuente: Anuario de estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social 2011.

(*) Actualizado a 12 de septiembre de 2012.

El disfrute masculino de excedencias orientadas al cuidado de familiares, que se sitúa en torno al 15% para el conjunto del Estado, si bien es mayor que el referido a las excedencias para el cuidado de hijos e hijas (4,5%), denota asimismo una distribución de las responsabilidades reproductivas aún muy desigual.

En los últimos cinco años se detecta una continuidad y, en ocasiones, una profundización de la tendencia a la feminización en el acceso a las excedencias orientadas al cuidado en Euskadi. Mientras el uso femenino de aquellas orientadas al cuidado de hijos a hijas adolece de un claro estancamiento, el de las dirigidas al cuidado de familiares ha pasado de representar el 79,9% en 2007 al 84,1% en 2011.

Tabla 8. Evolución de excedencia por cuidado familiar por sexo de la persona perceptora y tipo de cuidado. CAE, 2007-11

	2007					2011				
	Total abs.	Mujeres		Hombres		Total abs.	Mujeres		Hombres	
		Abs.	%	Abs.	%		Abs.	%	Abs.	%
Total	2.398	2.248	93,7	150	6,3	3.624	3.408	94,0	216	6,0
Cuidado a hijas/os	2.229	2.113	94,8	116	5,2	3.353	3.180	94,8	173	5,2
Cuidado a familiares	169	135	79,9	34	20,1	271	228	84,1	43	15,9

Fuente: Anuarios de estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social 2007 Y 2011.

La ruptura entre la extensión del discurso igualitario y la realidad cotidiana se hace asimismo evidente mediante el análisis de las encuestas de usos del tiempo, que nos permite desvelar cómo se organizan las sociedades, visibilizando la forma en que mujeres y hombres tejen la vida social con sus actividades, trabajos –remunerados o no–, descansos y aficiones.

La Encuesta de Uso Social del Tiempo de 2008 realizada en Euskadi muestra que la división sexual del trabajo está aún lejos de desaparecer. Según este estudio, el tiempo social medio que las mujeres dedican a las tareas domésticas es más de dos horas mayor al día que el de los hombres, mientras que ellos dedican en torno a una hora más que ellas al trabajo productivo y la formación, y disfrutan de más tiempo de ocio, una hora más al día. Este paisaje aún asimétrico y la consiguiente vivencia cotidiana de discriminación de las mujeres en los hogares muestra que, aunque se ha producido un importante cambio de valores a nivel consciente, este aún se plasma escasamente en las prácticas cotidianas del conjunto de la población. La distribución del tiempo de mujeres y hombres es, por tanto, desigual.

Tabla 9. Tiempo medio social destinado a diferentes actividades según sexo (hh, mm). CAE, 2008

	Mujer	Hombre	H-M
C.A. de Euskadi			
Necesidades fisiológicas	11:38	11:43	0:05
Trabajo y formación	2:49	4:00	1:11
Trabajos domésticos	3:25	1:19	-2:06
Cuidados a personas del hogar	0:36	0:19	-0:17
Vida social	0:36	0:41	0:05
Ocio activo y deportes	1:05	1:38	0:33
Ocio pasivo	2:48	3:10	0:22
Trayectos	1:03	1:09	0:06
	Mujer	Hombre	H-M
Araba/Álava			
Necesidades fisiológicas	11:23	11:09	0:14
Trabajo y formación	3:10	4:31	1:21
Trabajos domésticos	3:02	1:12	-1:50
Cuidados a personas del hogar	0:35	0:16	-0:19
Vida social	0:40	0:43	0:03
Ocio activo y deportes	1:05	1:34	0:29
Ocio pasivo	3:05	3:30	0:25
Trayectos	0:58	1:05	0:07
Bizkaia			
Necesidades fisiológicas	11:29	11:38	0:09
Trabajo y formación	2:48	3:53	1:05
Trabajos domésticos	3:24	1:14	-2:10
Cuidados a personas del hogar	0:36	0:21	-0:15
Vida social	0:36	0:41	0:05
Ocio activo y deportes	1:08	1:46	0:38
Ocio pasivo	2:58	3:19	0:21
Trayectos	1:01	1:08	0:07

Gipuzkoa

Necesidades fisiológicas	12:01	12:06	0:05
Trabajo y formación	2:43	3:56	1:13
Trabajos domésticos	3:37	1:30	-2:07
Cuidados a personas del hogar	0:36	0:18	-0:18
Vida social	0:33	0:40	0:07
Ocio activo y deportes	0:59	1:29	0:30
Ocio pasivo	2:21	2:46	0:25
Trayectos	1:09	1:14	0:05

Fuente: EUSTAT. Uso social del tiempo.

La masiva incorporación femenina al mundo laboral ha sacado a la luz la oculta(da) articulación estructural entre la familia y el empleo, que no constituyen dos esferas independientes. La posición de las mujeres en el mercado de trabajo –en desventaja– no puede explicarse sin tener en cuenta los condicionantes o determinantes que impone su rol familiar, de la misma forma que la masculina se explica desde la elevada disponibilidad laboral que le confiere su escasa participación doméstica.

A pesar de que el trabajo reproductivo, realizado fundamentalmente por mujeres, constituye una condición imprescindible para la vida y para la propia existencia del mercado, su contribución al bienestar humano permanece invisibilizada en una sociedad en la que a menudo se niega su carácter de trabajo y su contribución a la economía. En la CAE, la Cuenta Satélite de la Producción Doméstica –pionera en el ámbito estatal– trata de estimar el valor económico aportado por las actividades realizadas en los hogares. Según los datos correspondientes a 2008, la producción doméstica vasca no contabilizada en el PIB asciende a 19.642 millones de euros, lo que supone un 28,7% del PIB. Como puede observarse en la tabla siguiente, las mujeres desarrollan en torno al 72% de dicha producción, frente al 28% realizado por los hombres.

La evolución de los últimos 15 años muestra que la distancia de género, que aún es muy pronunciada, se ha recortado aproximadamente un 15%. La mayor parte de las funciones domésticas son prestadas en mayor proporción por las mujeres, destacando la marcada feminización de algunas de ellas como las relacionadas con la ropa y la limpieza. Los

servicios de mantenimiento, al igual que en 1993, constituyen una función realizada en su totalidad por los hombres.

Tabla 10. Evolución del porcentaje de la producción doméstica no incluida en el SEC desarrollada por mujeres y hombres por funciones y periodo. CAE, 1993-2008

	1993			2008			93-08
	Mujeres	Hombres	H-M	Mujeres	Hombres	H-M	
Total producción doméstica	79,3	20,7	-58,7	71,9	28,1	-43,8	-14,9
Proporcionar alojamiento	75,3	24,7	-50,6	68,9	31,1	-37,8	-12,8
Gestiones	47,9	52,1	4,1	36,8	63,2	26,3	-22,2
Semiocios	58,4	41,6	-16,7	51,9	48,1	-3,7	-13,0
Trayectos	51,6	48,4	-3,2	49,6	50,4	0,7	-4,0
Limpieza	90,1	9,9	-80,3	81,9	18,1	-63,8	-16,5
Servicios de mantenimiento	-	100,0	100,0	-	100,0	100,0	0,0
Otros arreglos	46,8	53,2	6,5	63,0	37,0	-26,0	32,5
Compra de bienes duraderos	59,6	40,4	-19,2	71,7	28,3	-43,4	24,2
Proporcionar cuidados y educación	70,1	29,9	-40,1	68,5	31,5	-36,9	-3,2
Cuidados y educación	71,6	28,4	-43,2	70,6	29,4	-41,3	-1,9
Trayectos (cuidados y educación)	65,2	34,8	-30,4	59,1	40,9	-18,2	-12,2
Proporcionar comida	82,9	17,1	-65,9	72,1	27,9	-44,2	-21,7
Preparar comida	86,1	13,9	-72,1	74,7	25,3	-49,5	-22,7
Compra diaria (comida)	76,0	24,0	-51,9	64,6	35,4	-29,3	-22,6
Trayectos (comida)	76,0	24,0	-51,9	64,6	35,4	-29,3	-22,6
Proporcionar ropa	89,9	10,1	-79,9	88,0	12,0	-75,9	-4,0
Ropa	94,2	5,8	-88,5	89,6	10,4	-79,2	-9,3
Compras diversas (ropa)	62,8	37,2	-25,6	80,2	19,8	-60,5	34,9
Trayectos (ropa)	62,8	37,2	-25,6	80,2	19,8	-60,5	34,9
Ayuda vecinal	67,5	32,5	-35,0	16,1	83,9	67,7	-102,7

Fuente: EUSTAT. Cuentas Satélites de la Producción doméstica.

Aunque la división sexual del trabajo se ha difuminado en las últimas décadas, los datos revisados hasta ahora muestran las poderosas inercias de género que perviven en los hogares vascos y que constituyen uno de los nudos fundamentales en los que se “atasca” el avance hacia la igualdad. La conciliación corresponsable supone que mujeres y hombres puedan compartir en igualdad de oportunidades los diversos trabajos, productivos y reproductivos, necesarios para la vida y disfrutar asimismo de un tiempo propio y social. Como recogen el V y VI Plan para la Igualdad, para caminar en esta dirección es necesaria la implicación de la sociedad en su conjunto, incluyendo las administraciones públicas y las empresas.

2.5. Riesgos de la feminización del cuidado³

Al hablar de *feminizaciones de la desigualdad* nos referimos a la constatación de que tanto la pobreza, como la vulnerabilidad social y el cuidado son realidades altamente feminizadas. En nuestra opinión, son feminizaciones que explican la desigualdad como un elemento estructural del sistema y que se fundamentan en el constructo social de género, en suma, en la diferencia construida social y culturalmente como desigualdad social.

Estas feminizaciones de la desigualdad están estrechamente interrelacionadas ya que, en gran medida, nacen de la división sexual del trabajo y de la atribución de la responsabilidad del cuidado a las mujeres. Pobreza y vulnerabilidad no son sinónimos, debemos entender la pobreza como un indicador de la vulnerabilidad puesto que esta abarca una realidad más amplia y más compleja, de hecho, ser vulnerable no implica, necesariamente, vivir una situación extrema de pobreza, ni siquiera estar en riesgo de exclusión. Significa, sobre todo, estar en riesgo de que se vulneren tus derechos y no tener acceso a los recursos sociales, económicos y políticos en las mismas oportunidades que otras personas (Katzman y otros, 1999 y 200; Filgueira, 1998). En este sentido, la vulnerabilidad está altamente feminizada y está muy relacionada con la feminización del cuidado.

Amaia Pérez Orozco (2009) nos habla del “círculo vicioso” que existe entre el desempeño del cuidado, la generación de desigualdad y la exclusión de la ciudadanía. A la hora de profundizar en la perversa relación que encierra el ejercicio de la responsabilidad del cuidado con la desigualdad y la exclusión, vamos a recoger una idea de Cristina Carrasco que consideramos fundamental, nos referimos al hecho de que todas las personas somos seres interdependientes, esto implica que no debemos referirnos a personas autónomas frente a personas dependientes, sino a diferentes grados de dependencia. A partir de aquí, es fácil entender que el cuidado deba ser concebido como algo vital, necesario y omnipresente y se defina como todos los trabajos necesarios para la subsistencia, el bienestar y la reproducción social. (Carrasco, 2011)

³³ Este apartado recoge algunas de las afirmaciones recogidas en María Silvestre (2014) *De un individualismo placentero y protegido a un individualismo no placentero y desprotegido*. VII Informe FOESSA (documento de trabajo digital)

http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/23102014160137_5634.pdf

A partir de esta definición del cuidado, la Economía Feminista se ha preguntado qué ha ocurrido con estos trabajos considerados necesarios para la subsistencia, el bienestar y la reproducción social. La respuesta es que han sido invisibilizados y desprovistos de valor económico y, en consecuencia, de valor social. Como bien afirma Cristina Carrasco, “designar por trabajo la actividad desarrollada en el mercado y conceptualizar como no-trabajo a aquello realizado en los hogares, ha contribuido a consolidar una valoración distinta tanto para la actividad, como para las personas que la realizan” (Carrasco, 2011: 207).

Un ejemplo de cómo se ha caído en la invisibilización de la aportación del bienestar generado en los hogares lo tenemos en el concepto de desmercantilización de Gösta Esping-Andersen (1993) quien, al presentar la conocida y alabada tipología de los Estados de Bienestar, definió la desmercantilización como la capacidad de los Estados, del ámbito público, de garantizar la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía fuera del mercado, obviando la satisfacción de necesidades que se cubre desde las familias. Esta cuestión fue criticada por las teorías feministas, que reclamaron la consideración del bienestar generado por las mujeres como consecuencia de la división sexual del trabajo (Orloff, 1993) y el sociólogo danés la recogió, incorporando en sus siguientes obras la importancia del bienestar no remunerado generado en las familias, sobre todo, de la mano de las mujeres y hablando también de “desfamiliarización” (Esping-Andersen, Palier, 2010: 19-51).

La consideración de la división sexual del trabajo es importante para entender por qué se han asignado a las mujeres, de manera casi “natural”, los trabajos de cuidados no remunerados, redundando en una falta de autonomía y de libertad (Gálvez, 2010)

Según Orozco para romper el círculo vicioso cuidado-desigualdad-exclusión se exige la configuración de un “derecho de cuidado que sea constituido del núcleo duro de la ciudadanía” (Orozco, 2009:5), para lo cual es necesario abrir el “debate democrático sobre quién debe cuidar, a quién, cómo, dónde y a cambio de qué” (Orozco, 2009: 4).

Las respuestas a esas preguntas tienen que venir de la mano de una organización social corresponsable (Emakunde, 2010, 2014) donde se asuma que no se trata de dar una respuesta a la conciliación, sino de articular un modelo social, político y económico que se corresponsabilice en las funciones y tareas del cuidado para evitar su feminización y para promover lo que también se ha dado en llamar “la sociedad del buen vivir”. Según Lina Gálvez y Juan Torres, “reducir el consumo, apostar por una cultura de la suficiencia y situar el cuidado de las personas en el centro del sistema sería parte de ese nuevo imaginario” (Gálvez,

Torres, 2010). Sin embargo, no son pocos los riesgos de situar el cuidado de las personas en el centro del sistema sin generar antes cambios estructurales y sin promover un nuevo imaginario que se sustente en nuevos valores a partir de la definición de nuevos roles sociales para mujeres y hombres. El principal riesgo sería abonar ideológicamente un discurso que terminara articulando un modelo de familia, de sociedad y de sistema de bienestar más cercano al modelo neoliberal que al modelo feminista. No por ello hemos de cejar en el empeño, pero sin la venda de la ingenuidad o sin el reconocimiento de los posibles retrocesos en la consecución de la igualdad. Un sistema de bienestar público y universal que vele por la justicia social y la igualdad es básico para poder implementar las propuestas que surgen del imaginario y de la doctrina feminista.

Una condición importante es la garantía de recursos propios y de autonomía económica para las mujeres de la mano de los empleos.

3. Planteamiento de la investigación

Para la formulación de la hipótesis de trabajo y del objetivo general partimos de la constatación de la feminización del cuidado, de la división sexual del trabajo y de las diferentes tasas de actividad y ocupación entre mujeres y hombres.

Hipótesis de trabajo: “Las políticas derivadas de la Ley de Dependencia y de apoyo a las personas cuidadoras están reafirmando roles de cuidado de las mujeres y pueden estar desincentivando su incorporación al mercado de trabajo”.

El **objetivo** queda redefinido del siguiente modo: Analizar el impacto que la asunción del cuidado informal tiene en la presencia o ausencia de las personas cuidadoras en el mercado laboral.

Metodología: Cuantitativa, basada en el diseño de una batería de preguntas que el equipo de investigación ha desarrollado para medir y analizar el grado de inserción laboral de las personas cuidadoras así como los posibles factores que puedan estar influyendo en este proceso. El cuestionario (anexo 1) –creado a partir de la reformulación y/o sumatorio de nuevas preguntas a las ya utilizadas hasta el momento por la DFB- fue remitido a las personas responsables de la DFB el 18 de septiembre de 2014. Aunque inicialmente el trabajo de

campo iba a realizarse el último trimestre de 2014, finalmente se llevará a cabo el primer semestre de 2015.

El cuestionario se pasará al total de personas cuidadoras de personas dependientes que cobran la prestación económica por cuidados del entorno familiar PECEF, contando con una muestra final de 3000 personas. La muestra se ha seleccionado según los siguientes criterios: personas cuidadoras y cuidadas menores de 65 años y personas cuidadas viudas con el objeto de rebajar el intervalo de edad de las personas cuidadoras.

4. A modo de conclusiones

Al tratarse de una ponencia que no ha podido presentar todavía los resultados de su trabajo de campo, en estas conclusiones tan solo podemos adelantar algunas de las cuestiones que nos gustaría alcanzar a partir de este tipo de investigaciones. En primer lugar, señalar que la investigación tiene una clara vocación de evaluación de políticas públicas ya que pretende analizar cómo incide directa e indirectamente la legislación y prestaciones vigentes en la perpetuación del rol de cuidadora en las mujeres y estudiar posibles vías para corregir o minimizar este impacto no deseado.

A partir del estudio de las demandas, necesidades y carencias planteadas por las personas cuidadoras se realizará una propuesta de posibles acciones a implementar desde la Administración, en este caso, desde la DFB. Pudiendo presentar también otro tipo de propuestas que afecten a distintos niveles institucionales o a otros agentes políticos o sociales.

Siendo prioritario el análisis de las posibilidades reales de inserción laboral de las personas cuidadoras informales y el margen de maniobra de las políticas públicas para garantizar mayor igualdad entre mujeres y hombres en el desempeño de una verdadera corresponsabilidad en la “ciudadanía”.

Referencias bibliográficas

- BECK, U. y BECK-GERNSHEIM, E. (2003): *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Barcelona: Paidós
- CARRASCO, C., BORDERÍAS, C. y TONS, T. (eds.) (2011): *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*. Madrid: CIP-Ecosocial y La Catarata.
- (2011): “La economía del cuidado: planteamiento actual y desafíos pendientes”, *Revista de Economía Crítica*, nº 11.
- CHAFETZ, Janet (1988). *Feminist Sociology: An Overview of Contemporary Theories*, Itasca: Peacock.
- COBO BEDIA, Rosa (1995). “Género”, en C. AMORÓS. *Diez palabras clave sobre mujer*, Pamplona: Verbo Divino
- COLTRANE, Scott (1989). “Household Labor and the Routine Production of Gender”, *Social Problems*, Vol. 36, nº 5.
- CRESPO, María y LOPEZ, Javier (2008) *Cuidadoras y cuidadores: el efecto del género en el cuidado no profesional de los mayores*, Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Instituto de Mayores y Servicios Sociales
- DEL VALLE, Ana Irene (1998). “Inercias de género y resistencia a la igualdad en la organización doméstica”, *Inguruak*, nº 22 (diciembre).
- DURÁN HERAS, María Ángeles (1998). “Género”, en S. GINER, E. LAMO DE ESPINOSA, y C. TORRES. *Diccionario de sociología*, Madrid: Alianza.
- EMAKUNDE (2010): *V Plan para la igualdad de mujeres y hombres en la CAE. Directrices IX Legislatura* (en línea).
http://www.emakunde.euskadi.net/contenidos/informacion/vcm_marco_juridico/es_def/adjuntos/v.plan.igualdad.cas.pdf
- (2012) *Cifras de la situación de las mujeres y hombres en la CAE*
- (2013) *Cifras de la situación de las mujeres y hombres en la CAE*
- (2014) *VI Plan para la igualdad de mujeres y hombres en la CAE*
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia: Edicions Alfons el Magnànim
- y PALIER, B. (2010): *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*, Barcelona: Ariel
- GÁLVEZ, L. y TORRES, J. (2010): *Desiguales. Mujeres y hombres en la crisis financiera*. Barcelona: Icaria.
- GLENN, Nakano Evelyn. (1987). “Gender and the Family”, en B. B. HESS y M. M. FERREE. *Analyzing Gender. A Handbook of Social Science Research*, Estados Unidos: Sage Publications

LAGARDE, Marcela (1996). *Género y feminismo: desarrollo humano y democracia*, Madrid: Horas y Horas, Cuadernos Inacabados, nº 25.

ORLOFF, A.S (1993): "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States". *American Sociological Review*, Vol. 58, nº 3.

PÉREZ OROZCO, A. (2009): *Miradas globales a la organización social de los cuidados en tiempos de crisis II: ¿qué retos políticos debemos afrontar?* Serie Género, Migraciones y Desarrollo. Naciones Unidas Instraw. Documento de trabajo 6

ROYO, Raquel (2012) *Maternidad, paternidad y conciliación en la CAE*, Bilbao: Universidad de Deusto y Emakunde

ROYO, Raquel; Arístegui, Iratxe; Aurrekoetxea, Maite; Escudero, Ester; Estefanía, Alberto; Nuñez, Arantxa (2012). *Corresponsabilidad, valores y género*, Vol. 30, Vitoria-Gasteiz, Emakunde/Instituto Vasco de la Mujer

SILVESTRE, María (2014) *De un individualismo placentero y protegido a un individualismo no placentero y desprotegido*. VII Informe FOESSA (documento de trabajo digital) http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/23102014160137_5634.pdf

Anexo 1. Propuesta de nuevo cuestionario para el seguimiento

3. PERSONA CUIDADORA PRINCIPAL

D/ña.....

DNI.....Relación / parentesco.....

Fecha de nacimiento.....Sexo: Hombre Mujer

Discapacidad/Dependencia Sí No

El hecho de ser mujer ha influido en la decisión de que sea usted la cuidadora principal (responden sólo las cuidadoras mujeres)

Sí No

Trabaja fuera del hogar

No

a) Nunca he trabajado fuera del hogar

a.1) ¿Cuál ha sido el motivo principal para no trabajar fuera del hogar?

.....

a.2) Si tuviera oportunidad, ¿le gustaría trabajar fuera del hogar?

Sí No

b) He dejado de trabajar para atender a esta persona

b.1) No trabajo desde el año (poner el año): _ _ _ _

b.2) Si tuviera oportunidad, ¿le gustaría volver a trabajar fuera del hogar?

Sí No

c) Dejé de trabajar por otros motivos (distintos al cuidado de esta persona)

c.1) No trabajo desde el año (poner el año): _ _ _ _

c.2) Si tuviera oportunidad, ¿le gustaría volver a trabajar fuera del hogar?

Sí No

*Para las personas que han respondido que **SI** (les gustaría trabajar fuera del hogar)

¿En qué medida considera que el ser “persona cuidadora” le dificulta el poder trabajar fuera del hogar?

1. Nada 2. Poco 3. Bastante 4. Mucho

Y ¿qué condiciones considera que deberían darse para poder incorporarse al mercado laboral y poder compaginarlo con el cuidado de esta persona? (Elegir dos opciones máximo)

- 1- La existencia de una oferta real de un puesto de trabajo
- 2- Un empleo con horarios flexibles
- 3- Poder contratar a un cuidador/a formal (profesional)
- 4- Disponer de ayuda familiar, de mi entorno
- 5- Poder combinarlo con otros recursos (SAD, centro de día....)
- 6- Otros (especificar)

¿Cómo te imaginas a ti misma/o dentro de unos cuantos años (pongamos unos 5 años...):

- 1. Me gustaría seguir dedicándome a cuidar de mi familiar
- 2. Me gustaría dedicarme profesionalmente al sector del cuidado de personas dependientes
- 3. Me gustaría dedicarme profesionalmente a otro sector de actividad distinto de los cuidados
- 4. Otras (especificar):.....

Trabaja fuera del hogar

Sí

Nº de horas.....

Tipo de jornada.....

De baja laboral Sí * No

*¿Cuál ha sido el principal motivo para solicitar la baja laboral?.....

.....

*Para las personas que SI trabajan fuera del hogar. Valore el grado de dificultad que le supone la conciliación del cuidado con: (del 1 mínima dificultad al 4 máxima dificultad)

-su vida personal /cuidado de una misma/o: 1.Nada 2. Poco 3. Bastante 4. Mucho

-su vida profesional/laboral: 1 .Nada 2. Poco 3. Bastante 4. Mucho

-su vida familiar/ de pareja: 1.Nada 2. Poco 3. Bastante 4. Mucho

-su tiempo de ocio/ relaciones sociales: 1.Nada 2. Poco 3. Bastante 4. Mucho

Cuidado de otras personas Sí No

Nº de menores, discapacitados o dependientes a su cargo.....

Otras responsabilidades Sí No

Especificar.....

Tiempo total diario dedicado al cuidado (en horas).....

Recibe apoyos	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
(1)	Horas totales semanales
<input type="checkbox"/> FORMAL <input type="checkbox"/> Diario <input type="checkbox"/> Semanal <input type="checkbox"/> Esporádico (Especificar):	
<input type="checkbox"/> INFORMAL <input type="checkbox"/> Diario <input type="checkbox"/> Semanal <input type="checkbox"/> Esporádico (Especificar):	
Fragilidad del apoyo familiar	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
(Especificar):	
Riesgo de claudicación	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
(Especificar):	

(1) Si el cuidador principal trabaja: quién sule su ausencia

Número de cuidadores suplentes:.....

Sexo: Hombre Mujer

Edad:..... Nacionalidad: Horas/semana:.....

Relación familiar con el dependiente Sí ¿cuál?..... No

Contratado Sí No

Voluntariado Sí No

Tareas principales

.....
.....

Se pasa la escala de detección de riesgo de la persona cuidadora (Guberman)

4. VIVIENDA

VIVE EN DOMICILIO

La vivienda habitual es:

del solicitante propiedad alquiler

de otros

El entorno de la vivienda habitual es: rural urbano

La vivienda habitual reúne condiciones: Sí No

VIVE EN RESIDENCIA

Recibe visitas	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
	Horas totales semanales
<input type="checkbox"/> Diario <input type="checkbox"/> Semanal <input type="checkbox"/> Esporádico	
<input type="checkbox"/> Familia <input type="checkbox"/> Amigos <input type="checkbox"/> Otros	
(Especificar):	

IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS Y AYUDAS TÉCNICAS:

¿ALGUNA AYUDA TÉCNICA FACILITARÍA SU AUTONOMÍA O LOS CUIDADOS?

Sí Especificar:.....

No

5. SITUACIÓN ECONÓMICO-LABORAL

Renta de Trabajo	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
Tipo de Pensión (Especificar):.....	
Ingresos aproximados de la persona cuidadora:	
<input type="checkbox"/> Inferior a 6.000€	<input type="checkbox"/> Entre 20.000€ y 40.000€
<input type="checkbox"/> Entre 6.000€ y 10.000€	<input type="checkbox"/> Superior a 40.000€
<input type="checkbox"/> Entre 10.000€ y 20.000€	<input type="checkbox"/> No contesta
Ingresos aproximados de la unidad de convivencia:	
<input type="checkbox"/> Inferior a 6.000€	<input type="checkbox"/> Entre 20.000€ y 40.000€
<input type="checkbox"/> Entre 6.000€ y 10.000€	<input type="checkbox"/> Superior a 40.000€
<input type="checkbox"/> Entre 10.000€ y 20.000€	<input type="checkbox"/> No contesta

6. RECURSOS UTILIZADOS DE LA LEY DE DEPENDENCIA

	Utilizado
A) Servicio de Teleasistencia	
B) Servicio de Ayuda a domicilio: (señalar nº horas)	
1. Atención de las necesidades del hogar	
2. Cuidados personales	
C) Servicios para la promoción de la autonomía personal: Pisos Tutelados / Unidad Socio-Sanitaria	
D) Servicio de centro de día y de Noche	
1. Centro de día para mayores	
2. Centro de día para menores de 60 años	
3. Centro de día de atención especializada	
E) Servicio de atención residencial en sus modalidades:	
1. Servicio residencial temporal personas mayores/personas discapacitadas	
2. Servicio residencial permanente para personas mayores	
3. Centros residenciales de atención a personas en situación de dependencia en función de los distintos tipos de discapacidad	
F) Prestaciones económicas	
1. Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales	
2. Prestación económica de asistencia personal	
G) Servicios para la Prevención de la Dependencia. Programa Zainduz	
H) Gizatek	
1. Ayudas técnicas	
2. Adaptaciones del hogar y ayudas para mejora de la accesibilidad	

¿Se dedicaba al cuidado de esta persona antes de percibir la prestación económica para cuidados en el entorno familiar? Sí No

¿En qué medida ha influido la prestación económica en su decisión para ser cuidador/a principal?

Nada Poco Bastante Mucho

7. PERCEPCIÓN DEL CUIDADOR PRINCIPAL Y DE LA PERSONA DEPENDIENTE

	Cuidador principal	Persona dependiente
Está conforme con el recurso utilizado	<input type="checkbox"/> SÍ <input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> SÍ <input type="checkbox"/> NO
Cubre las necesidades de atención	<input type="checkbox"/> SÍ <input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> SÍ <input type="checkbox"/> NO
Cambiaría a otro recurso	<input type="checkbox"/> SÍ <input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> SÍ <input type="checkbox"/> NO
Considera que necesitaría algún otro recurso/prestación	<input type="checkbox"/> SÍ <input type="checkbox"/> NO Si: ¿ De qué tipo?.....	<input type="checkbox"/> SÍ <input type="checkbox"/> NO

Comentarios:

.....
.....
.....

Trabajador/a Social D./ña.....

En....., a..... de.....2011

Fdo:

Informe Médico / Trabajador Social

CUIDADOS MIXTOS Y CUIDADOS INFORMALES A LOS MAYORES DEPENDIENTES, ¿SON COMPLEMENTARIOS O SUSTITUTIVOS?: UNA VISIÓN COMPARADA ENTRE LOS PAÍSES DEL SUR DE EUROPA.

MIXED AND INFORMAL CARE OF DEPENDENT ELDERLY: ARE THEY COMPLEMENTARY OR SUBSTITUTIONAL? A COMPARATIVE STUDY FOR SOUTHERN EUROPEAN COUNTRIES.

M.Ángeles Minguela Recover.

mmingue@correo.ugr.es

Instituto de Desarrollo Regional. Universidad de Granada.

Dr. José Antonio Camacho Ballesta.

jcamacho@ugr.es

Instituto de Desarrollo Regional. Universidad de Granada.

Panel 9 – DEPENDENCIA.

Resumen

En los países del sur de Europa – España, Italia y Portugal-, la familia y la red de apoyos informales han sido los principales proveedores de cuidados personales. El progresivo envejecimiento de la población está generando un aumento de las situaciones de dependencia. La heterogeneidad en la que se presentan hace que determinadas tareas relacionadas con el cuidado personal realizadas tradicionalmente en la esfera privada pasen a ser cubiertos por proveedores formales de cuidado. El objetivo de nuestro trabajo se centra en analizar cuáles son los factores que determinan la recepción de cuidados mixtos, entre los dependientes mayores de 65 años en su domicilio. La base de datos usada en el análisis es Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) en su oleada 4 para el año 2011. Los resultados indican diferencias entre los países, mientras que en España es un factor significativo percibir prestaciones económicas públicas para recibir cuidados mixtos, no lo es para el conjunto de países del sur. La edad y severidad de la situación de dependencia es directamente proporcional a la probabilidad de recibir cuidados mixtos, siendo mayoritariamente entre las mujeres españolas. Al tratarse de cuidados en el entorno del hogar, el tamaño de éste y la proximidad existente entre los miembros de la red social adquieren un gran protagonismo cuando la distancia es inferior a cinco kilómetros. En definitiva, los

cuidados mixtos se perfilan como un complemento para los cuidadores informales y una estrategia para mantener a la persona en su entorno social.

Palabras clave

Género, Dependencia, Cuidados Informales, Cuidados Mixtos, Proximidad Geográfica.

Abstract

In the Southern European countries- Spain, Italy and Portugal-, the family and the net of informal care are the main providers of personal care. The continuous ageing of the population increases the amount of dependency situations. Because of their heterogeneity, certain tasks related to personal care that were traditionally provided within the private sphere are now provided by formal caregivers. The aim of our study is to analyze what factors determine the reception of mixed care by dependent elderly aged ≥ 65 at home. The database employed is the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) Wave 4 for 2011. Our findings highlight the existence of differences among the countries analyzed. In Spain the reception of the public financial benefit appears to be a significant factor that influences the reception of mixed care, whereas it is not for the rest of the countries. The age and the degree of severity of the situations of dependence are directly proportional to the likelihood of receiving mixed care which is received mostly by women in Spain. As the care is provided at home, the household size and the proximity among the members of the social network are strategic factors when the distance is below 5 km. In conclusion, mixed care can be considered as complementary to informal care and as a strategy to maintain the older people in their own social environment.

Key words

Gender, Dependency Situation, Informal Care, Mixed Care, Geographical Proximity

1. Introducción

La proporción de personas mayores de 65 años en los países de sur de Europa rozará el 30% en 2030 (Eurostat, 2014a). El incremento de la esperanza de vida, la mejora en las condiciones y estilos aumenta el peso de la población mayor dentro de la pirámide debido al descenso de las tasas de mortalidad. Simultáneamente, el incremento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, el aumento de los divorcios, los cambios en las estructuras y dinámicas familiares se traduce en el descenso de las tasas de fertilidad. El envejecimiento no solo provoca una serie de cambios demográficos y sociales sino que es un desafío para los gobernantes dar respuesta a esta demanda social creciente, la atención a personas en situación de dependencia.

Las situaciones de dependencia son entendidas como la falta o pérdida de autonomía personal- física, psicológica y social- requiriendo ayuda de intensidad diferente para el desarrollo de las actividades básicas de la vida cotidiana (Council of Europe, 1998). Estas actividades se dividen dos grupos: actividades básicas de la vida diaria (ABVD) se refieren a aquellas que tienen como objetivo el cuidado de uno mismo por ejemplo, actividades de aseo personal, como lavarse o vestirse. Y las actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD) son más complejas y generalmente implican una relación de la persona con su entorno por ejemplo, el manejo del dinero, hacer la compra, las tareas del hogar, ir al médico, etc. (IMSERSO, 2005). Estas dificultades generan unas necesidades de cuidados personales que pueden ser informales, formales y mixtos. Los cuidados informales implican la intervención de los miembros de la familia o a través de amigos y/o vecinos del entorno más cercano a la persona en situación de dependencia. Este tipo de cuidado se lleva a cabo normalmente desde la voluntariedad, la generosidad y la solidaridad intergeneracional (Attias-Donfut,1992; Rodríguez-Rodríguez, 2005). El cuidado formal se ha definido como una atención profesional que requiere unos conocimientos, una formación específica para desarrollar los cuidados, siendo remunerados. Los principales proveedores son: las organizaciones públicas, privadas o instituciones sin ánimo de lucro (Kalwij, Pasini, y Wu,2014). Y en tercer lugar, los cuidados mixtos son una combinación entre los cuidados informales y los recursos y servicios profesionales prestados por entidades públicas o privadas. Éstos se basan en un sistema complejo que combina la actuación de la familia con el mercado y el Estado (Le Bihan y Martin,2010).

El campo de estudio relacionado con los cuidados personales es muy extenso y diverso. Entre los estudios recientes centrados en la distribución del cuidado formal e informal en Europa destacan Motel-Klingebiel, Tesch-Roemer, y Von Kondratowitz (2005), Van Groenou et al. (2006), Pommer, Woittiez, y Stevens (2007), Bolin, Lindgren y Lundborg (2008) y Lowenstein y Daatland (2008). En ellos se reconoce como en los países Escandinavos, Bélgica y los Países Bajos, el cuidado en el hogar es básicamente de carácter formal, ya sea combinado o no con cuidados informales. A través de una intensa red de servicios y un sistema de políticas de conciliación de la vida personal y personal con el empleo, responden a la disminución de las redes familiares y el aumento de las personas mayores en situación de dependencia (Pavolini y Ranci, 2008). Por el contrario, los países mediterráneos como España, Grecia, Italia y Portugal la familia tiene un papel protagonista en la prestación de cuidados personales y dentro de ésta la mujer. En cambio, la actuación del Estado es de carácter subsidiario complementado las actuaciones de entidades sin ánimo de lucro y religiosas (Carrera et al., 2013). Es importante resaltar que todos los regímenes de bienestar tienen en cuenta los cuidados familiares como núcleo central de referencia o la denominada esfera familiar del régimen de bienestar (Cabrero, 2011).

No sólo los estudios analizan sobre quién -Estado o familia- ha de recaer la responsabilidad de la prestación de cuidados. Si no también, en la construcción de modelos teóricos que explican la relación entre el cuidado formal e informal, a partir de las tareas que cada uno desempeña (Travis, 1995; Lyons y Zarit, 1999; Geerts, 2010), se identifican tres modelos: el *modelo compensador jerárquico* determina la existencia de un orden en la elección de la tipología de cuidado. La primera opción son los cuidados informales, procurados por el cónyuge, luego por sus hijos, otros miembros de la familia y, por último, por los cuidadores formales (Cantor 1975a , Cantor,1979b). Ante la imposibilidad de los familiares o la severidad de la situación de dependencia son los cuidados formales los que compensan la prestación de cuidados personales. El *modelo de especialización de las tareas* plantea que el cuidado formal aparece cuando las tareas demandadas exceden las capacidades de los cuidadores informales. Los cuidadores informales desempeñan aquellas tareas que no implican una gran especialización o son muy sencillas, mientras que los cuidados formales son los encargados de realizar aquellas tareas complejas que requieren una formación y especialización. Los proveedores formales e informales proporcionan diferentes tipos de cuidado en función de sus características y la complejidad de las necesidades del dependiente (Litwak,1985;Noelker y Bass,1989; Litwak, Messeri y Silverstein,1990). El *modelo de*

cuidado suplementario (Edelman y Hughes 1990; Travis 1995) reconoce que el cuidado formal sustituye al cuidado realizado por los cuidadores informales ante su ausencia temporal o circunstancial (Rogero-García, 2009). Las tareas realizadas por ambos son las mismas, a diferencia de modelo complementario (Van Houtven y Norton, 2004; Gannon y Davin, 2010).

La ponencia presenta un avance de los primeros resultados de un análisis en profundidad sobre los factores predictivos del consumo y la tipología de cuidados personales entre los países del sur Europa. Los resultados que se exponen tratan de explicar la existencia de un patrón de cuidados mixtos entre los mayores dependientes de 65 años que reciben cuidados personales en su domicilio en España y para el conjunto de países del sur de Europa disponibles en la encuesta SHARE w4. Para desarrollarlo la ponencia se estructura, tras esta breve introducción, en tres apartados. En primer lugar, se describe el proceso metodológico de construcción de la muestra, los factores implicados en el trabajo y los modelos estadísticos utilizados. En segundo lugar, se exponen los resultados obtenidos del análisis descriptivo de la situación de los cuidados personales, en general, y de los factores predictivos de los cuidados mixtos en España y en los países del sur de Europa. Y en tercer lugar, se presentan las primeras conclusiones.

2. Muestra y métodos

2.1. La muestra

La base de datos utilizada para la realización del trabajo es The Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe, en su oleada 4 para el año 2011 (SHARE-Project, 2013a). Los países de estudio son España y los países de sur de Europa- Italia y Portugal- disponibles en la encuesta. Los encuestados son mayores de 65 años, presentan al menos una dificultad en las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria (véase, la Tabla 1) y reciben cuidados personales.

Dimensiones	Actividades
Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD). Número de limitaciones entre 0 y 6.	<ul style="list-style-type: none"> - Vestirse o desvestirse. - Desplazarse dentro de la habitación. - Tareas de comer. - Cambio de postura dentro de la cama. - Uso del baño. - Tarea de levantarse o acostarse en la cama.
Actividades Instrumentales de la Vida Diaria (AIVD). Número de limitaciones entre 0 y 7.	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultades de orientación (uso de un mapa). - La Preparación de comidas. - Ir de compras como al supermercado. - Llamadas telefónicas. - Administración de medicamentos. - Hacer tareas de la casa o el jardín. - Administración del dinero.

Tabla 1 Clasificación de las Actividades Básicas e Instrumentales de la Vida Diaria (SHARE-Project, 2011b)

Para determinar el número de encuestados que reciben cuidados personales, la encuesta a través de las siguientes preguntas: Piensa si en los últimos doce meses, ¿algún miembro fuera del hogar, algún amigo o vecino le ha proporcionado cuidado o ayuda en su hogar?, ¿alguien que conviva en su hogar le ha proporcionado ayuda o cuidados personales de manera regular en los últimos doce meses? Permitiendo clasificar a los encuestados que reciben cuidados personales y la tipología de cuidado, atendiendo a los proveedores de cuidados. La muestra resultante para los países del sur de Europa es de 445 casos y para España es de 299 casos.

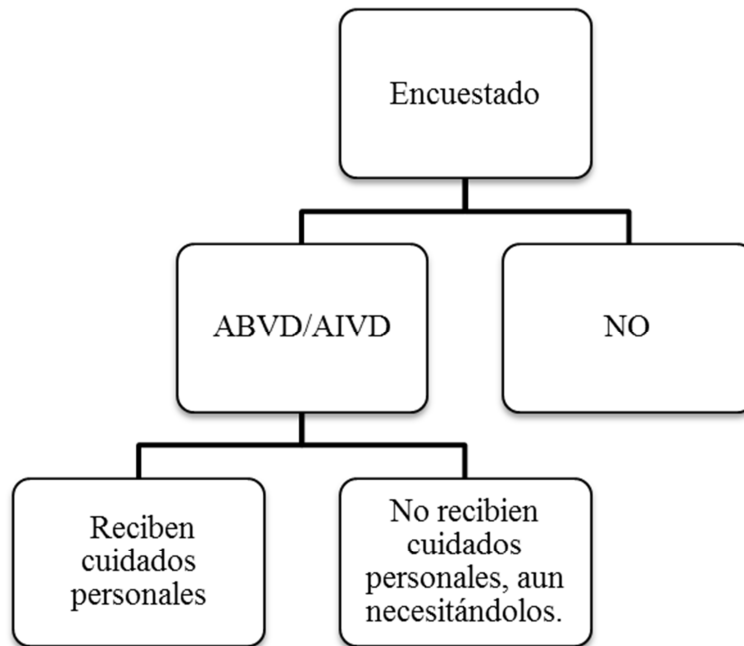


Figura 1 descripción del proceso de construcción de la muestra.

Los siguientes apartados describen la construcción de las variables que han determinado los factores que intervienen en el trabajo.

2.2. La variable dependiente: cuidados mixtos

La encuesta no sólo nos permite conocer el número de encuestados que reciben cuidados personales sino además identificar quién le proporciona dicho cuidado. De hecho, se identifican los siguientes cuidadores como: esposa/pareja, ex-esposa/pareja, hermanos/as, hijos/as, yernos, nueras, nietos/as, sobrinas/os, otros familiares, (ex-) compañeros de trabajo y vecinos; la administración pública, la iglesia, terapeutas u otra ayuda profesional, empleados del hogar o proveedores de atención sanitaria. Incluyéndose además aquellos miembros de la red social del entrevistado¹, codificados del 101 al 107.

Entonces los *cuidados mixtos* son aquellos en los que en la prestación del cuidado personal intervienen tanto cuidadores formales² como informales, siendo esta nuestra variable dependiente. Con el fin de analizar cuáles son los factores que predicen este tipo de cuidados respecto a los que sólo reciben cuidados informales.

¹ Los datos sobre la red social y su codificación desde 101 al 107 se obtuvieron a través de un generador de nombres (más detalles en in Litwin et al. 2013). De ahí, que el tamaño de la red social tenga un máximo de 7 miembros.

² Los encuestados que sólo reciben cuidados formales no se han tenido en cuenta en nuestro trabajo.

2.3. Factores

2.3.1. Factores centrados en la persona

En primer lugar, las características de receptor de los cuidados personales son: el sexo, la edad (65 a 74 años, de 75 a 84 y más de 84 años), grado de severidad de la situación de dependencia³ (moderada, severa y total) y la variable dicotómica vivir en pareja. En segundo lugar, las características del hogar: tamaño del hogar (más de tres, dos y una persona), la variable dicotómica tener hijos que formen parte de la red social del mayor dependiente, los ingresos mensuales del conjunto de los miembros del hogar (menos de 750 €/mes, entre 750,01 y 1.300,00 €/mes; y más de 1.300€/mes) y si recibe o no prestaciones económicas públicas periódicas como : las pensiones de jubilación, jubilación anticipada, el subsidio de enfermedad, pensiones de invalidez y prestaciones de asistencia social.

2.3.2. Factor socio-territorial: La proximidad espacial media con su red social

La encuesta SHARE w4 introduce el módulo social network para caracterizar y profundizar en el análisis de la red de apoyos existentes alrededor de las personas mayores en Europa. En el campo de estudio de los cuidados personales es importante saber quiénes y cuántas personas son las encargadas de prestar dicho cuidado.

En nuestro estudio necesitábamos un indicador socio-territorial en el que pudiésemos combinar información sobre: a) la distancia física existente entre los miembros de la red social y el encuestado; y b) el tamaño de su red social.

La primera parte del indicador consistía en conocer dónde vive cada miembro de la red social respecto al mayor dependiente, información incluida en el módulo social network. En éste encontramos siete variables que codifican las distancias. A continuación, se muestra la codificación original de la variable proximidad geográfica incluyendo la nueva categoría no consta.

- Mismo hogar (valor 1).
- En el mismo edificio (valor 2).
- Menos de un 1km (valor 3).

³ La encuesta SHARE permite determinar al conjunto de dependientes a través de proporciona 13 actividades agrupadas en: actividades básicas e instrumentales de la vida diaria (Tabla 1) pero no el grado de severidad. Entonces éste se ha calculado atendiendo al número de dificultades que presenta la persona dependiente y las categorías resultantes son: gravedad moderada aquellos tienen entre 1 y 4 dificultades; gravedad severa el número de dificultades se encuentran en el intervalo de 5 a 10; y gravedad total más de 10 dificultades en su conjunto.

- Entre 1 y 5 km (valor 4).
- Entre 5 y 25 km (valor 5).
- Entre 25 y 100km (valor 6).
- Entre 100 y 500 km (valor 7).
- Más de 500 km (valor 8).
- Específica país (valor 9).
- No consta (valor 0).

Para abordar la segunda parte de nuestro indicador, partimos de la premisa del marcado carácter subjetivo que tiene la composición de la red social. Ésta está configurada en función de lo importante que para el encuestado sea su relación con determinadas personas de su entorno social, hasta un máximo de siete. El indicador que respondió a nuestras premisas iniciales fue la proximidad espacial media:

$$\text{Proximidad espacial media} = \frac{\sum sn006_1 + sn006_7}{\text{Size of social networks}}$$

Los valores resultantes del indicador oscilaban entre 0 – 9. Los valores 0 se transformaron en una nueva categoría *no consta*. Por lo tanto, el nuevo rango de valores estaba comprendido entre 1 y 9. La Figura 2 muestra el proceso de codificación de la nueva variable proximidad espacial media y las categorías resultantes, atendiendo a los valores medios y tomando como referencia las categorías establecidas por la variable proximidad para los valores enteros.

Proximidad media geográfica.	Codificación	Categorías	Valores medios
	1	Mismo hogar	1-2,86
2	Menos de 1km	3-3,86	
3	Entre 1-5km	4-4,86	
4	Más de 5km	5-9	
5	No consta	0	

Figura 2 Codificación de la nueva variable proximidad media geográfica.

Como resultado se obtiene la nueva variable *proximidad media geográfica* que tiene en cuenta a todos los miembros de la red social y a la distancia existente entre ellos, a través de sus valores medios.

2.4. Análisis: regresión logística binaria.

El análisis estadístico consistió en realizar tablas de contingencia, aplicando pruebas de correlación y chi cuadrado para comprobar la asociación de las variables implicadas en el estudio. Así mismo, se realizaron dos modelos comparativos de regresión logística binaria hacía delante. En primer modelo formado por el conjunto de países del sur – Italia y Portugal- y el segundo modelo compuesto por España. El uso de este método estadístico tenía como objetivo explorar a la probabilidad que tienen las personas dependientes en recibir cuidados mixtos, en función de los factores (variables independientes) implicadas en el trabajo. A través de las odds ratio se comprobó la probabilidad de cambio en la variable predictora respecto a la categoría de referencia. Además se han utilizado como medidas de bondad de ajuste una versión corregida de la R cuadrado de Cox-Snell, la R cuadrado de Nagelkerke. En nuestro trabajo la R cuadrado de Nagelkerke reflejó un buen ajuste del modelo 0,125 para los países de Sur de Europa y 0,261 para España. Se ha utilizado el paquete estadístico IBM SPSS versión 20.0.

3. Resultados

3.1. Resultados descriptivos.

Los datos descriptivos nos proporcionan la radiografía de los dependientes mayores de 65 años que reciben cuidados personales para un conjunto de variables recogidas en la Tabla 2 para España y los países del sur de Europa. Entorno al 15% de los encuestados que reciben cuidados personales son mixtos, siendo el resto cuidados informales. Desde el punto de vista de género, las mujeres son la que reciben el 65,5% de los cuidados en sur de Europa, aunque en España es aún mayor. Es común para España y los países del sur de Europa que los cuidados presenten altos porcentajes en el tramo de edad de los 75 – 84 años, coincidiendo con los valores de la esperanza de vida que para ambos está en torno a los 80 años (Eurostat,2014b). Sin embargo, el envejecimiento dentro de la muestra española identifica que aproximadamente el 30,0% de los cuidados los son recibidos por mayores de 85 y más años.

		Países del Sur de Europa		España	
		N	%	N	%
Tipología de Cuidados	Mixtos	65	14,6%	47	15,7%
	Cuidados Informales	380	85,4%	252	84,3%
	Total	445	100,0%	299	100,0%
Covariables	Categorías	N	%	N	%
Genero	Hombre	155	34,8%	89	29,8%
	Mujer	290	65,2%	210	70,2%
Edad	65-74 años	157	35,3%	63	21,1%
	75-84 años	215	48,3%	154	51,5%
	Más 85 años.	73	16,4%	82	27,4%
Grado de Severidad de la Situación de dependencia	Moderada	119	26,7%	69	23,1%
	Severa	152	34,2%	91	30,4%
	Total	174	39,1%	139	46,5%
Tamaño del hogar	Tres y más miembros	92	20,7%	74	24,7%
	Dos miembros.	195	43,8%	136	45,5%
	Un miembro	158	35,5%	89	29,8%
Vivir en pareja	No vivir en pareja	207	46,5%	132	44,1%
	Vivir en pareja	238	53,5%	167	55,9%
Tener hijos dentro de su red social	No vivir tener hijos en la red social	158	35,5%	88	29,4%
	Tener hijos en la red social	287	64,5%	211	70,6%
Proximidad media geográfica.	Mismo hogar	172	38,7%	118	39,5%
	Menos de 1 km	119	26,7%	109	36,5%
	Entre 1 y 5 km	69	15,5%	38	12,7%
	Más de 5 km	53	11,9%	24	8,0%
	No consta	32	7,2%	10	3,3%
Prestaciones económicas públicas periódicas	No recibe ayuda pública	159	35,7%	156	52,2%
	Recibe ayuda pública	286	64,3%	143	47,8%
Ingresos mensuales los miembros del hogar.	Menos de 750,00 euros mensuales.	120	27,0%	84	28,1%
	Entre 750,01 y 1.300,00 euros mensuales.	159	35,7%	105	35,1%
	Más de 1.300,01 euros mensuales.	166	37,3%	110	36,8%

Tabla 2 Descriptivo de la personas en situación de dependencia en los países del sur de Europa que reciben cuidados personales en su domicilio. Elaboración propia.

La pérdida de autonomía personal para la realización de las actividades de la vida cotidiana implica un agravamiento de la situación de dependencia y un incremento de los cuidados personales. En la tabla 2 observamos cómo en los países del sur de Europa el 34,2% de los cuidados personales lo reciben aquellos que tienen un grado de dependencia severa, siendo para España menor. En cambio, los cuidados para los encuestados con un grado de severidad total representan al 46,5% total en España, éste porcentaje es ligeramente superior al de los países del sur de Europa. Aunque la atención está correlacionada con la necesidad de las personas, en España la intensidad es mayor respecto al conjunto los países del sur estudiados.

Las personas dependientes de nuestra muestra viven en su entorno social habitual y los cuidados personales los reciben en su domicilio. Por lo tanto, el tamaño del hogar del dependiente es el núcleo dónde se desempeñan las principales tareas asociadas al cuidado personal. De ésta manera, los hogares unipersonales de los países del sur de Europa reciben el 35,5% de los cuidados personales. Tanto en los países del Sur de Europa como en España los hogares formados por dos miembros son los que mayores porcentajes de cuidados reciben. Esta afirmación se justifica porque más de la mitad de los dependientes conviven con sus parejas, siendo éstas sus proveedoras potenciales de cuidados personales.

En España el 70% y en los países del sur de Europa el 64,5% de los mayores dependientes que reciben cuidados personales están implicados los hijos adultos que forman parte de su red social. La función de estos está dirigida, tanto a complementar las acciones realizadas por otros miembros – pareja, otros hijos y/o familiares- como los apoyos formales que se estén recibiendo. Así como a una dedicación en exclusiva al cuidado personal del familiar dependiente cuando viven en el mismo domicilio.

De esta manera la perspectiva territorial implica que la proximidad media geográfica – física- entre la persona dependiente y los miembros de su red social siga un patrón similar tanto en España como en los países del sur de Europa. Entre el 65-70% del total de los mayores que reciben cuidados personales, la distancia es inferior a un kilómetro entre los miembros de su red social. Esto facilita el control y la supervisión continuada de la situación de dependencia del mayor. Sin embargo, cuanto mayor es la distancia menor es el porcentaje de los cuidados que reciben, siendo más pronunciado en España.

Finalmente, de la situación económica en la que se encuentran los mayores dependientes también va a condicionar la tipología de cuidado que reciban. De hecho la pérdida de poder adquisitivo asociada a la jubilación, las situaciones de pobreza femenina debido a su limitada cotización a los sistemas de seguridad social, determina la realidad social de los mayores dependientes. En este sentido, en los países del sur de Europa el 24,0% de los mayores que reciben cuidados tienen la renta mensual del hogar es de más de 1300 euros, en cambio, en España no alcanzan el 20%. En España el 32% de los mayores de 65 años tiene una renta mensual inferior a los 750€. De esta manera, los sistemas de protección social a través de prestaciones económicas públicas tienden a responder a las necesidades de atención relacionadas con la edad y las situaciones de dependencia. De ahí, las diferencias entre

España y el resto de países del sur de Europa en éstos el 64,3% de los mayores dependientes que reciben prestaciones económicas públicas.

3.2. Resultados del análisis de regresión logística binaria.

Los resultados de la regresión logística binaria (Tabla 3) examinan los factores que interviene en la prestación de cuidados mixtos entre los mayores de 65 años dependientes que reciben cuidados informales. Entre los factores que forman nuestro análisis encontramos diferencias y semejanzas, entre España y los países del Sur de Europa. Entre las diferencias se encuentran el género no es un factor representativo para el conjunto de países de sur Europa pero si para España. En otras la palabras, una mujer española dependiente tiene aproximadamente cuatro veces más probabilidad de recibir cuidados mixtos que los hombres.

Los factores económicos marcan también una clara diferencia. En España aquellos que reciben prestaciones económicas públicas tiene 1.7 veces más de probabilidad de recibir cuidados mixtos que aquellos que no las reciben. En cambio, en los países del sur de Europa el acceso a este tipo de cuidados se determina a través de los ingresos mensuales del hogar.

Los hogares con una renta superior a 750 €/mes la probabilidad de recibir cuidados mixtos aumenta, en concreto cuando superan los 1.300,01 euros ésta es 1.5 veces más. Por otro lado, España y los países del sur Europa como regla la proporcionalidad del grado de dependencia con la probabilidad de recibir cuidados mixtos.

Los encuestados con un grado de severidad total tiene una alta probabilidad -España OR= 7,02 y Países del sur de Europa OR=2,98- de recibir cuidados mixtos respecto a los clasificados con una dependencia moderada. En cambio para los países del Sur de Europa un grado de dependencia severa no es una categoría representativa a la hora de recibir cuidados mixtos. Sin embargo, en España la probabilidad de recibir cuidados mixtos se incrementa proporcionalmente a la pérdida de autonomía personal o aumento del grado de severidad del encuestado. Entre las razones que justifican cómo la edad no es un factor predictivo se encuentra su la asociación con el grado de dependencia, es decir, a mayor edad menor es la autonomía personal para la realización de las ABVD y AIVD.

Resulta interesante analizar como en países de corte familista la externalización de determinadas tareas relacionadas con la vida diaria del dependiente hacen que los cuidados mixtos sean un complemento a los cuidados informales. De hecho, los hogares formados por dos personas tienen 2,6 veces más probabilidad de recibir cuidados mixtos que aquellos de tres miembros,

ésta probabilidad es mayor en España. Además esta probabilidad se incrementa en España hasta las 6 veces más cuando los hogares son unipersonales, siendo la mitad (OR=3,02) en los países del Sur.

Ahora bien la perspectiva territorial a través de la distancia física media entre los miembros de la red social y el mayor dependiente también determinan el tipo de cuidado. En nuestro estudio, tomando como categoría de referencia el mismo hogar, se observa que en España cuando mayor es la distancia física, la probabilidad de recibir cuidados mixtos aumenta. En cambio, en los países del Sur de Europa cuando la distancia media está entre los 1 y 5 kilómetros la probabilidad de recibir cuidados mixtos es de 2,6 veces más respecto a los que viven en el mismo hogar.

España

Países del Sur de Europa

Variable	Categorías	I.C. 95% para EXP(B)					I.C. 95% para EXP(B)				
		B	Sig.	Exp(B)	Inferior	Superior	B	Sig.	Exp(B)	Inferior	Superior
Genero	Hombre (ref.)										
	Mujer	1,33	0,02	3,79	1,27	11,26	0,19	0,57	1,21	0,63	2,32
Edad	65-74 años (ref.)		0,10					0,79			
	75-84 años	0,11	0,83	1,12	0,39	3,21	0,04	0,89	1,05	0,55	1,98
	Más 85 años.	0,92	0,11	2,51	0,82	7,68	-0,23	0,61	0,80	0,33	1,91
Grado de Severidad de la Situación de dependencia	Moderada (ref.)		0,01					0,03			
	Severa	1,75	0,01	5,76	1,48	22,37	0,64	0,12	1,89	0,84	4,28
	Total	1,95	0,00	7,02	1,88	26,24	1,09	0,01	2,99	1,31	6,80
	Tres y más miembros		0,16					0,01			
Tamaño del hogar.	Dos miembros.	0,98	0,04	2,66	0,86	8,22	1,20	0,04	3,33	1,09	10,21
	Un miembro	1,11	0,07	3,02	0,91	10,00	1,78	0,00	5,92	1,81	19,41
	Mismo hogar (ref.)		0,18					0,25			
Proximidad media geográfica.	Menos de 1 km	0,86	0,05	2,37	1,01	5,55	0,45	0,27	1,57	0,71	3,50
	Entre 1 y 5 km	0,80	0,04	2,64	0,82	8,48	0,98	0,03	2,67	1,10	6,43
	Más de 5 km	1,31	0,04	3,69	1,04	13,12	0,36	0,47	1,44	0,54	3,84
	No consta	0,47	0,60	1,60	0,28	9,25	0,72	0,19	2,05	0,70	6,01
Prestaciones económicas públicas periódicas.	No recibe ayuda pública (ref.)										
	Recibe ayuda pública	0,54	0,04	1,72	0,77	3,88	0,16	0,59	1,17	0,65	2,11
Ingresos mensuales de los miembros del hogar.	Menos de 750,00 euros mensuales (ref.)		0,01					0,41			
	Entre 750,01 y 1.300,00 euros mensuales.	-0,77	0,09	0,47	0,19	1,13	0,98	0,01	1,01	0,50	2,03
	Más de 1.300,01 euros mensuales.	-1,50	0,00	0,22	0,09	0,58	0,74	0,03	1,56	0,72	3,35
<i>Constante</i>		-5,70	0,00	0,00			-4,57	0,00	0,01		

Tabla 3 Modelos de regresión logística de los factores asociados a la recepción de cuidado mixto. La categoría de referencia está en negrita.

4. Conclusiones

En un contexto social común en el que la prestación de cuidados a familiares dependientes es una obligación legal de la familia. Nuestro trabajo presenta un modelo comparativo de los determinantes de recibir cuidados mixtos- formales e informales- entre los dependientes mayores de 65 años en España y en conjunto de países del sur de Europa.

Un alto porcentaje del cuidado que reciben las personas mayores es de naturaleza informal, principalmente llevado a cabo por la familia y por los miembros de la red social. De ahí que este tipo de cuidados sean sustitutivos de los cuidados formales cuando la situación de dependencia no sea compleja.

Habitualmente los cuidados mixtos son complementarios a medida que aumenta el grado de severidad de la situación de dependencia. Intensificándose estos cuidados conforme aumenta la complejidad de las tareas (Bonsang, 2009). La complementariedad de los cuidados mixtos es un factor común tanto para el conjunto de países del sur de Europa como para España.

En términos de género, las mujeres españolas tienen una mayor probabilidad de recibir cuidados mixtos con respecto a los hombres. Entre las razones que lo justifican encontramos que las mujeres tienen una mayor esperanza de vida y una mayor probabilidad de vivir solas. Éstas suelen casarse o vivir en pareja con hombres mayores que ellas, el resultado es que se reduce la probabilidad de que reciban cuidado por parte de sus parejas (Jiménez-Martín y Vilaplana-Prieto, 2012; Rodríguez, 2013).

Los cuidados mixtos a diferencia de los cuidados informales tienen un elevado componente económico, marcando las diferencias entre España y los países del sur de Europa.

En el caso de España, los mayores dependientes que perciben prestaciones económicas públicas periódicas tienen mayor probabilidad de recibir cuidados mixtos. En este sentido, se reconoce como la incorporación de la cartera de servicios y prestaciones recogidas en la «Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia» (LAPAD) contribuye la transformación del modelo tradicional de cuidados en los domicilios (Martínez-Buján, 2014). Aunque la implicación de la familia sigue siendo central y el Estado mantiene su carácter subsidiario.

En el resto de los países del sur Europa a pesar de contar con prestaciones económicas públicas relacionadas con la prestación de cuidado hacia personas dependientes (Da Roit, 2007), en nuestro análisis no se ha presentado como un factor significativo. Sin embargo, es el poder adquisitivo el que determina que el mayor dependiente reciba cuidados mixtos.

El mantenimiento de la persona el mayor tiempo posible en su entorno social habitual, refuerza la función de los cuidados mixtos como complemento a los cuidados familiares. De hecho, nuestro estudio demuestra como el tamaño del hogar y la proximidad media geográfica entre los miembros de su red social determinan la probabilidad recibir cuidados mixtos. En una doble dirección, por un lado, se profesionaliza el cuidado, el cual, responde a la heterogeneidad y complejidad de las necesidades del dependiente. Y por otro lado, se reduce la carga asociada al cuidador informal más cercano.

En los países del sur de Europa el cuidado informal es un complemento cuando la distancia está entre 1-5km, ésta implica un desplazamiento y una no supervisión continuada de la situación del mayor dependiente. En cambio, en España el tamaño red social con la que cuenta el mayor dependiente hace de la proximidad geográfica un factor determinante a la hora de recibir cuidados mixtos. Principalmente, porque el cuidado está formado por un conjunto de rutinas diarias que implican a los miembros del hogar y/o de la red social. Entonces con el fin de mejorar la calidad de vida del mayor dependiente, el intercambio de tiempo y de tareas es compartido haciendo de la presencia de los cuidados mixtos sean un respiro para los cuidadores principales.

En síntesis, el incremento de la población mayor y de las situaciones de dependencia aumenta la necesidad de responder a esta demanda social creciente por parte de los gobernantes de los países. Máxime en tiempos de crisis y recortes presupuestarios, en los que las percepciones sobre las responsabilidades públicas y privadas respecto a la prestación de cuidados personales es un tema de debate. A pesar de la cercanía con nuestros vecinos del sur de Europa podemos resaltar importantes diferencias que se derivan de la instrumentalización de las políticas públicas que afectan a la dependencia. Lo que pone de manifiesto la necesidad de tener en cuenta estos factores (redes sociales, familia, proximidad geográfica, recursos económicos....) a la hora de articular las políticas sociales de atención a las personas en situación de dependencia donde los cuidados mixtos sean el símbolo de una sociedad que responde a las necesidades esta demanda social creciente desde la proximidad.

Agradecimientos

La ponencia presentada usa los datos SHARE wave 4 release 1.1.1 publicados el 28 de Marzo de 2013 (DOI: 10.6103/SHARE.w4.111). La encuesta SHARE ha sido principalmente financiada por la Comisión Europea a través del quinto Programa Marco (proyecto QLK6-CT-2001-00360 en el programa temático Calidad de Vida), a través del 6º Programa Marco (proyectos SHARE-I3, RII-CT- 2006-062193, comparar CIT5- CT-2005 hasta 028.857, y SHARELIFE, CIT4-CT-2006 hasta 028812) y a través del 7º Programa Marco (SHARE-PREP, N ° 211909, SHARE-LEAP, N ° 227822 y SHARE M4 , N ° 261982). Además de contar con la financiación adicional del Instituto Nacional sobre el Envejecimiento -U.S. National Institute on Aging- (U01 AG09740-13S2, AG005842 P01, P01 AG08291, AG12815 P30, R21 AG025169, Y1-AG-4553-01, IAG BSR06-11 y OGHA 04-064) y el Ministerio Educación e Investigación alemán, así como de diversas fuentes nacionales se agradece (ver www.share-project.org para obtener una lista completa de las instituciones).

Bibliografía

- Attias-Donfut, C.(1992).Dependencia de las personas mayores y ayuda intergeneracional. *Papers, Revista de Sociología*,40, 13-33.
- Bolin, K., Lindgren, B. y Lundborg, P.(2008). Informal and formal care among single-living elderly in Europe. *Health Economics*,17(3), 393-409.
- Bonsang, E. (2009). Does informal care from children to their elderly parents substitute for formal care in Europe. *Journal of Health Economics*, 28 ,143–154
- Cantor, M.H.(1975a). Life space and the social support system of the inner city elderly of New York. *The Gerontologist* ,15, 23-27.
- Cantor, M.H. (1979b). Neighbors and friends: an overlooked resource in the informal support system. *Research on Aging* 1, 434-463.
- Carrera,F.,Pavolini, E., Ranci,C.y Sabbatini, A.(2013).Long-term care systems in comparative perspective: care needs, informal and formal coverage, and social impacts in European countries.En Ranci,C. y Pavolini, E. (Eds.). *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe*. Springer Science+Business Media, New York.

- Council of Europe (CE) *Recommendation N.º R (98) 9 of the Committee of Ministers to Member States on dependence*. Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies.
- Da Roit, Barbara.(2007).Changing Intergenerational Solidarities within Families in a Mediterranean Welfare State: Elderly Care in Italy. *Current Sociology*,55 (2), 251-269. doi: 10.1177/0011392107073306
- Edelman, P. (1986) .*The Impact of Formal Services to the Homebound Elderly on Informal Caregivers and the Level and Types of Services They Provide*. Doctoral dissertation, Loyola University of Chicago. Dissertation Abstracts International, 47/04A, 1446
- Edelman, P. y Hughes, S. (1990). The impact of community care on provision of informal care to homebound elderly persons. *Journal of Gerontology*,45(2), S74-S84.
- Eurostat (2014a). *Population projections by sex and single year age*. Luxemburg; [acceso 09-01-2015]. Disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00002&plugin=1>
- Eurostat (2014b). *Life expectancy at birth, by sex*. Luxemburg; [acceso 09-01-2015]. Disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00025&plugin=1>
- Gannon, B. y Davin, B. (2010). Use of formal and informal care services among older people in Ireland and France. *The European Journal of Health Economics*,11 (5), 499–511.
- Geerts ,J. (2010). *Dynamiëken en determinanten van long-term care gebruik* [Dynamics and Determinants of Long-Term Care Use]. Dissertación. Universidad de Antwerp. Antwerpen, Bélgica.
- IMSERSO.(2005). *Libro blanco de atención a las personas en situación de dependencia en España. Madrid*. IMSERSO.
- Jiménez-Martín, S. y Vilaplana-Prieto, C. (2012). The trade-off between formal and informal care in Spain. *The European Journal of Health Economics*, 13(4),461-490.

- Kalwij, A., Pasini, G., y Wu, M. (2014). Home care for the elderly: the role of relatives, friends and neighbors. *Review of Economics of the Household*, 12(2), 379-404.
- Le Bihan, B., y C. Martin. (2010). Reforming Long Term Care Policy in France: Public-Private Complementarities. *Social Policy & Administration*, 44(4), 392–410. DOI: 10.1111/j.1467-9515.2010.00720.x
- Litwak E., Messeri ,P. y Silverstein, M. (1990). The Role of Formal and Informal Groups in Providing Help to Older People. *Marriage & Family Review*, 15, 171-193.
- Litwak, E. (1985). *Helping the Elderly: The Complementary Roles of Informal Networks and Formal Systems*. New York: Guilford Press.
- Litwin, H., Stoeckel, K., Roll, A. y Shiovitz-Ezra, S. (2013). Social Network Measurement in SHARE Wave 4. En Malter, F. y Börsch-Supan, A.(Eds.).*SHARE Wave 4: Innovations & Methodology*. Munich: MEA, Max Planck Institute for Social Law and Social Policy.
- Lowenstein, A. y Daatland, S.O.(2006).Filial norms and family support in a comparative cross-national context: evidence from the OASIS Study. *Ageing & Society* ,26 (2), 203–223.
- Lyons K.S. y Zarit, S.H.(1999). Formal and informal support: the great divide. *The international Journal of Geriatric Pysichiatry*,14(3),183-196.
- Martínez-Buján, Raquel.(2014). Los modelos territoriales de organización social del cuidado apersonas mayores en los hogares. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 145, 99-126. <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.145.99>
- Motel-Klingebiel, A., Tesch-Roemer, C. y Von Kondratowitz, H. (2005).Welfare states do not crowd out the family: Evidence for mixed responsibility from comparative analyses. *Ageing & Society*, 25 (6), 863-882.
- Noelker, L.S. y Bass, D.M. (1989).Home care for elderly persons: linkages between formal and informal caregivers. *Journal of Gerontology*, 44 (2), S63-S70.
- Pavolini, E. y Ranci,C.(2008).Restructuring the welfare state: Reforms in long-term care in western European countries. *Journal of European Social Policy*,18(3),246-259.

- Pommer E., Woittiez, I. y Stevens, J. (2007). *Comparing care: The care of the elderly in ten EU-countries*. Netherlands Institute for Social Research/SCP. Publication number: 2007/32.
- Rodríguez, G. (2011). Políticas sociales de atención a la dependencia en los Regímenes de Bienestar de la Unión Europea. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 29(1), 13-42.
- Rodríguez, M. (2013). Use of informal and formal care among community dwelling dependent elderly in Spain. *European Journal of Public Health*. First published online, June 27,2013. Available at: doi:10.1093/eurpub/ckt088
- Rodríguez-Rodríguez, P. (2005). El apoyo informal a las personas mayores en España y la protección social a la dependencia: del familismo a los derechos de ciudadanía. *Revista Española de Geriátría y Gerontología*, 40 (Supl 2), 5-15.
- Rogero-García, J. (2009). Distribución en España del cuidado formal e informal a las personas de 65 y más años en situación de dependencia. *Revista española de salud pública*, 83 (3), 393-405
- Share-Project. (2013a). *Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*. Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA). [Acceso 18-12-2014]. Disponible <http://www.share-project.org/data-access-documentation/sample.html>
- SHARE-Project.(2011b). *Release Guide 2.6.0. waves 1 & 2*. Mannheim Research Institute for the Economics of Ageing. DOI: 10.6103/SHARE.w1.260 y10.6103/SHARE.w2.260. Disponible en: http://www.share-project.org/fileadmin/pdwwf_documentation/SHARE_guide_release_2-6-0.pdf
- Travis S.S. (1995). Families and formal networks. En Blieszner, R. y Bedford ,V.H. (Eds.) *Handbook of Aging and the Family*. Greenwood Press,Westport, CT.
- Van Groenou, M.B., Glaser, K., Tomassini, C. y Jacobs, T. (2006). Socio-economic status differences in older people's use of informal and formal help: a comparison of four European countries. *Ageing and Society*, 26(5), 745-766. DOI: 10.1017/S0144686X06005241.
- Van Houtven, C.H. y Norton, E.C.(2004).Informal care and health care use of older adults. *Journal of Health Economics*, 23(6), 1159-1180.

«SÓLO LO MÁS URGENTE»: DE LO UNIVERSAL A LO ASISTENCIAL EN EL MODELO DE ATENCIÓN PÚBLICA A LA DEPENDENCIA EN ANDALUCÍA*.

Inmaculada Zambrano Álvarez. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. E-mail: izamalv@upo.es;

María Teresa Martín Palomo. Universidad Carlos III de Madrid. E-mail: mtmartin@polsoc.uc3m.es

José María Muñoz Terrón. Universidad de Almería. E-mail: jmterron@ual.es

Evangelina Olid González. Universidad de Sevilla. E-mail: eolid@us.es

Panel 9 – Dependencia. V Congreso REPS, "Desigualdad y democracia: Políticas públicas e innovación social" Barcelona, 5 y 6 de febrero de 2015.

RESUMEN

Se presenta una reflexión en torno a los resultados de un estudio realizado en Andalucía, como parte del Proyecto “Geografías del trabajo de cuidados. Implicaciones de su privatización para la creación de empleo”, financiado por el Plan Nacional I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad. Se aborda en este un análisis comparativo regional (Andalucía, Madrid, Galicia y Navarra) de la organización social del cuidado y la gestión pública de la atención a las personas mayores en situación de dependencia. Su objetivo es perfilar un mapa de la estructura de la provisión del cuidado, a partir del papel desempeñado por los diferentes actores implicados. Además, se evalúan los cambios experimentados a partir de la implantación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD). A partir del estudio cualitativo realizado en Andalucía, en esta ponencia se pone de manifiesto cómo la crisis económica y las políticas de austeridad transforman profundamente uno de los pilares de la LAPAD: su vocación de universalidad.

Palabras clave

Cuidados, dependencia, políticas públicas, género, crisis.

* Este trabajo ha sido financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (Proyecto *Geografías del trabajo de cuidados. Implicaciones de su privatización para la creación de empleo*. Plan Nacional de I+D+i; Ref: CSO2012-32901).

Introducción¹

Presentamos aquí una reflexión en torno a los primeros resultados de un estudio realizado en Andalucía, como parte del proyecto *Geografías del trabajo de cuidados. Implicaciones de su privatización para la creación de empleo* (Plan Nacional de I+D+i; Ref: CSO2012-32901), que aborda una comparación entre las comunidades autónomas de Andalucía, Madrid, Galicia y Navarra, en cuanto a la organización social de los cuidados. La investigación profundiza en el vínculo entre los fenómenos demográficos, políticos, sociales y económicos más relevantes sobre los que han actuado las políticas públicas desde el comienzo del siglo XXI: el envejecimiento de la población, el cuidado de las personas en situación de dependencia, los procesos migratorios, y la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Se evalúan, además, los cambios experimentados en estos ámbitos a partir de la implantación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (en adelante, LAPAD).

Tomando como base los primeros resultados del estudio cualitativo realizado en Andalucía, se argumenta que tanto el impacto de la crisis económica, desencadenada a partir del año 2007, como la implantación de la LAPAD en el contexto de dicha crisis, han puesto en cuestión uno de los pilares que sustentaban la Ley en su origen, esto es, la noción de universalidad. En Andalucía se ponen de manifiesto con contundencia las tensiones entre los intentos de mantener el Estado de Bienestar (en adelante, EB) y el impacto de las políticas de ajuste: el sector de la dependencia se muestra, en este sentido, como un analizador estratégico de dichas dinámicas.

2. Estado de bienestar, mujeres y atención a la dependencia: ¿un triángulo turbulento para la justicia social?

Tradicionalmente, las familias han asumido el cuidado de sus miembros sobre la base de un reparto por el que recaen en las mujeres los trabajos relacionados con la vida doméstica, mientras que los hombres eran los principales responsables del ámbito público. En esta división del trabajo, la familia ocupaba el lugar central como proveedora de protección y seguridad, pero en las últimas décadas este esquema se ha alterado profundamente por la interrelación de determinados cambios sociales (incorporación masiva y constante de las

¹ Agradecemos las preguntas y sugerencias de los participantes en el Panel Dependencia del V Congreso REPS; y a sus coordinadoras la invitación a presentar nuestro trabajo en este espacio.

mujeres al mercado laboral, redistribución de tareas y responsabilidades entre los miembros de la familia) demográficos (envejecimiento de la población, tasas de natalidad que no permiten el reemplazo generacional, incremento de la inmigración), políticos (cambios en las atribuciones del Estado, relevancia de las actuaciones a nivel local en el campo de lo social, mercantilización de servicios) y culturales (secularización, individualización, mayor autonomía para las mujeres), (Martín Palomo, 2008). Aquel modelo ya no es sostenible, lo que nos enfrenta al desafío de pensar cómo se va a cuidar en el futuro, cómo se va a organizar la provisión de cuidado, sobre todo, el de quienes tienen o previsiblemente tendrán, una inexcusable necesidad de ellos (las personas más pequeñas, y las más mayores, las más enfermas, las menos hábiles para cuidar de sí mismas, etc.). Hay formas diversas de dar cobertura a dichas necesidades, sea a través de la familia, de las instituciones, del mercado, sea a través de la sociedad civil, cuatro bases sobre las que puede reposar la organización social del cuidado, en lo que se ha dado en llamar el “diamante del cuidado” (Razavi, 2007), una figura que presenta las cuatro caras con tamaños diferentes según cada sociedad y cuyos contornos pretendemos conocer en Andalucía.

Los desarrollos de políticas en torno al cuidado conforman algunos de los aspectos más interesantes en la política social en este momento y, además, el tratamiento del cuidado se revela como clave para comprender cómo el EB se despliega en la actualidad (Daly y Lewis, 2000). Una de las formulaciones con más éxito, y que más debates ha suscitado, es la de Esping-Andersen (1990), que diferencia tres modelos de EB: socialdemócrata, conservador corporativo y liberal de mercado. Cada uno de estos modelos desarrolla, a su vez, diferentes tipos de política sobre las familias. Esta propuesta ha recibido dos tipos de críticas: una, que hay países, como los mediterráneos, que no encajan en este esquema, y otra, que esta modelización obvia el trabajo gratuito que realizan las mujeres en las familias y el efecto diferencial de las políticas sobre las mujeres y los hombres (Borchorst, 1994; Lewis, 1992). Este otro modelo, denominado familista, sería incorporado posteriormente por Esping-Andersen, reconociendo la importante aportación de las mujeres al mantenimiento de los respectivos Estados de Bienestar. En las últimas décadas, los debates se orientan hacia el análisis del cuidado de las personas dependientes, los hijos menores, pero, sobre todo, las personas de edad avanzada (Martín Palomo, 2014). Para estas, las proyecciones de población apuntan a que la demanda de cuidados se incrementará enormemente en los próximos años, a la par que, cada vez habrá menos mujeres disponibles en las familias para hacerse cargo (Tobío et al, 2010). Jane Lewis reivindica que las carencias del EB en relación con las mujeres deben subsanarse de forma inmediata ampliando la

dotación de servicios de atención a la vida diaria (Lewis, 1998), que son fundamentales para lograr la equidad de género, siempre que tengan un carácter universal y formen parte de los derechos de ciudadanía (Torns, 2005). Además, se deben generar derechos sociales para las mujeres cuidadoras de sus familiares (Saraceno, 2004; Martín Palomo, 2008). Todos estos aspectos en gran medida podrían haber tenido mayor protagonismo en el desarrollo de la LAPAD, con lo que dicha ley bien habría podido generar mecanismos de impulso de la igualdad de género en el cuidado de las personas en situación de dependencia. Pero, como se verá más adelante, esta promesa inicial se ha tornado en una suerte de amargo recuerdo de declaración de intenciones.

A finales de los años noventa, se comienza a defender la utilización de un nuevo marco analítico para definir a los regímenes de bienestar que incluye las estrategias familiares en la provisión de cuidados, las relaciones existentes entre Estado y familias, y los elementos de subordinación y dependencia entre unos y otros. Efectivamente, los estudios comparativos de la política social empiezan a poner en su centro el cuidado; de hecho, esta es la actividad principal a la que se dirigen los servicios sociales actuales y de cuya cobertura depende en gran medida el avance en la autonomía de las mujeres y la calidad de vida de los mayores. Tal como señala Martínez Buján (2014), tomando en cuenta algunos de estos elementos, las clasificaciones de los estados en regímenes de bienestar han abierto la puerta al desarrollo de las tipologías de los regímenes de cuidado (Williams y Gavanoas, 2008).

Asimismo, el modelo del *social care* propone una visión multidimensional del cuidado, en el que se incluyen todas las actividades y relaciones involucradas en el sostenimiento de las necesidades físicas y emocionales de los niños y adultos en situación de dependencia, así como los marcos normativos, económicos y sociales en los que se desarrollan (Daly y Lewis, 2000). El interés de este modelo reside en que implica dos niveles de análisis (un nivel macro, el de las políticas, y un nivel micro, el de las prácticas cotidianas), para preguntar cómo se reparte el cuidado entre Estado, familia, mercado y sociedad civil, y dentro de la familia entre géneros y entre generaciones (Letablier, 2007). En este sentido, las políticas públicas afrontan el desafío de dar una respuesta equitativa a estas situaciones diferenciales en que se encuentran las familias (Martín Palomo, 2014), o bien compensarlas en la medida de lo posible, fomentando la solidaridad entre las generaciones y la equidad de género (Nussbaum, 2002).

Que sociedad y Estado compartan la atención a las necesidades humanas y los derechos más básicos de las personas, como la salud, la familia, el bienestar y los servicios sociales necesarios, ha sido defendido por Naciones Unidas, la Unión Europea y un gran abanico de autores, desde una perspectiva de derechos fundamentales, según la cual la solidaridad está ligada a la justicia, no solo en los derechos individuales sino también en los deberes y obligaciones sociales ante las demandas de cuidado (Zambrano, 2004).

En Andalucía se están manteniendo las primeras reuniones para diseñar y poner en marcha un Plan para la Atención a la Dependencia en Andalucía², por lo que se hace aún más urgente, si cabe, avanzar en el conocimiento de la forma que adopta el régimen de cuidado andaluz y el grado de uniformidad o heterogeneidad que presenta en los niveles provincial y local.

3. Objetivos y metodología

La investigación analiza para la Comunidad Autónoma andaluza el desarrollo de los siguientes procesos:

- a) Cómo se produce la articulación entre las principales agencias de provisión de bienestar y qué papel están jugando cada una para afrontar la crisis.
- b) Cómo está segmentado el sector privado de asistencia y cuidados de las personas, qué forma adquiere en la actualidad.
- c) Conocer y analizar las distintas modalidades de colaboración entre mercado y administraciones públicas, entre mercado y familia, así como la imbricación del binomio administraciones públicas-mercado con las familias en la provisión de cuidados.

Para ello, se ha llevado a cabo una aproximación cualitativa mediante entrevistas abiertas realizadas a 16 profesionales de la gestión local y autonómica del ámbito de la política social y de la implementación de la LAPAD, a profesionales del sector privado de los cuidados, así como a miembros de sindicatos, asociaciones y otros colectivos de la sociedad civil. Si bien el estudio también incluye en su diseño otro tipo de perfiles (por ejemplo, trabajadores del cuidado remunerado en hogares y en centros), las entrevistas que se han

² Durante el año 2014 dos miembros del equipo investigador y redactor han participado en algunas de estas reuniones.

analizado para esta ponencia se enmarcan en tres ejes: profesionales de la gestión pública de la protección social³; gestores de centros de atención a personas mayores en situación de dependencia⁴; y, movimiento asociativo y reivindicativo⁵.

4. “Sólo lo más urgente”: un derecho universal no asentado.

Frente al gran impulso inicial que recibió la aplicación de la LAPAD, ha habido diferentes elementos que han frenado o modificado las bases de que partió. Así, dos procesos han intervenido en cómo se ha implantado dicha ley: por un lado, desde el principio se vislumbraron numerosas dificultades por la complejidad que introduce en su gestión el hecho de que estuvieran implicadas diversas administraciones, con trayectorias y culturas organizativas también diferentes, lo que en un territorio tan extenso como el andaluz no deja de presentar problemas; por otro lado, el hecho de que la ley se aplica precisamente en un momento en que se desencadena una de las crisis económicas, sociales y políticas más virulentas que ha conocido este país desde la Guerra Civil. Estos son dos fuertes cortapisas que junto a las tensiones con la administración central del Estado, con otro color político que el del gobierno autonómico, y las políticas de austeridad impulsadas desde la Unión Europea han frenado, reorientado, replanteado la aplicación de dicha ley en Andalucía.

4.1. Un proceso burocratizado

La implantación de un sistema de atención a la dependencia en Andalucía ha ralentizado – en opinión de algunas personas entrevistadas – el acceso efectivo a las prestaciones, así como el reconocimiento del derecho a ciertos servicios como derechos subjetivos, lo que tenía un importante peso en la Ley. En general, esto tiende a ser considerado como un lastre que arrastra la aplicación de la LAPAD, en todas las entrevistas realizadas.

³ Agencia de Servicios Sociales y Dependencia (E17); Teleasistencia Junta Andalucía (E21); Oficina de Atención a la Dependencia (E10); Oficina de Derechos Sociales (E1); Trabajadora Social Agencia Dependencia (E2); Trabajadora Social Ayuntamiento (E3); Trabajadora Social Centro de Salud (E11).

⁴ Director Residencia (E15); Trabajadora Social Residencia (E18); Jefe de Servicio Empresa Ayuda a Domicilio (E8). Coordinadora de Servicios Sociales Empresa Ayuda a Domicilio (E9). Directora Residencia (E12). Director Centro de Día (E14).

⁵ Oficina Desarrollo Social (E1); Delegada Sindical de CCOO (E20); Asociación Empleadas de Hogar. (E5).

Una gestión disputada y lenta

Desde la implantación de la Ley, uno de los principales problemas ha sido el tiempo que transcurre desde que se inicia el trámite de la solicitud de atención a la dependencia hasta que llega a la resolución del Plan Individualizado de Atención (PIA). Además, desde fines del año 2012, y hasta bien entrado el 2014, tan sólo se resuelven expedientes de extrema urgencia, es decir, de personas que viven en situaciones insostenibles.

Este enlentecimiento del proceso se atribuye en algunas entrevistas, al empeño de la Junta de Andalucía por querer estar presente en el proceso y liderarlo, cuando ya existían estructuras y profesionales cualificados en la red de servicios sociales comunitarios que bien podrían haberse encargado de ello con una adecuada reorganización de recursos y funciones.

Era la oportunidad perfecta para, por fin, desarrollar los servicios sociales comunitarios que llevan tratando con los dependientes desde hace años, que desde los años 80 no se han tocado. Además, estaba el servicio de ayuda a domicilio que ya estaba creado, lo que pasa es que a nivel político era muy jugoso para la Junta estar en el proceso, se podrían haber fortalecido los servicios sociales comunitarios. La gestión de residencias, ¿quién conoce mejor las residencias que hay en su zona, los centros de día, los recursos que las trabajadoras sociales de base? Lo único que tendrían que haber hecho es acabar de desarrollar ese sistema. Lo que han hecho al final ha sido todo lo contrario. [...] ¿No sería más fácil que la persona..., que lo que hace, solicitarlo en los comunitarios?, que ya tiene una trabajadora social de referencia, a lo mejor, que sea esa persona la que le haga el acompañamiento en todo el procedimiento, ¿no? Y que haya una resolución, te hacen un informe y te dan un recurso. Eso se hubiera hecho en mucho menos tiempo. A la gente le cuesta entender eso de pasar de un procedimiento a otro, de la Junta, al Ayuntamiento (E10).

Habría que matizar esta afirmación porque en opinión de la Junta de Andalucía para la implantación del sistema de dependencia se han basado en las redes y estructuras existentes creadas por los servicios sociales comunitarios, que desde los años ochenta tenían un considerable desarrollo y mantenían una gran implicación en la vida local, en el barrio o distrito, en la mancomunidad. Con la intención de reforzar este sistema, se ha destinado una importante partida presupuestaria para la aplicación de la Ley:

Para que eso se lleve a cabo [la aplicación de la LAPAD] financiamos a las corporaciones locales con un programa específico que se llama "Refuerzo de los Servicios Sociales Comunitarios para la atención a la Dependencia", en el que se invierten más de diez millones de euros al año (E17).

Una competencia (ineludible) de lo público

Este sistema se ha implantado generando fórmulas en las que están implicados de diferentes modos, y en ocasiones con condiciones laborales y salariales diferentes,

profesionales contratados por la administración local, autonómica y organismos creados *ad hoc* para la aplicación de la ley. Igualmente ha sido complicado para los profesionales de las diversas administraciones y empresas privadas entender el procedimiento para relacionarse con las administraciones en la aplicación de la ley. Y, si bien se reconoce el problema que estos nuevos mecanismos burocráticos generan a las personas usuarias, también a los trabajadores implicados, se apunta que era necesaria cierta supervisión y unificación de procedimientos en la administración tanto en los procesos de valoración, como en el seguimiento, la inspección y evaluación “porque tiene que ser una competencia indelegable de lo público” (E17).

De hecho, la pretensión de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia (en adelante, ASSD), una empresa pública que se encarga de la gestión de una parte importante de las políticas sociales en materia de servicios sociales, que nace a fines del año 2011, es agilizar todo el procedimiento y la contratación de servicios.

Los servicios sociales siempre en este país [han contado con] un modelo de atención no basado en derechos subjetivos, sino en políticas relacionadas con prestación de servicios pero sin generar un derecho subjetivo de ciudadanía. El cuarto pilar del bienestar social, que son los servicios sociales, nunca han sido reconocidos como derecho subjetivo. (E17)

Pese a la inversión que estiman importante por parte de la Junta de Andalucía, consideran también que ha sido necesario recurrir a los conciertos, en tanto que, con los recursos con que se contaba, en cuanto a servicios públicos disponibles para la administración autonómica andaluza, era

[I]mposible poner en marcha el sistema de dependencia sin contar con la iniciativa privada y la concertación. (E17)

La aplicación de la LAPAD no parte de cero en este sentido, puesto que ya existía un sistema de concertación ampliamente desarrollado si bien su volumen no era tan fuerte como el que se genera con la implantación de dicha ley.

Cabe preguntarse si realmente tiene ventajas para la organización de los servicios esta externalización, como ocurre por ejemplo con la gestión de la ayuda a domicilio. Esta es competencia de las corporaciones locales. Pero, ¿por qué un servicio como la teleasistencia no se ha externalizado en Andalucía? Según los responsables de gestión de la agencia y de dicho servicio, porque es económicamente eficiente, siendo eficaz y con una cobertura universal. Entonces, si ha sido posible mantener un sistema de atención universal, de calidad, eficaz y eficiente en términos económicos que se ha convertido en un referente en Europa, ¿por qué no

se ha aplicado este mismo modelo de la teleasistencia en relación con el servicio de ayuda a domicilio? Como señalan desde una empresa adjudicataria de un concurso para la prestación del servicio de ayuda a domicilio en varios municipios de Andalucía, este modelo externalizado permite ofrecer un servicio flexible.

Las responsables del ayuntamiento directamente están en la realidad y son conscientes de los problemas de la gestión de ayuda a domicilio... Usuarios que en general se quejan porque todo el mundo quiere recibir la ayuda, por ejemplo, a las diez de la mañana, personas que no quieren que el cuidador sea inmigrante, que se quejan porque no les ha limpiado la casa. [...] Este último problema es muy grande, no se entiende bien el servicio de ayuda a domicilio (E9)

Sin embargo, entre la administración autonómica y la local existen tensiones en relación con este servicio. De hecho, se señala a la Junta como responsable del paulatino desmantelamiento del servicio municipal de ayuda a domicilio existente antes de que se implantara la ley de dependencia, la precarización que conlleva la subcontratación de este servicio mientras que hay empresas que obtienen beneficio de ello.

Todavía quedaban ayuntamientos antes de la Ley donde las trabajadoras eran personal del Ayuntamiento, eran trabajadoras con sus derechos. Empezó el tema de la Ley de Dependencia y de la precarización, de subcontratar todo el tiempo, no salía más barato, pero alguien se llevaba una parte, que eran estas empresas. Entonces, los Ayuntamientos se quejaban de que había empresas que le hacían ofertas de precio hora más barato (E10).

4.2. Impacto de las políticas de austeridad en la atención a la dependencia

Los recortes fruto de una serie de decisiones políticas para hacer frente a la crisis conllevan numerosos obstáculos en la aplicación efectiva de la Ley a juicio de todos los entrevistados. Se apunta que este ha sido el principal problema afrontado en esta región para la implementación de la Ley:

Andalucía ha estado durante dieciocho meses, desde mayo del 2012 hasta noviembre del 2013 en una situación de *stand by*... Desde el año 2012, de financiar un cincuenta por ciento el Estado, cincuenta por ciento Comunidades Autónomas, venimos financiando cada vez un mayor porcentaje. Y, en este año 2014, estamos en una financiación del setenta y ocho por ciento por parte de la Comunidad Autónoma, frente al veintidós por ciento por parte del Gobierno de España. Eso, evidentemente, supone un quebranto en las arcas, y esa es nuestra principal dificultad gestora, porque los servicios se siguen manteniendo (E17).

En última instancia, se acusa al Gobierno de España, y especialmente al Decreto 20/2012⁶, de ser responsable de buena parte de los males que aquejan a la implantación de la LAPAD en Andalucía, pues tanto el contenido normativo, que obliga a establecer

⁶ Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

restricciones en la frecuencia, simultaneidad e intensidad en ciertas prestaciones, como las reducciones presupuestarias en sí, están llevando a la aplicación de la Ley en esta región a una encrucijada que, según afirman, solo la voluntad política puede resolver. Por tanto, las comunidades autónomas se encuentran enormemente condicionadas por dichas restricciones presupuestarias y encorsetadas por los decretos que surgen para implantar políticas de austeridad en el sector del cuidado, y por tanto, cuentan con un margen que se ha estrechado mucho como para poder mantener un modelo propio de gestión de la atención a la dependencia. De hecho, desde la ASSD se considera estar realizando un sobreesfuerzo presupuestario que no se sabe cuánto tiempo se podrá mantener. Se da cuenta así de la existencia de numerosas tensiones entre el gobierno autonómico y el gobierno central para poder aplicar el tipo de organización social del cuidado que pretenden.

Efectos sobre la calidad de las condiciones de trabajo y laborales

Al analizar la implantación de la LAPAD en Andalucía en estos últimos años, todos los entrevistados la relacionan directamente con los ajustes. Por ejemplo, una delegada de CCOO destaca cómo a partir de 2012 se produce una reducción presupuestaria bastante considerable que se plasma en: menos trabajadores, menos horas, menos meses. En ello coinciden tanto trabajadores de Centros de Día como de Residencias: no se cubren bajas, no se reconocen trienios, se congelan salarios, e incluso para poder mantener abiertos algunos centros concertados han tenido que adaptarse prestando nuevos servicios, por ejemplo, incrementando jornadas laborales, intensificando el trabajo, o asumiendo nuevas responsabilidades y competencias (por ejemplo, un director de un centro de día que ha adquirido la costumbre de visitar a los “usuarios” cuando están ingresados en el hospital, tal como se relata en E14), sin ampliar los equipos. Hasta fines del año 2012, la prórroga de los trabajadores contratados para la gestión de la atención a la dependencia en las administraciones públicas andaluzas se hacía automáticamente cada 31 de diciembre, duraba doce meses y eran las mismas personas las que integraban los equipos, dando continuidad al servicio a nivel interno y también en la coordinación con otras instituciones y empresas implicadas en la atención a la dependencia en Andalucía. Ahora no es así.

A día de hoy [diciembre 2014] en el Ayuntamiento de X [capital de provincia de Andalucía] no hay trabajadores de refuerzo de la dependencia, lo hacen las compañeras de plantilla de los centros de servicios sociales (E20).

Hasta que se produce una nueva contratación pasan meses sin cubrirse las bajas laborales o sin que se incorporen nuevos profesionales. Al no existir un procedimiento de

sustitución automática se recurre a las bolsas de trabajo tanto para trabajadores sociales como para otro personal implicado en la gestión de la Ley, cuando hay que cubrir algún puesto. Ello significa que los profesionales externos a la administración, así como los denominados “usuarios”, pierden los referentes para coordinar tanto los casos “atascados” por el parón en la aplicación de la ley como los más “urgentes”, sus contactos para hacer las gestiones, y admiten encontrarse perdidos porque ni siquiera los números de teléfono con los que se comunicaban con los gestores locales de la Ley ahora están operativos; ello les obliga a hacer numerosas llamadas hasta dar con el profesional que lleva el caso en cuestión o bien acercarse a las delegaciones para ver con quién y cómo coordinarse, cuando durante años contaban con interlocutores con los que mantenían un trato cercano, estaban al tanto de la evolución de los expedientes y tenían el mecanismo de coordinación más engrasado (E18).

Efectos sobre las prestaciones recibidas

La ayuda a domicilio ha visto reducido tanto el número de horas como la intensidad de la ayuda, con la aplicación de los Decretos de fines de 2013⁷, lo que es claramente insuficiente para personas que tienen grandes necesidades de atención en su vida cotidiana, con gran dependencia o dependencia severa.

La ayuda a domicilio, con lo que han bajado las horas, se queda prácticamente en una hora y media al día. Antes era noventa horas al mes, ahora se ha reducido a cuarenta - setenta horas al mes. Eso no es nada para pacientes con mucha supervisión; con Parkinson, con Alzheimer, con deterioro cognitivo, eso no es nada, una hora. (E11)

Los recortes también ha afectado a las personas en situación de dependencia que viven en centros residenciales. En dos sentidos, por un lado, las plazas concertadas que causan baja no se han cubierto en los últimos dos años, y los conciertos obligaban a mantenerlas disponibles, por lo que algunas residencias han llegado a cerrar por insolvencia; ello implicó trasladar a la persona mayor residente del centro donde vivía a otro, con los problemas de adaptación que conllevan este tipo de cambios; por otro lado, los tiempos de espera han sido muy largos para las personas que necesitaban una plaza, y cuando finalmente han logrado acceder a una, en el mejor de los casos, su estado general, así como el de su cuidadora habitual, se había deteriorado bastante, en el peor, la persona había fallecido. De hecho, se da la situación paradójica de que las plazas residenciales que se han ocupado en estos dos años

⁷ El 27 de diciembre de 2013, se aprueban dos decretos relacionados con la atención a la dependencia: Real Decreto 1050/2013, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la ley 39/2006; y, Real Decreto 1051/2013, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006.

son para situaciones extremas donde la persona mayor se encontraba en una situación de urgencia social o médica (por ejemplo, casos de enfermos de Alzheimer muy avanzado), y las que se están dando salida desde que han empezado a revisarse los casos “atascados” son también personas con un alto grado de dependencia. Por tanto, los centros residenciales están cambiando su fisonomía, atendiendo a una población cada vez más dependiente si bien con los mismos, e incluso menos, recursos, y se está incrementando la edad media de las personas ingresadas así como la necesidad de atención que tienen; los centros residenciales que tenían además de modelos de atención a los más dependientes (plazas asistidas) otros orientados al mantenimiento de la vida activa y centrados en programas de prevención, están empezando a cambiar su faz. Las consecuencias últimas que estos procesos puedan tener para la calidad del cuidado que reciben estos mayores está por analizar.

En las residencias, los problemas derivan en parte de que ya no se ocupa la totalidad de plazas concertadas, pero también que las bajas en las plazas de residentes ya no se producen por decesos o traslados sino porque los familiares les están sacando de las residencias y llevándoles a sus hogares:

Antes, las plazas que teníamos concertadas con la Junta, no podíamos ocuparlas con plazas privadas, a partir de ahora, como no nos pagan la reserva, pues podemos utilizarlas. Yo, por ejemplo, tengo veinte en concierto, pues yo ahora mismo la Junta me tiene ocupadas dieciocho, pues las dos restantes de la Junta las tengo yo ocupadas con plazas privadas mías. Eso antes no podía ser. Lo que pasa que lo tienes que comunicar. O sea, que recortes hay, porque antes siempre te cubrían el cien por cien, ahora no. [...] La gente normalmente sale del sistema porque se muere, vamos. Entonces, hay ciertos recortes [...] Dos plazas menos son 3.000 euros al mes, que al año son 36.000 o 40.000, con lo cual son recortes. Y esto en una residencia chica, tú imagínate a nivel de la Comunidad Autónoma andaluza, pues son millones y millones de euros. (E12).

El desempleo ha dado lugar a que muchas familias saquen a sus mayores de las residencias. Imagínate una persona que tiene una pensión de quinientos euros, quita los gastos de casa: teléfono, luz, agua, etc., y de lo que le queda tienen que pagar un cuarenta por ciento - y no es caro -, muchas familias no quieren que vayan porque no tienen posibilidades de ir, no les llega. (E11)

Si con el Decreto de 20/2012 se restringe la calidad de la atención a la dependencia en muchos sentidos, como se ha apuntado más arriba, los Decretos de diciembre de 2013 la limitan aún más. Así, se suprime la compatibilidad entre los distintos servicios, modelo que era clave en el sistema de atención a la dependencia en Andalucía, que permitía a los mayores residir en sus hogares o con sus familiares con el apoyo de diversos servicios que, operando simultáneamente, descargaban a las familias a la par que proporcionaban una adecuada

atención al mayor, por ejemplo, mediante la combinación de los servicios de teleasistencia, ayuda a domicilio y un centro de día.

Antes de esta fecha, se financiaba por parte del Gobierno de España el cincuenta por ciento de cada uno de los servicios que tenía el servicio o prestación, quiere decir que el Gobierno de España ya no paga compatibilidad por los servicios. Si tú quieres tener servicios que sean compatibles y dar más de un servicio o más de una prestación, lo paga la Comunidad Autónoma, el servicio de Teleasistencia en Andalucía lo pagamos a pulmón, porque esa no se considera una prestación principal, es el único servicio de gestión pública directa de Europa, y somos un referente. (E17).

4.3. Un derecho, en vías de tornarse universal, en juego

La dificultad para atender adecuadamente a las necesidades de cuidado de toda la población en situación de dependencia es un problema reconocido. Para ello es necesario que se destinen recursos económicos suficientes e implicar a diversas administraciones y actores sociales. La LAPAD ha supuesto sin duda una inversión importante para la atención a las personas consideradas dependientes, ahí parecen coincidir todos los entrevistados. Pero, ¿se ha gestionado adecuadamente? ¿Es suficiente?

¿Hubo despilfarro?

En varias entrevistas mantenidas con los gestores privados se afirma que se produjo cierto exceso a la hora de conceder servicios o prestaciones a personas que, vistas desde hoy, cuando los recursos parecen ser mucho más escasos que entonces, no lo necesitarían tanto. Esta “alegría” a la hora de conceder ayudas económicas, servicios o plazas de residencia pública o concertada (“como si fuera un hotelito”, en palabras de un director de residencia entrevistado E15), sería la que ahora fuerza a replantear el modelo.

Al principio se ofrecieron los servicios de manera indiscriminada en cierta parte, se les dio servicio a personas que por sus características a lo mejor no tenían que tener tanto tiempo de servicio. (E9)

Un (presunto) “despilfarro” que en buena medida originó que este modo de gestión no sea sostenible hoy (v. gr. E15); por tanto, con un criterio más austero, de eficiencia económica, es necesario ajustar presupuestos, atender a los más dependientes, a los más mayores. Por tanto, aunque se alberguen esperanzas de que en 2015 se incorpore a otros grupos de dependientes al sistema, en este contexto no parece prioritario atender a las personas con grados menos avanzados de dependencia, sino que los conceptos de dependencia, así como los grados con los que se regulan los diferentes servicios o recursos a

los que la adscripción a uno u otro grado dan derecho, parecen haberse endurecido bastante en los últimos tiempos⁸ (una vez reactivado el mecanismo que estaba paralizado), se han vuelto más estrictos y exigentes para generar derecho. Ello significa, pues, que no solo pierde centralidad la perspectiva universal en la atención a las situaciones de dependencia, sino que los aspectos preventivos y de mantenimiento de la autonomía el mayor tiempo posible han quedado guardados en algún rincón y ahora se pretende dar respuesta a toda la denominada “gran dependencia” y, por tanto, se está dando paso a un modelo más paliativo, medicalizado y asistencial, en el que el derecho subjetivo se ha quedado diluido ante la urgencia de dar respuesta a determinadas necesidades .

Catálogo oficial frente a catálogo restringido

Del catálogo de servicios que se desarrolla a partir de la Ley, no todos se ofrecen por igual. Ciertos recursos contemplados en él, como por ejemplo la figura del Asistente para la Autonomía Personal apenas se concedió en Andalucía (hoy día hay entre diez y trece en toda la Comunidad Autónoma). Y ello, al parecer, por dos motivos: por un lado, se trata de un servicio muy caro; por otro lado, al ser incompatible con otras prestaciones, como por ejemplo, la asistencia a un centro de día, muchas familias optaron por solicitar otros servicios del catálogo. También se apunta que este tipo de servicios son muy gravosos: “contratar a una persona que esté las veinticuatro horas al día pendiente de ti es muy caro” (E10).

Por tanto, los servicios incluidos en el catálogo de prestaciones no se ha ofrecido, ni se ofrecen en su totalidad. Tampoco se está posibilitando la revisión del grado de dependencia en un tiempo razonable para que dé lugar al derecho correspondiente.

Primero se iban a atender los casos más graves, el Grado III, el gran dependiente, después el Grado II y después el Grado I. El Grado I lo han aplazado hasta julio de 2015, y veremos a ver si no lo vuelven a aplazar. Luego, además, tú tienes un sistema que está parado, las personas mayores dan bajones de una semana a la otra, y tienes una señora que ha solicitado una revisión del grado porque está peor y tardan dos años en revisarla. ¿Qué ayuda real se les está dando a las personas con la Ley de Dependencia? (E10)

Hay que tener presente también que uno de los problemas a la hora de alcanzar el objetivo de universalidad es que para acceder a los servicios que ofrece la ley, hay que poseer alguno de los grados que se establecen en la misma. Esto no soluciona el problema de las

⁸ Véase la Orden de 6 de noviembre de 2014 por la que se modifica el modelo de solicitud del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia en la comunidad autónoma de Andalucía (BOJA, 14 de diciembre).

familias con miembros adultos que tienen una discapacidad sobrevenida por accidente de tráfico y accidentes laborales (Zambrano, 2010).

¿Brecha de género en la atención a la dependencia?

La ley, que pretendía ser universal, al asistencializarse deja en jaque a las personas que no están absolutamente dependientes pero que tienen necesidad de ayuda en su vida cotidiana en diferentes grados y que no cuentan con recursos para comprar estos servicios en el mercado. Pero en las entrevistas, también, se plantea que en su aplicación no se ha tratado por igual a las personas dependientes si se toma en cuenta el género. Las mujeres también como usuarias de los servicios a los que tienen derecho por ley estarían siendo discriminadas en estos momentos de reajuste de las prestaciones. Este sería pues otro elemento que mina la vocación universal en la LAPAD. Según una de las entrevistadas, en su aplicación se ha cuidado más a los hombres.

Con las personas en situación de dependencia tengo la sensación de que a los hombres se los cuida más, porque la Ley de Dependencia lo que mide es la capacidad que tú tienes de realizar las actividades de la vida diaria; entonces encuentras que le dan grados de dependencia superiores a hombres no por el hecho de que estén más torpes o tal, sino porque de todas formas ese señor no sabe cocinar, no sabe poner una lavadora, se ha quedado viudo. Es que es así, y luego señoras que están ahí las pobres que se mueven menos pero "yo lo que puedo lo limpio...", ellas dentro de su torpeza, de cómo estén, siempre intentan realizar esas tareas, ¿no? A los hombres, se les da muchas veces un grado superior de dependencia porque son más dependientes en el hogar, que también es cierto, ¿no? Y al final me da la sensación de que todas estas señoras viudas, pobrecitas que están solas, tienen un déficit de cuidado con respecto a esos hombres. Esa es una cosa que percibo. Los trabajadores sociales tampoco tienen todos esa visión de género. (E10).

Diferenciaciones por hábitat en el acceso a las prestaciones

Las peculiaridades de los ámbitos rurales en relación con la cultura de cuidados también son destacadas en las entrevistas. Así, se transmite la preocupación de que en el medio rural pueda estarse dando un proceso por el que más personas estén siendo expulsadas de la cobertura del sistema de atención a la dependencia.

Porque aquí en Andalucía el tema de que los cuidados recaen sobre las mujeres de la familia está mucho más asentado. Y decirle a una señora de un pueblo pequeño, como yo le tengo dicho «Señora, es que lo que le van a proponer es la Residencia», y, claro, dice ella ¿«Cómo voy a meter a mi padre en una Residencia?» Una señora, de hecho, me llegó a decir que se le echaría el pueblo encima. [...] También en el ámbito rural está el problema de los desplazamientos, por eso son importantes las prestaciones económicas a las familias en Andalucía porque aquí hay mucha tradición de cuidar en casa” (E10)

¿Como en casa en ninguna parte? El fiasco de las prestaciones económicas

Prevé la LAPAD, como una medida de carácter excepcional, una prestación económica para cuidar de un familiar con el que se reside; la que en Andalucía se convirtió en una de las prestaciones más solicitadas y más concedidas. Con ella se otorga el derecho a quien cuida habitualmente de un familiar dependiente, a cotizar a la Seguridad Social y para el sistema de pensiones, además de otros beneficios sociales. Con el Decreto de Julio de 2012 se retira la cotización a la Seguridad Social de las prestaciones económicas que se ofrecían a las familias, lo que ha generado mucho desconcierto y un impacto negativo en la ciudadanía, que ya empezaba a incorporar esta prestación a su modelo familiar de cuidado.

Se han tirado cinco, tres, cuatro años cuidando y ahora no tienen nada. (E17)

Ha habido mucha frustración, mucho cambio normativo, que de repente tienen este derecho, mañana no, pasado nos lo estamos pensando. Crea una incertidumbre impresionante en las personas, lo que recibimos es mucha ira, mucha frustración, mucha pena, resignación también. (E10)

En Andalucía, además, donde hay una cultura muy arraigada y difundida de cuidar en casa, parece que, según se señala, ha habido un uso inadecuado de dichas prestaciones económicas. La idea de ofertar de manera generalizada algo que la Ley contemplaba como excepcional, tendría su origen en dos fenómenos: uno, que en Andalucía no existía una cartera de servicios para poder dar respuesta a un considerable volumen de población dependiente; otro, la pretensión de regularizar y dar cierto valor al trabajo de cuidado generalmente proporcionado de forma gratuita por las mujeres en las familias:

Hay que darle un valor y hay que darle un precio, incluso. Yo me imagino mañana al Presidente del Gobierno diciendo «el año que viene el que se jubile no va a tener pensión», el follón que se liaría, ¿no? Pues es un poco lo que ha pasado con las cuidadoras: oye, que a partir de junio de 2012 no vais a tener pensiones, pues ahora las prestaciones económicas solamente se las vamos a dar a menores de edad o personas que viven en entornos aislados. Desde lo que ha supuesto la LAPAD para las mujeres ha sido «ofrecerte ser una reina» y no conseguirlo. (E10).

Sin embargo, la opción de remunerar a la cuidadora familiar ya no se contempla a la hora de otorgar las prestaciones (E2, E3). Además, a raíz “del decreto de Rajoy” (E17) deja de ser posible mantener aseguradas a las personas que reciben una prestación económica por cuidar de un familiar con el que conviven.

El dinero no lo están dando desde hace tiempo. Aparece en el PIA, en el papel muy bonito, todavía hacen referencia a la ayuda económica, pero está anulada, no existe, no se da. Hay muchas familias que están esperando por problemas económicos, por el desempleo, las

cuidadoras dicen «si yo lo estoy cuidando en vez de que venga una persona de fuera, que me den a mí el dinero», pero ya hace que no lo dan. (E11).

Tal como se apunta desde la ASSD, esta medida no era ni pretendía ser para apoyar a las familias en situación de exclusión o muy vulnerabilizadas por el impacto de la crisis, sino que se trataba de una ayuda para seguir cuidando al mayor dependiente, en unas condiciones algo más decentes de lo que muchos familiares ya venían haciendo. Pero el contexto de la crisis ha acentuado la perversión de este tipo de ayudas: entre la pensión del mayor cuidado, la ayuda económica recibida para cuidarlo, así como el dinero que no se paga por llevar al mayor a un centro de día, sobreviven familias que tienen a varios de sus miembros desempleados. Llegan a darse situaciones, incluso, en las que el familiar dependiente tiene un alto grado de deterioro cognitivo, que hace extremadamente duro hacerse cargo de su cuidado día y noche durante todos los días de la semana; en estos casos, se apunta que la situación es extrema para su cuidadora habitual, además de que el mayor no recibe un estímulo que podría ser muy positivo para reducir su pérdida de capacidades. En parte por ello, las residencias públicas perciben este tipo de ayuda como una dura competencia. Además, señalan que, frente a los rígidos estándares que deben cumplir los centros residenciales o de día para concertar con la Junta de Andalucía las plazas, no se ha previsto en la ley ningún mecanismo de control para supervisar cómo se está cuidando del mayor que vive solo en su casa lo que está dando lugar a ciertas situaciones de abandono:

Cuando la gente demandaba solamente lo del cuidador, hombre, una persona mayor y demente, solamente cuidada por una persona, o tienes que estar muy preparada o vamos... Es que el cuidador se viene abajo totalmente. Y entonces, ¿se ha evaluado en qué condiciones estaba esa persona mayor? ¿Sí o no? Yo creo que no. (E12)

Representantes de la administración autonómica afirman que desde mediados del año 2014 se están recuperando las prestaciones, pero se está resolviendo sólo lo más urgente y ello en un contexto de endurecimiento de las condiciones de vida de la familia en general, que ven reducidas otras prestaciones complementarias como, por ejemplo, la medicación gratuita que también pasa a gestionarse bajo un modelo de copago.

De momento, hasta que se abra la mano, a principios de año [2014] teníamos, solamente, a menores, que se han empezado alrededor de la primavera, porque el compromiso era resolver todos los expedientes de menores antes de que acabara el año. Luego se abrió a personas que viven en un entorno aislado, es decir, que viven en medio del campo sin un Ayuntamiento que les pueda prestar un servicio profesional. Y ahora se ha abierto también pues a personas que estén terminales y mayores de 90 años. Ese es el criterio, porque no cabe, económicamente, más personas. [...] La Ley de Dependencia llega hasta donde llega, pero no cubre las necesidades. Lo peor del trabajo lo siguen haciendo las mujeres gratis en su

casa, y además a costa de no tener pensión el día de mañana, de no tener ingresos a día de hoy [...] Tenemos un empobrecimiento impresionante de la gente. (E10)

¿Copago o repago?

En relación con el copago, si bien se afirma que con la LAPAD nadie se queda fuera por falta de ingresos de la cobertura de servicios que esta prevé, en la práctica no queda claro que sea así. No hay nada más desigual – se señala – que tratar de la misma manera a personas que están en desigualdad.

Es cierto que si tú tienes una pensión de 2000 euros y estás en una Residencia y tienes que poner el setenta y cinco por cien lo pones, pero igual también tienes que responder a otros gastos familiares y esto te supone mucho. Sí, se presentan quejas, de eso, de gente que dice «mira, si yo doy el setenta y cinco por cien de mi pensión yo no puedo ingresar, que dejo a mi hija separada con dos niños». (E10)

La supuesta “alegría” con que, según se afirma, se pone en marcha la LAPAD en sus orígenes se torna en “rigor” a partir de finales de 2014. Con el desarrollo legislativo surgido al hilo de las políticas de austeridad, se pretende que las personas en situación de dependencia contribuyan no sólo con su pensión sino también con su patrimonio para co-financiar los servicios y atenciones que reciba para dar respuesta a sus necesidades de cuidado. De hecho, en noviembre de 2014 se publica en el BOJA un nuevo modelo de solicitud más complejo que tendrá en cuenta además la pensión de la persona que solicita cuidados, otros ingresos y el patrimonio con que cuenta. Desde la Agencia se sostiene, sin embargo, que es el gobierno central el que pretende introducir además de la pensión el patrimonio en el cómputo elaborado para el copago (“repago”, prefiere decir el entrevistado), y que el porcentaje de dicho copago sea mayor, por ejemplo el noventa por ciento de los ingresos del mayor para co-pagar (o repagar) su plaza en la residencia. No obstante, en Andalucía se intenta evitar poner en marcha este nuevo esquema de copago pues se considera que se trata de un servicio al que la persona tiene derecho, en tanto que ya ha pagado sus impuestos a lo largo de toda su vida. En opinión de la persona entrevistada de la ASSD, el copago con todos sus inconvenientes se ha implantado de manera diferente al resto del país:

Es una de las Comunidades que menor participación económica de las personas usuarias propone en relación al copago. Se llegó a un acuerdo en el Consejo territorial que vinculaba al conjunto de Comunidades Autónomas para establecer un nuevo sistema de aportación económica de las personas en el coste de los servicios. Andalucía no lo ha llegado a implementar porque supone, desde luego, un menoscabo importante para la economía de las personas, se paga menos que en otras Comunidades Autónomas, pero en Andalucía por mucho que se subiera el copago eso supondría pues tener un incremento de entorno a unos 40 o 50 millones de euros al año. De 1.200 millones de euros, 40 o 50 no suponen nada. Ese no es un tema que sea significativo en este momento en Andalucía. (E17)

5. Conclusiones

El progresivo aumento de personas mayores de 65 años, con el consiguiente incremento de población necesitada de cuidado, han hecho disparar las alarmas de los países de la Unión Europea que, en pleno debate sobre la reforma de los Estados de Bienestar, han visto incorporarse a la agenda pública la cuestión de la organización social del cuidado de una creciente población dependiente. Los poderes públicos en el caso andaluz, se han esforzado en promover la aplicación la LAPAD para dotar de recursos públicos, vía transferencias económicas y mediante la prestación servicios (públicos y concertados), que permitan hacer frente a las necesidades de cuidado de las personas en situación de dependencia.

Este escenario se ve ahora desafiado por los ajustes realizados en el marco de la crisis económica que actualmente padece España con especial virulencia, y que sitúan al sistema de atención a la dependencia que empezaba a construirse en una encrucijada en cuanto a sus posibilidades de desarrollo. En esta ponencia se ha reflexionado en torno a dos ejes que en el proceso de implantación de la dicha ley en Andalucía se han puesto en tensión: el que va de lo universal a lo asistencial y el que va del derecho subjetivo a la gestión técnica. Derechos apenas asentados que el impacto de la crisis está poniendo en cuestión. Parece haber un acuerdo en que se han gestionado de una forma poco eficiente los recursos disponibles, no ha habido un modelo equilibrado y hay que replantear la aplicación de la Ley para crear un sistema de atención a la dependencia en Andalucía con criterios de más eficacia.

La crisis y los ajustes que se han realizado en su nombre han suspendido los discursos más estetizantes de la Ley, para hacer emerger con más claridad algunos de sus mecanismos de perversión. Entre ellos, poner en cuestión el derecho subjetivo y la vocación de universalidad que incorporaba la LAPAD, por los que se apostó en su puesta en marcha en Andalucía. Si bien se está intentando reconducir esta deriva hacia lo asistencial y lo técnico lo que, aseguran algunos entrevistados, bien puede deberse a que este es un año electoral, como "secuela" se avista una nueva definición, más restrictiva y medicalizada de *dependencia*, más cercana de la cura, en la que el derecho subjetivo queda minado, se olvidan los programas centrados en la prevención y, por tanto, otro pilar fundamental de la Ley, el fomento de la autonomía personal.

Bibliografía citada:

- Borchorst, A. (1994): "Welfare State Regimes, Women's Interests and the EC", en D. Sainsbury (ed.), *Gendering Welfare States*, Londres, Sage, 26-44.
- Daly, M. (2004): "Changing conceptions of family and gender relations in European welfare states and the Third Way". En J.Lewis y R. Surender (eds.), *Welfare State Change: Towards a Third Way?* Oxford: Oxford University Press, 135-154.
- (2002): "Care as a good for social policy", *Journal of Social Policy*, (31) 2, 251 - 270.
- y Lewis, J. (2000): The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology*, 51(2), 281-298.
- Esping-Andersen, Gosta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, Polity.
- Lewis, J. (1998): *Gender, Social Care and Welfare States Restructuring in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- (1992): "Gender and the Development of Welfare Regimes". *Journal of European Social Policy*, 2 (3), 159-173.
- Letablier, M. Thérèse (2007): "El trabajo de 'cuidados' y su conceptualización en Europa". En Prieto (ed.), *Trabajo, género y tiempo social*, Madrid, Hacer/Complutense, 64-84.
- Martín Palomo, M. T. (2014): *Los cuidados en las familias. Un estudio a través de tres generaciones de mujeres en Andalucía*. Universidad Carlos III de Madrid. Tesis doctoral.
- (2008) "Los cuidados y las mujeres en las familias", *Política y Sociedad*, 46/2.
- Martínez Buján, R. (2014): "Los modelos territoriales de organización social del cuidado a personas mayores en los hogares", *REIS*, 145, 99-126.
- Nussbaum, M. (2002): "Amor, cuidados y dignidad". En Nussbaum, M. C. *Las Mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona: Herder, 321-322.
- Razavi, S. (2007): "The political and social economy of care in a development context. Conceptual Issues Research questions and policy options. Gender and development". Paper 3, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development.
- Saraceno, C. (2004): "¿Qué derechos y obligaciones, qué tipos de recursos? Visiones de la ciudadanía a través del prisma del género". Congreso Internacional SARE 2004 ¿Hacia qué modelo de ciudadanía? Bilbao 10 y 11 de noviembre.
- Tobío, C., Gómez. M.V., Agulló. M.S. y Martín Palomo, M.T (2010): *El cuidado de las personas. Un reto para el siglo XXI*. La Caixa, Barcelona.
- Torns, T. (2005): "De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23 (1), 15-33.
- Williams, F. y Gavanas, A. (2008): "The Intersection of Childcare Regimes and Migration Regimes: a Three-Country Study". En Lutz, H. (ed.), *Migration and Domestic Work*. Aldershot: Ashgate, 13-28.

- Zambrano, I. (2010): “La valoración económica del trabajo no remunerado como reconocimiento de los derechos de las mujeres ante el cuidado de la dependencia”, *Mujer y Economía. Revista Económica de Castilla-La Mancha*,17, 197-230.
- (2004): *La responsabilidad pública en el cuidado de las personas con discapacidad*. Universidad Autónoma de Madrid. Tesis doctoral.

ANTE EL INCREMENTO DE LA LONGEVIDAD: UN NUEVO MODELO DE CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN PARA LAS PERSONAS MAYORES EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.

AUTOR: Balbino Pardavila Martínez

Sociólogo.

Gabinete Dirección General Imserso. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

C/ Ginzo de Limia, 58.

28029 Madrid - ESPAÑA

correo-e: bpardavila@imserso.es. Teléfono: 91 703 37 46

Abstract:

En esta comunicación trataremos, en primer lugar, sobre los orígenes del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y las causas de demográficas y sociales que motivaron su creación. A continuación examinaremos su situación actual, comparando el perfil de sus usuarios con el de Alemania, Austria y Francia. Examinaremos las Proyecciones de Población del INE a largo plazo que nos muestran el incremento del número y longevidad de las personas mayores en España. Por último, explicaremos unas propuestas de acción para afrontar este reto, sustentadas en un sistema de cuidados centrados en la prevención, la coordinación sociosanitaria, la atención a los grandes dependientes de manera participativa, profesionalizada y coordinada.

V CONGRESO REPS. PANEL 9: DEPENDENCIA.

Dependencia, longevidad, sostenibilidad, coordinación sociosanitaria, cuidados formales e informales.

Introducción

En esta comunicación trataremos, en primer lugar, sobre los orígenes del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (a partir de ahora SAAD) y las causas demográficas y sociales que motivaron su creación.

A continuación examinaremos su situación y evolución durante los últimos años. Posteriormente, analizaremos la viabilidad y sostenibilidad del Sistema ante la nueva situación demográfica española a medio plazo comparando el perfil de sus usuarios con otros países con sistemas de atención semejantes al español, como es el caso de Alemania, Francia y Austria.

Las proyecciones a largo plazo del INE nos indican que hay que comenzar a diferenciar envejecimiento de longevidad. Que gran número de personas mayores vivan hasta los 90/100 años es un fenómeno reciente. En cambio, para el año 2023, se estima que habrá en España 650.000 personas de 90 años y más. Estos datos han sido confirmados por el reciente informe de la Unión Europea: “The 2015 Ageing Report” (UE, 2014).

Las personas mayores, en España, se van a dividir en dos grupos con perfiles diferentes. Hasta los 80/85 años personas, en general, activas y saludables. A partir de esta edad las situaciones de dependencia grave crecen exponencialmente con unas características de salud y de causas de muerte diferenciadas del grupo de mayores “jóvenes”.

Por otra parte, el sistema de cuidados informales actual tenderá a desaparecer a medio plazo por la proliferación de familias y personas sin hijos o con uno/dos. Estos hechos hacen necesario replantear las políticas sociales dirigidas hacia la atención de las personas mayores en situación de dependencia.

Por último, explicaremos unas propuestas de acción, sustentadas en un sistema de atención centrado en la prevención, la coordinación sociosanitaria, la atención a los grandes dependientes y un modelo de cuidados participativo, profesionalizado y coordinado.

1.- Los orígenes del SAAD. La situación social y demográfica. Sus objetivos.

El objeto de este primer apartado consiste en explicar, de manera muy sucinta, las causas estructurales que han hecho necesaria en España la promulgación de la *Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*. Lo que queremos recalcar es que la realidad sociodemográfica existente en España durante la primera década de este siglo, en la que se basó el diseño y contenidos de la Ley, va a cambiar sustancialmente en los próximos quince/veinte años haciendo imprescindible un rediseño global del SAAD.

Las causas originarias se centran en el proceso de envejecimiento acelerado de la población; en el aumento de las enfermedades crónicas; en el cambio de modelo familiar y la incorporación de la mujer al mundo del trabajo; y en la carencia de recursos profesionales para reemplazar los cuidados informales que se prestan a las personas en situación de dependencia. Estas causas se van a agudizar e incrementar los próximos años.

Por los motivos indicados la atención de las necesidades de las personas dependientes se convirtió, desde los años noventa del pasado siglo, en uno de los grandes retos de la política social española.

Vamos a analizar en este punto, brevemente, el perfil de la población mayor española en el momento de la aprobación de la Ley. En un apartado posterior, a partir de las Proyecciones a largo plazo del INE, analizaremos el perfil que se dibuja para los próximos quince/veinte años. Ambos coinciden en que la población española envejece rápido y en gran número.

En España, el envejecimiento de la población, aunque algo más tardío en el tiempo que otros países de la Unión Europea, ha sido particularmente intenso. En casi cincuenta años el número de personas mayores de 65 años pasó de dos millones y medio de personas en 1960 (un 8,2 por ciento de la población total) a más de 7,5 millones a inicios del nuevo milenio (un 16,7% de la población total). Este proceso se ha concentrado en los últimos veinte años.

Recordemos que una situación de dependencia significa una necesidad de cuidados de salud y de asistencia en la vida diaria. Se trata, generalmente, de una necesidad de larga duración, ligada a la pérdida de autonomía física o psíquica. Aunque la pérdida de autonomía personal puede producirse en cualquier momento de la vida, su frecuencia se incrementa conforme aumenta la edad, y tiene una incidencia especialmente significativa a partir de los 80/85 años edad en la que aparecen múltiples enfermedades crónicas y degenerativas. Un dato, a este respecto, es que dos tercios de los mayores de 85 años tienen problemas de autonomía personal.

Por tanto, un indicador básico para estimar la presión potencial que el envejecimiento de la población puede ejercer sobre los sistemas de cuidados de larga duración, es la evolución de la proporción de personas de 80 años y más sobre la población total que en los próximos años se va a incrementar sustancialmente.

España es uno de los países del mundo con una mayor esperanza de vida al nacer y a los 65 años. Una de las consecuencias de esta alta esperanza de vida de la población española es la progresión continua del número de personas mayores de ochenta años. En el año 1960 había en España 368.975 personas (un 1,2% de la población total) mayores de ochenta años. En la actualidad son más de dos millones. Si en el año 1960 los mayores de 80 años suponían un 14% de los mayores de 65 años, en el momento de promulgar la Ley eran ya un 30%. La mejora en los hábitos de vida y en los cuidados sociosanitarios que reciben estas personas hace que su esperanza de vida sea progresivamente mayor.

Ya se estimaba entonces que para el período 2011-2025 se produciría una incorporación masiva de personas de entre 65 y 74 años como efecto del baby-boom de finales de los años cincuenta, sesenta y comienzos de los setenta del pasado siglo. Seguirá creciendo el grupo de mayores de 80 años. La demanda de cuidados continuará incrementándose.

- **La dependencia no afecta solo a las personas mayores.**

Al diseñar la Ley de Dependencia se tuvo en cuenta que casi un tercio de las personas con 65 y más años tiene alguna discapacidad. Entre las que tienen entre 6 y 64 años la proporción de personas con discapacidad no llega al 5%. Como hemos señalado, a partir de los 80 años las tasas de prevalencia de las discapacidades aumentan sustancialmente.

Hay que dejar claro que las situaciones de discapacidad hacen que la dependencia no sea sólo algo que afecta a los mayores. Aunque el colectivo de personas mayores supone cerca del 75% de las personas valoradas en situación de dependencia del SAAD, la otra cuarta parte son menores de 65 años que se encuentran en esta situación por diversas causas.

Entre este colectivo de menores de 65 años se encuentran: grupos de niños con trastornos graves de desarrollo; jóvenes y adultos con secuelas graves de accidentes; personas con deficiencias intelectuales severas y profundas; sujetos afectados de graves y generalizadas lesiones neurológicas; enfermos mentales con graves deterioros; y, en general, pacientes con enfermedades crónicas degenerativas muy avanzadas. Los avances y cuidados médicos hacen que su posibilidad de supervivencia sea mucho mayor que hace unos años.

Debemos destacar que no todas las personas con discapacidad se encuentran en situación de dependencia. En España a este grupo de personas en situación de dependencia se les incluye en el ámbito de protección de la Ley. Otros países, como por ejemplo Francia, solo incluyen a los mayores de sesenta años.

2.- Situación actual del SAAD.

2.1.- La Evaluación 2007-2011.

Hasta mediados del año 2012, incumpliendo el texto de la Ley, no se aprobó ninguna evaluación oficial del funcionamiento del SAAD. Por esta razón, nos vamos a basar en el contenido de la Evaluación 2007-2011 (Imsero, 2012), la primera elaborada desde la promulgación de la Ley, para explicar la situación del Sistema después de cinco años de funcionamiento.

El Consejo Territorial del SAAD, aprobó en abril de 2012 el avance de la evaluación de la Ley para el periodo 2007-2011. También acordó acometer las mejoras en el Sistema de la Dependencia que fueran necesarias para asegurar su sostenibilidad, presente y futura así como asegurar y fortalecer en toda España su desarrollo.

En la misma se señalaba:

- Existe una importante desigualdad de la aplicación de la Ley por parte de las Comunidades Autónomas ante situaciones de dependencia similares. Se han producido desarrollos normativos dispares que afectan tanto a la prestación de servicios, al procedimiento y tiempo en acceder a las prestaciones y servicios, como a la determinación de la capacidad económica del usuario y su aportación al coste de las mismas. Por ello debe establecerse un desarrollo normativo mínimo, común y homogéneo, que permita una aplicación coherente en todo el Estado de la normativa de la Dependencia, a fin de contribuir a garantizar el principio de igualdad.
- En muchos casos, no existe correlación entre las situaciones personales de dependencia con los servicios y prestaciones que reciben para su atención. Además se presentan diferencias relevantes en el proceso de valoración de las situaciones de dependencia entre niveles dentro del mismo grado de dependencia, produciéndose grandes diferencias entre Comunidades Autónomas en estos aspectos. Por ello es necesaria la simplificación y mejora del proceso de valoración de la dependencia y su procedimiento para el acceso a las prestaciones, así como de los Sistemas de Información del SAAD.

- Resulta imprescindible atender primero a las personas que, estando dentro del Sistema, se encuentran pendientes de atención. El espíritu de la Ley es atender de forma prioritaria a las personas de mayor grado de dependencia, y de forma progresiva a los de menor grado de dependencia. La situación de estos últimos cinco años ha demostrado que conviven simultáneamente en el Sistema de la Dependencia personas con un grado mayor de dependencia, pendientes de ser atendidas, con otras de menor grado de dependencia, que se han incorporado al Sistema.
- Ha habido un incumplimiento de las expectativas generadas, tanto en materia de empleo como en actividad económica, por haber primado las ayudas a cuidadores no profesionales, contraviniendo el espíritu y letra de la Ley, que lo consideraba una excepción. La Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar (a partir de ahora PECEF), excepción prevista en la Ley, supone a 1-1-2012 un 45,50% de media en el conjunto de servicios y prestaciones. Esta prestación, por sus peculiares características, no genera empleo profesional ni actividad económica.
- La aportación realizada a las CC.AA. a través de los Presupuestos Generales del Estado no ha priorizado el mayor esfuerzo en servicios.
- Se constató la necesidad de corregir el desfase entre las previsiones iniciales y los datos actuales, tanto en la financiación del Sistema como en el número de personas dependientes. En el período 2007 -2011, la financiación acumulada en los Presupuestos Generales del Estado ha superado en 2.700 millones de euros las previsiones iniciales. Por ejemplo, en cuanto a la previsión de Grandes Dependientes (Grado III), en 2007 se preveían 205.915 personas y en 2011 había 431.811 personas, 225.896 más de las previstas, lo que supone un 110% de desviación.

2.2. -Los resultados de la Evaluación 2013.

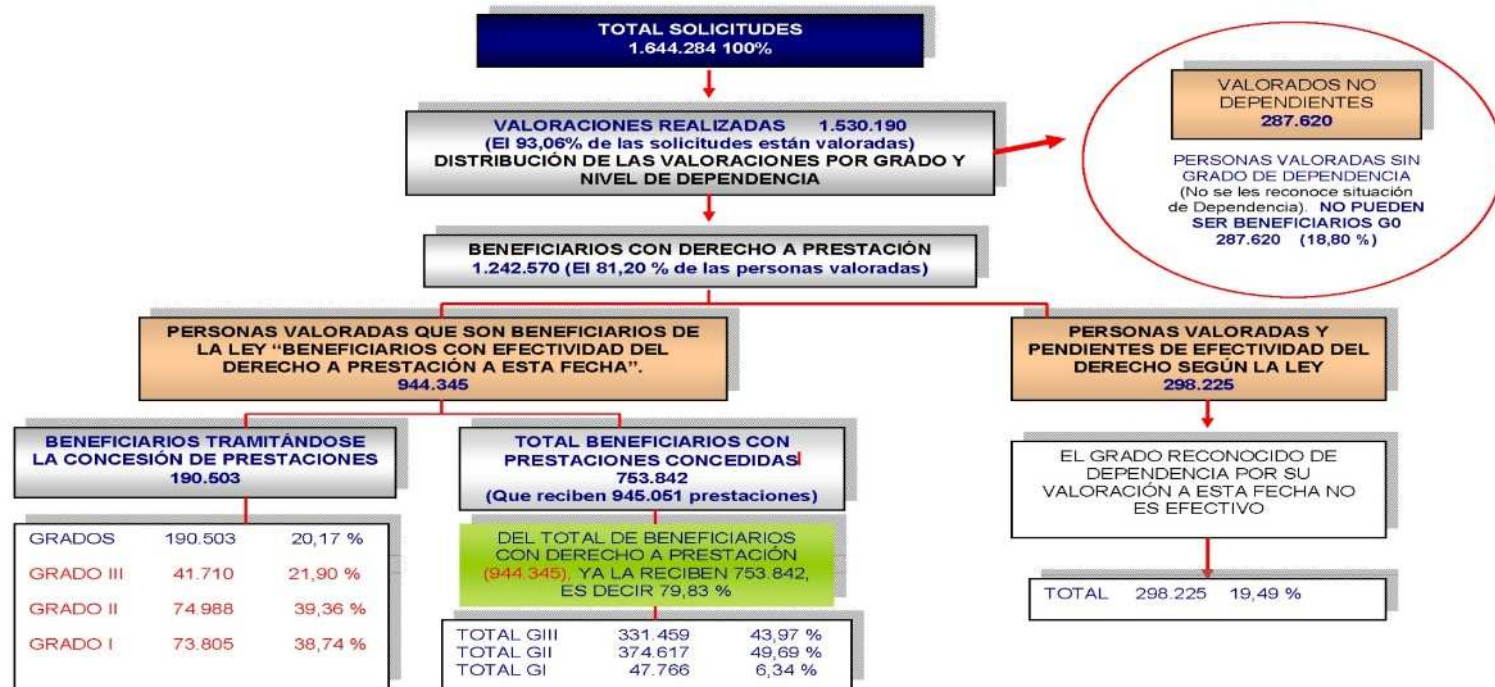
La última evaluación oficial del SAAD es la que refleja la situación a 31 de diciembre de 2013. Por este motivo emplearemos su contenido para reflejar y explicar las acciones realizadas durante el periodo 2012-2013 y que han tenido continuidad en 2014.

Las principales actuaciones han sido las siguientes:

1. Se ha mantenido el contenido común de los derechos subjetivos establecidos en la Ley mejorando la calidad y la adecuación de las prestaciones y la cartera de servicios. Se ha mantenido el Catálogo de Servicios y Prestaciones establecido inicialmente en la Ley e incluso se ha mejorado, como ha ocurrido con la prestación económica para asistencia personal que se ha ampliado a todos los grados de dependencia.
2. Se ha simplificado, ordenado y actualizado la normativa de desarrollo estatal y, así, donde había tres Reales Decretos de prestaciones ahora solo hay uno y donde había dos Reales Decretos de nivel mínimo se ha reducido, también, a uno.
3. Al mismo tiempo, ha sido satisfecha la deuda con la Tesorería General de la Seguridad Social, de cuotas relativas a la PECEF que, hasta finales de 2011, ascendía a 1.034 millones de euros.
4. Se ha mejorado e incrementado la transparencia. En primer lugar con las evaluaciones de resultados, de las que se han realizado tres: una del periodo 2007-2011, otra de 2012 y la última en 2013. Se ha adquirido el compromiso público de realizar evaluaciones con periodicidad anual y publicidad en el BOE.

Todas las medidas se han acordado en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD.

Cuadro nº 1. Situación del SAAD a 31 de diciembre de 2013. (Imsero, 2013).



Destacar que una vez procedido, con las Comunidades Autónomas, a la regularización de los datos reflejados en el informe del Tribunal de Cuentas y publicada la misma, por razones de transparencia, en las estadísticas SAAD de abril de 2013, a fecha de 31 de diciembre de 2011 existían en el Sistema un total de 738.587 personas beneficiarias con prestación. Esta misma cifra se ha situado, a 31 de diciembre de 2013 en 753.842 personas beneficiarias con prestación, lo que supone un aumento neto positivo de 12.964 beneficiarios, un 1,75% de incremento con respecto al año 2012. Si comparamos 31 de diciembre de 2011 (738.587) con 31 de diciembre de 2013 (753.842), el incremento neto es de 15.255 personas beneficiarias de prestación.

A fecha 31 de diciembre de 2011, el número de beneficiarios pendientes de recibir prestación ascendía a 305.941 personas, mientras que, a fecha de 31 de diciembre de 2013 esta cifra es de 190.503 personas. Es decir, 115.438 personas menos están pendientes de recibir prestaciones en este periodo.

En la actualidad, los Servicios Profesionales de Atención a la Dependencia, superan a las Prestaciones Económicas de Cuidados Familiares: a 31 de diciembre de 2011 los Servicios suponían el 54,60% del total de la atención, mientras que a 31 de diciembre de 2013 suponen el 56,79% del total. Es decir, dos puntos porcentuales más, rompiendo la tendencia anterior.

Esto tiene su efecto en el empleo de profesionales de los Servicios Sociales, ya que, a 31 de diciembre de 2012 existían 335.929 afiliaciones en alta en la Seguridad Social, mientras que a 31 de diciembre de 2013, ascienden a 345.557 altas. Es decir, 9.628 altas más en este periodo.

2.3. Los principales logros estratégicos.

Al margen de los graves problemas existentes en la puesta en marcha de la Ley de Dependencia, y las dificultades existentes en la actualidad, creemos oportuno destacar que esta Ley ha tenido y va a tener grandes logros en el bienestar de la sociedad española.

A pesar de las lógicas -y necesarias- críticas al Sistema y su funcionamiento es evidente que estamos mejor que en 2006. Y este hecho es muy importante y hay que resaltarlo. Analizaremos a continuación, de manera sucinta, estos logros:

- **Mejora en la atención a las personas en situación de dependencia y en la calidad de vida de los familiares.**

El impacto más claro de la Ley 39/2006 ha consistido en la mejora substancial en la atención a las personas en situación de dependencia y en el aumento de su calidad de vida y la de sus familiares cuidadores respondiendo así a las demandas formuladas por la sociedad española, en general, y por el movimiento asociativo de las personas mayores, en particular, desde hace muchos años. Son unas setecientas cincuenta mil personas y familias recibiendo prestaciones y servicios que antes no tenían.

- **Regulación de los servicios sociales españoles y su profesionalización.**

Otro gran impacto de la Ley 39/2006 es que el Sistema de la Dependencia es una parte, un subsistema del Sistema de Servicios Sociales y uno de los núcleos fundamentales del mismo junto a los servicios sociales de base (también denominados de atención primaria, generales o comunitarios). La creación del SAAD –con el carácter de derecho subjetivo de sus servicios y prestaciones- y su pertenencia al Sistema de Servicios Sociales ha posibilitado un avance substancial en los recursos y organización de la protección social en España.

- **Generación de empleo y riqueza nacional.**

La generación de empleo y riqueza nacional es el tercer gran impacto de esta Ley. La puesta en marcha del SAAD ha tenido repercusiones en el empleo, en una doble componente: ha generado empleos en los ámbitos público y privado por el resultado del desarrollo de los programas de atención; y ha liberado mano de obra hoy apartada, total o parcialmente, del mercado laboral por estar dedicada al cuidado de personas en situación de dependencia y que han podido incorporarse al mundo del trabajo, siendo generalmente mujeres.

Aunque igual no se han cubierto las expectativas iniciales es comprobable que el SAAD ha generado, y va a crear, muchas decenas de miles de puestos de trabajo. Y esto es muy positivo.

Por otro lado, la inversión en Servicios Sociales genera cuantiosos retornos económicos (ahorro en prestaciones de desempleo, incremento de la recaudación por cotizaciones sociales y de los ingresos fiscales, vía IVA, IRPF e Impuesto de Sociedades) y confirma que el gasto social es inversión y contribuye de manera destacada a la generación de actividad económica y de empleo.

- **Racionalización del gasto sanitario.**

Otro impacto fundamental que debe producirse es la optimización de recursos que se opera en la prestación de servicios por medio de la coordinación sociosanitaria. Por citar un ejemplo, una cama para una persona crónica en el Sistema Nacional de Salud tiene un coste medio de tres a cuatro veces superior a la de un centro sociosanitario. Además, las personas en situación de dependencia están mejor atendidas, con profesionales más próximos y programas de intervención adecuados a la tipología de su problemática. Tal vez sea esta la cuestión estratégica pendiente de un mayor desarrollo y la trataremos más adelante.

- **Convergencia social y económica con la Unión Europea.**

La convergencia social y económica con la Unión Europea ha sido otra de las consecuencias de la Ley. En 2014, el gasto social español total se encuentra por encima de la media de la OCDE. El desarrollo del SAAD nos va permitir apoyar la convergencia con los países más adelantados de la Unión Europea en términos de protección social.

3. El contexto de la Unión Europea: los perfiles de personas en situación de dependencia.

La cobertura del riesgo de dependencia es diferente de unos países a otros. Existen tres modelos fundamentales en la organización de la protección social de la dependencia.

•Sistema público de tipo universal.

–Financiado mayoritariamente por impuestos y gestionado por las Administraciones Públicas: Países Nórdicos y Francia.

–Financiado en su mayor parte por impuestos (una parte por cotizaciones) y gestionado mayoritariamente por la iniciativa social: Holanda.

•Sistema público financiado y gestionado en el marco de la Seguridad Social: Alemania y Austria.

•Sistema público financiado y gestionado mayoritariamente mediante mecanismos complejos: España.

En los casos de Alemania, Austria y Francia estos países disponen de baremos de valoración semejantes para determinar qué personas dependientes pueden recibir ayuda y cuál debe ser el tipo de estos servicios o prestaciones. En los países citados los indicadores sociosanitarios, entre ellos la esperanza de vida, son semejantes a los de España, o incluso los datos españoles son más favorables.

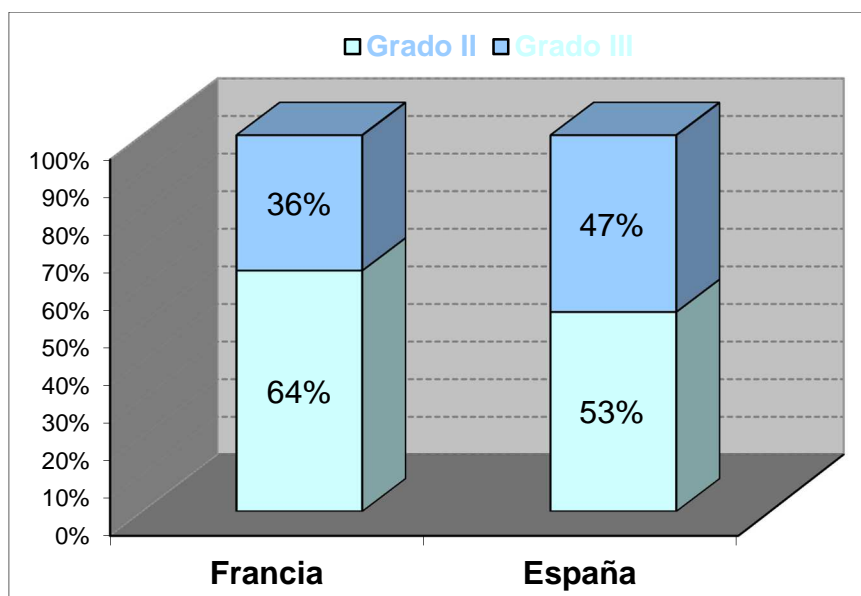
A pesar de esta igualdad de condiciones de vida, el perfil de las personas beneficiarias con derecho a prestación son muy diferentes como se ha señalado en las evaluaciones de los años 2012 y 2013 del SAAD. Las conclusiones de la comparativa realizada por Grado es la siguiente:

- El número de personas dependientes son similares en España, Francia y Alemania, siendo el de Austria superior.
- El Grado III supone en España un 30,03% del total, mientras que en Austria supone el 16,13% y en Alemania solo el 11,83%.
- El Grado II, con respecto al total de cada país, sería similar en Alemania y Austria con un 31,58% y un 31,51% respectivamente, y en España supone un 36,18%.
- Así mismo en el Grado I existe una alta disparidad, mientras que en Alemania supone un 56,59% y en Austria un 52,36%, en España supone sólo un 33,78%.

Por tanto mientras que en España existe un porcentaje similar en los tres Grados, en Austria y sobre todo en Alemania más del 50% de los dependientes son de Grado I, poco más del 31% son de Grado II y el menor porcentaje corresponde al Grado III.

Comparando los datos con Francia, a diciembre de 2011 y con la población mayor de 60 años (como ya hemos comentado es la que tiene derecho a la protección de la dependencia en este país. El Grado I se encuentra fuera del Sistema), tenemos que Francia tiene un 36% de sus beneficiarios valorados en Grado III, mientras que en España es del 47%.

Cuadro nº 2. Comparación de las personas valoradas en situación de dependencia de 60 años y más de los Grados II y III en España y Francia.



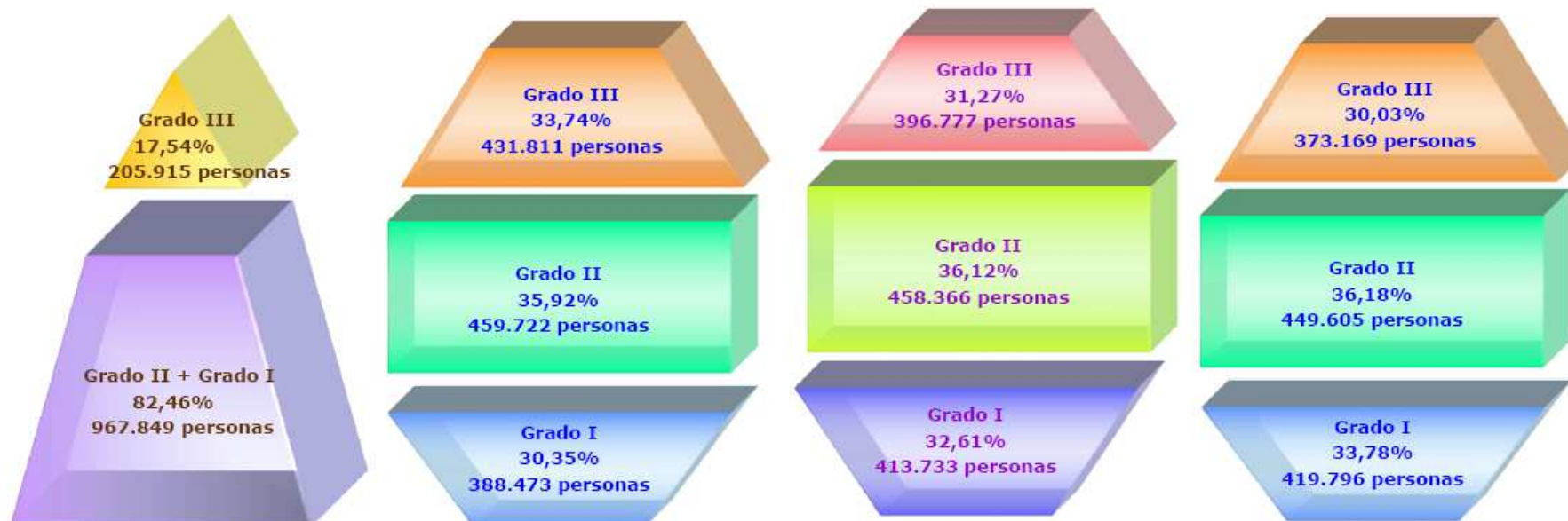
Fuente: SISAAD (España) y DREES (Francia).

¿Cómo pueden ser posibles unas diferencias de tal magnitud? Una causa de este número tan elevado de personas reconocidas en Grado III en España pudiera ser que la financiación viene directamente relacionada con el grado de dependencia reconocido. Y con el Grado III es la más alta.

Otra razón, puede consistir en la valoración masiva en Grado III realizada a las personas ingresadas en residencias o dependientes ya atendidos, la denominada “pasarela” por varios autores.

Lo que resulta evidente es que este porcentaje incoherente de personas en Grado III ha influido, y sigue influyendo, negativamente en la puesta en marcha, viabilidad y sostenibilidad futura del SAAD.

Cuadro nº 3. Evolución población valorada en España.



PROYECCION
Año 2007

Población Dependiente	
Grado III	205.915
Grado II + Grado I	967.849
TOTAL	1.173.764
Prevalencia	* 2,62%
* Calculado sobre población a 1-1-2006	

Datos a 31-12-2011
Fuente: SISAAD

Número de Personas Dependientes (PD)	
Grado I	431.811
Grado II	459.722
Grado III	388.473
TOTAL	1.280.006
Población Total (PT)	46.815.916
% PD sobre PT	2,73%

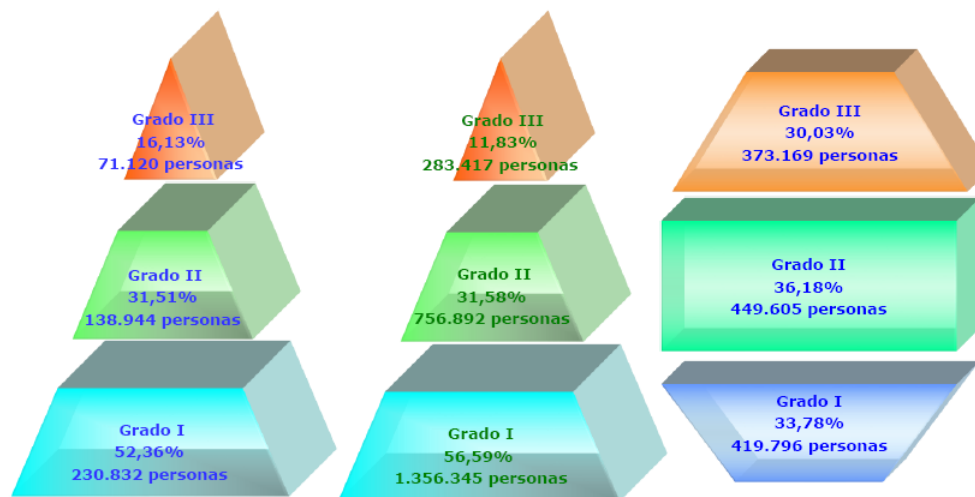
Datos a 31-12-2012
Fuente: SISAAD

Número de Personas Dependientes (PD)	
Grado III	396.777
Grado II	458.366
Grado I	413.733
TOTAL	1.268.876
Población Total (PT)	46.116.779
% PD sobre PT	2,75%

Datos a 31-12-2013
Fuente: SISAAD

Número de Personas Dependientes (PD)	
Grado I	419.796
Grado II	449.605
Grado III	373.169
TOTAL	1.242.570
Población Total (PT)	47.129.783
% PD sobre PT	2,63%

Cuadro nº 4. Comparación de beneficiarios con derecho a prestación en Austria, Alemania y España.



Datos a 31-12-2013

AUSTRIA	
Número de Personas Dependientes (PD)	
Grado III	71.120
Grado II	138.944
Grado I	230.832
TOTAL	440.896
Población Total (PT)	8.451.860
% PD sobre PT	5,22%

Baremos: sus Niveles I y II equivalen a Grado I de España, los 3 y 4 a Grado II, y los 5, 6 y 7 a Grado III.

Datos a 31-12-2012

ALEMANIA	
Número de Personas Dependientes (PD)	
Grado III	283.417
Grado II	756.892
Grado I	1.356.345
TOTAL	2.396.654
Población Total (PT)	82.020.578
% PD sobre PT	2,92%

Baremos: su Nivel I equivale a Grado I de España, el Nivel II a Grado II y el Nivel 3 a Grado III.

Datos a 31-12-2013
Fuente: SISAAD

Número de Personas Dependientes (PD)	
Grado I	419.796
Grado II	449.605
Grado III	373.169
TOTAL	1.242.570
Población Total (PT)	47.129.783
% PD sobre PT	2,63%

4.- El aumento del número de personas mayores y su longevidad en España un reto a resolver.

Como señalaba, el profesor Pérez Díaz en su artículo: “Longevidad y límites del envejecimiento demográfico”:

“En teoría, la longevidad máxima de una especie es algo predeterminado por su biología y al margen tanto de la estructura por edades que presenten las poblaciones en cada momento como de las mejoras en la mortalidad. Tales mejoras, y el aumento de la esperanza de vida, resultan de evitar defunciones “prematuras”, pero no deberían alterar los límites biológicos para la duración máxima de cualquier ser vivo. La realidad es bien distinta. Todos los intentos por aclarar cuál es ese límite teórico en los seres humanos se han visto superados poco después por la propia realidad”. (Pérez Díaz, 2014)

Como es conocido, el INE elabora anualmente Proyecciones de Población a Corto Plazo (10 años), las últimas publicadas recogen la serie 2013-2022, que se complementan con las Proyecciones de Población a Largo Plazo que se actualizan cada tres años.

Las Proyecciones de Población de Largo Plazo constituyen, como indica el propio INE en su web, “una simulación estadística del tamaño y estructura demográfica de la población que residiría en España en los próximos 50 años, (...) en caso de mantenerse las tendencias y los comportamientos demográficos actualmente observados. Estas proyecciones muestran el efecto que sobre la población futura tendría trasladar la estructura poblacional actual bajo los comportamientos demográficos observados en la actualidad”.

Este tipo de análisis a tan largo plazo tiene su riesgo si las condiciones socioeconómicas internas o internacionales varían sustancialmente. El caso de las proyecciones de población inmigrante y emigrante en España realizadas durante los últimos años es un ejemplo. Por este motivo, en nuestro análisis vamos a centrarnos en las proyecciones de población relativas a los próximos quince/veinte años que estimamos un plazo suficiente y que nos indican que las causas demográficas y sociales que hicieron necesaria la Ley de Dependencia se van a intensificar y agudizar.

La Proyección de la Población de España 2014–2064 (INE, 2014) ofrece los siguientes datos sobre el envejecimiento de la población y el incremento de su longevidad:

- En el supuesto de mantenerse las tendencias demográficas actuales, España perdería un millón de habitantes en los próximos quince años.
- El porcentaje de población mayor de 65 años, actualmente se sitúa en el 18,2%, pasaría a ser el 24,9% en 2029. El número de defunciones superaría por primera vez al de nacimientos a partir de 2015.
- La esperanza de vida a los 65 años dentro de veinte años sería de 22,65 años para los hombres y 26,46 años para las mujeres. Es decir, que la edad media de defunción sería de casi 88 años para los hombres y 92 años para las mujeres. Nos encaminamos, según estos datos, a una sociedad de personas mayores muy longevas.

En cifras los datos, son elocuentes.

- En quince años, 7.666.161 de personas tendrán entre 65 y 79 años de edad. De estas más de tres millones estarán comprendidas entre los 65 y 69 años.
- A su vez, casi novecientas mil personas tendrán más de noventa años y 2.786.004 entre 80 y 89 años. Casi cuatro millones de mayores de 80 años.
- En total, 11.325.813 personas de 65 años y más.

En porcentajes, estas cifras suponen que un 24,90% de la población tendrá 65 años y más; un 16,85% estará comprendida entre los 65 y 79; y, por último, un 8,05% tendrá más de ochenta años.

Un cambio radical en la pirámide de población de España consecuencia del incremento del número de personas mayores por el efecto del baby-boum; la caída de la tasa de natalidad y el aumento de la longevidad, en un contexto de muy baja inmigración y

posible emigración de personas jóvenes. En las tablas y gráficos siguientes, de la proyección 2014-2064, puede observarse en detalle la situación futura.

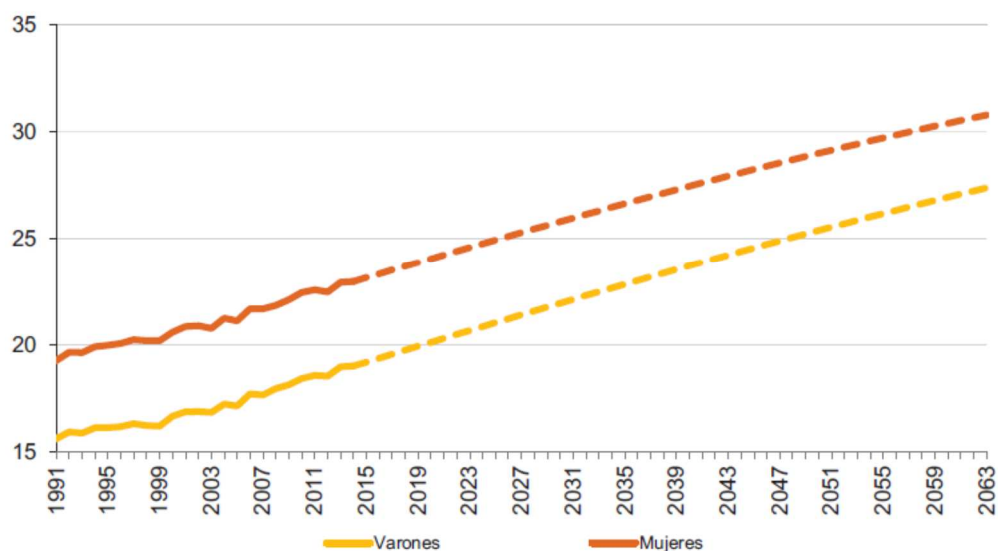
Cuadro n° 5.

Proyección de la esperanza de vida al nacimiento y a los 65 años.

Años	Esperanza de vida al nacimiento		Esperanza de vida a los 65 años	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
2013	79,99	85,61	18,97	22,92
2014	80,03	85,66	19,00	22,96
2019	81,43	86,70	19,93	23,86
2024	82,75	87,71	20,85	24,75
2029	83,99	88,68	21,76	25,62
2034	85,17	89,62	22,65	26,46
2039	86,29	90,53	23,53	27,28
2044	87,36	91,39	24,38	28,08
2049	88,37	92,22	25,21	28,84
2054	89,33	93,01	26,01	29,56
2059	90,25	93,75	26,78	30,25
2063	90,95	94,32	27,37	30,77

Cuadro n° 6.

Esperanza de vida a los 65 años



Cuadro nº 7.

Proyección de la población residente en España por grupos de edad en 2029 y 2064

Grupos de edad	2014	2029	Crecimiento		
			2014-2019	2064	
TOTAL	46.507.760	45.484.908	-1.022.852	40.883.832	-5.623.929
0 a 4 años	2.320.408	1.538.899	-781.508	1.183.906	-1.136.502
5 a 9 años	2.478.051	1.683.643	-794.408	1.268.878	-1.209.173
10 a 14 años	2.267.636	1.939.731	-327.905	1.403.355	-864.281
15 a 19 años	2.140.719	2.346.235	205.516	1.584.732	-555.988
20 a 24 años	2.374.582	2.603.060	228.479	1.762.097	-612.484
25 a 29 años	2.747.345	2.478.517	-268.828	1.862.348	-884.997
30 a 34 años	3.453.158	2.344.638	-1.108.520	1.900.872	-1.552.286
35 a 39 años	4.030.930	2.477.885	-1.553.046	1.955.583	-2.075.347
40 a 44 años	3.857.831	2.703.299	-1.154.532	2.079.058	-1.778.773
45 a 49 años	3.689.432	3.271.994	-417.439	2.284.925	-1.404.507
50 a 54 años	3.333.708	3.775.515	441.807	2.588.052	-745.656
55 a 59 años	2.878.297	3.592.907	714.610	2.705.302	-172.995
60 a 64 años	2.492.775	3.402.779	910.005	2.475.500	-17.275
65 a 69 años	2.328.239	3.031.281	703.042	2.270.596	-57.643
70 a 74 años	1.810.582	2.549.479	738.897	2.309.811	499.229
75 a 79 años	1.652.850	2.085.393	432.543	2.400.333	747.483
80 a 84 años	1.403.770	1.727.781	324.011	2.696.784	1.293.014
85 a 89 años	825.438	1.058.223	232.785	2.713.332	1.887.894
90 a 94 años	333.187	589.589	256.403	1.934.964	1.601.777
95 a 99 años	75.270	237.579	162.309	1.130.629	1.055.359
100 y más años	13.551	46.480	32.929	372.775	359.224

A estos datos debemos sumar que los años de esperanza de vida en buena salud, es decir en ausencia de limitaciones funcionales o de discapacidad, de la población mayor siguen aumentando.

Cuadro nº 8.

Esperanza de vida en buena salud al nacer y a los 65 años. Brecha de género. España

	Al nacimiento			A los 65 años		
	Hombres	Mujeres	Brecha de género (mujeres-hombres)	Hombres	Mujeres	Brecha de género (mujeres-hombres)
2004*	62,6	62,7	0,1	9,8	9,6	-0,2
2005	63,3	63,4	0,1	9,7	9,2	-0,5
2006	63,9	63,5	-0,4	10,0	9,6	-0,4
2007	63,5	63,2	-0,3	10,4	10,1	-0,3
2008 (b)	64,1	63,6	-0,5	9,9	8,7	-1,2
2009	62,9	62,2	-0,7	9,2	8,4	-0,8
2010	64,4	63,9	-0,5	9,6	8,9	-0,7
2011	65,4	65,8	0,4	9,7	9,3	-0,4
2012	64,7	65,7	1,0	9,2	9,0	-0,2

* Se utilizan fuentes estadísticas distintas para su cálculo desde el año 2004

(b) Ruptura de serie

Fuente: Indicadores de Desarrollo Sostenible. Eurostat

Si analizamos, el cuadro superior, relativo a la esperanza de vida al nacer y a los 65 años tenemos que en la actualidad las personas mayores de 65 años tienen, en general, como mínimo nueve/diez años de relativo bienestar físico y psicológico. Es decir, hay que comenzar a diferenciar envejecimiento de longevidad. Hasta pasados los 75 años no comienza, habitualmente, un deterioro palpable de su estado de salud.

Posiblemente en los próximos veinte años, dados los avances en la prevención, la nueva mentalidad de cuidados de las nuevas cohortes de personas mayores y los avances científicos esta cifra se incremente en varios años. Es decir, que hasta cerca de los ochenta años una gran parte de la población mayor tendrá una salud aceptable.

Si a partir de este conjunto de datos que hemos explicado hasta el momento extrapolamos el número de población mayor potencialmente en situación de dependencia, a partir de la situación actual del SAAD, tenemos los siguientes resultados:

En 2029, habrá alrededor de 970.000 personas mayores de 80 años valoradas como dependientes. A su vez las personas de 65 años a 79 valoradas como dependientes serán aproximadamente trescientas mil. A estas personas mayores en situación de dependencia habría que sumar aquellas menores de 65 años: alrededor de 350.000 personas.

Es decir, que dentro de quince años el número de beneficiarios potenciales del SAAD rondará el millón seiscientas mil personas. **Más del doble del número de beneficiarios reales existentes en estos momentos haciendo mucho más difícil su atención y financiación.**

Hay que comenzar a diferenciar “ser persona de edad”; de “ser persona longeva y con problemas de salud grave en muchos casos”.

Como decíamos las personas mayores, en España, se van a dividir en dos grupos con perfiles diferenciados. Hasta los 75/80 años personas, en general, activas y saludables que pueden participar y cooperar en múltiples actividades. A partir de esta edad las situaciones de dependencia grave crecen exponencialmente con unas características de salud y de causas de muerte diferenciadas del grupo de mayores “jóvenes” aunque lógicamente un grupo de estas personas también tendrán un grado importante de actividad.

Por otro lado, debemos recordar que el sistema de cuidados informales actual tenderá a desaparecer a medio plazo por la proliferación de familias y personas sin hijos o con uno/dos obligando a reorientar el catálogo de prestaciones y servicios del SAAD.

Estos hechos hacen necesario replantear las políticas sociales dirigidas hacia la atención de las personas mayores en situación de dependencia, tema que abordaremos en el punto siguiente.

Otros Estados, como los Países Bajos, ya han tomado medidas en esta dirección. Desde enero de 2015 el cuidado intensivo de las personas mayores y con discapacidad está regulado por la Ley de Cuidados Intensivos de Larga Duración (WLZ). Esta reemplaza a la Ley de Gastos Médicos Sanitarios de Larga Duración (AWBZ). Su objetivo fundamental es centrar la atención en el domicilio de las personas mayores; potenciar la coordinación sociosanitaria e involucrar al conjunto de la población en los cuidados informales.

5.- Las políticas orientadas a las personas mayores.

Los profesores Pérez Díaz y Abellán García ya señalaban en su trabajo “Sociedades longevas: un desafío para el siglo XXI” lo siguiente:

“Las principales causas de muerte entre los adultos y mayores se han reconfigurado drásticamente, con recortes notables en la letalidad de las cardiovasculares. El frente contra la mortalidad se concentra ahora en los tumores y en las enfermedades degenerativas del sistema nervioso, antaño casi desconocidas, y hoy objeto de la investigación más avanzada. Mientras se producen progresos en tales terrenos, estas primeras de supervivencia masiva hasta la vejez avanzada van a pagar el precio de los pioneros, pero también van a presionar, por su número y situación socioeconómica, hacia ulteriores progresos cuyos límites resultan difícilmente previsibles.

En realidad ha sido todo el ciclo de vida el que se ha visto transformado a medida que la pirámide cambiaba. La significación de cada edad es hoy distinta. Por una parte, cada vez más personas sobreviven para ser centenarias, pero más bien parece que lo ampliado ha sido la vida anterior a la vejez. Edades que antaño se consideraban avanzadas son hoy jóvenes. Así se sienten incluso muchos mayores de 60, con doble justificación si, como resulta ya frecuente, sus padres todavía están vivos. Haber alejado la muerte hasta las edades finales del ciclo de vida extiende el horizonte cronológico de cada individuo y facilita su propio proyecto de vida a largo plazo” (Pérez Díaz y Abellán García, 2010)

Como hemos expuesto las políticas hacia las personas mayores se deben diferenciar los próximos años. La Unión Europea en su “Estrategia 2020” recomendó a los Estados miembro la elaboración de unas líneas marco de actuación para las personas mayores.

Indicar que el Gobierno de España, por medio del Imsero, ha estado trabajando durante estos últimos meses en estas orientaciones siendo uno de los Estados de la Unión más avanzados en esta materia.

El documento elaborado es una propuesta transversal dirigida a las necesidades e inquietudes directas de las personas mayores y al conjunto de las actuaciones de los poderes públicos, sociedad civil y ciudadanía. Una propuesta inclusiva donde uno de los elementos de pluralidad y riqueza de la sociedad debe ser la heterogeneidad en la edad de los ciudadanos.

El Acuerdo adoptado ha contado con un amplio proceso de debate y participación sobre su contenido. Más de cien entidades representativas de las personas mayores han participado en el proceso de elaboración.

El documento aborda de forma integral todos los aspectos de la participación activa de las personas mayores en los diferentes ámbitos de la sociedad actual y futura. En concreto, afronta los siguientes temas:

A.- PROPUESTAS RELATIVAS AL EMPLEO:

1. Educación y formación profesional permanentes.
2. Condiciones de trabajo sanas.
3. Estrategias de gestión de la edad.
4. Servicios de empleo para trabajadores mayores.
5. Evitar la discriminación por edad.
6. Fiscalidad favorable al empleo.
7. Transferencia de experiencias.
8. Conciliar trabajo y cuidados familiares.

B.- PROPUESTAS RELATIVAS A LA PARTICIPACIÓN EN LA SOCIEDAD:

1. Seguridad de ingresos.
2. Inclusión social.
3. Voluntariado de jubilados y mayores.
4. Aprendizaje permanente.
5. Participación en la toma de decisiones.
6. Apoyo a los cuidadores no profesionales.

C.- PROPUESTAS RELATIVAS A LA VIDA INDEPENDIENTE:

1. Fomento de la salud y prevención de enfermedades.

2. Alojamiento y servicios adaptados.
- 3 Transporte accesible y asequible.
4. Entorno, productos y servicios adecuados a las personas mayores.
5. Aumentar al máximo la autonomía en los cuidados de larga duración.

D.- Y OTRAS PROPUESTAS RELATIVAS A LA NO DISCRIMINACIÓN, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y ATENCIÓN A SITUACIONES DE MAYOR VULNERABILIDAD.

A través de este conjunto de propuestas y medidas se busca una vida activa e independiente y, sobre todo, más larga y saludable y donde la edad sea un elemento integrador y no un factor de exclusión.

6.- Cuidados de larga duración para las personas en situación de dependencia.

Vamos a analizar en este apartado algunas propuestas para reorganizar los cuidados de larga duración para las personas mayores en situación de dependencia ante el incremento del número y longevidad de este grupo de población. Desde nuestro punto de vista, el actual modelo será insostenible a medio plazo.

Recordar que para 2029, menos de quince años, el número de beneficiarios potenciales del SAAD rondará el millón seiscientas mil personas, de ellos cerca de un millón de ochenta y más años. Este último grupo de población se encontrará en su gran mayoría en los Grados III y II. Los más graves y necesitados de mayores cuidados y que requieren mayor financiación.

Emplearemos una doble óptica de análisis. En primer lugar, trataremos fundamentalmente de la coordinación sociosanitaria y del cambio de modelo de cuidados informales como medidas principales a implantar a corto y medio plazo en España. A continuación expondremos como la situación demográfica, la distribución de la población rural/urbana y la coyuntura económica son factores que influyen en el modelo de cuidados de larga duración estudiando los casos de Alemania, Francia y España.

6.1. Medidas para la reforma de los cuidados de larga duración en España.

Seguidamente analizaremos el papel fundamental de la coordinación sociosanitaria en el rediseño de los cuidados de larga duración en España. Desde nuestro punto de vista es el elemento clave para garantizar su sostenibilidad, calidad y viabilidad económica.

Otras medidas claves a adoptar hacen referencia a:

- La prevención de las situaciones de dependencia;
- la necesidad de centrar la atención en los dependientes más graves que son evidentemente los que necesitan mayores cuidados;
- la urgencia de potenciar los servicios frente a las PECEF para prestar una mejor atención y generar empleo cualificado y profesional;
- una atención centrada y organizada en el propio domicilio de la persona en situación de dependencia pasando la atención residencial hotelera a ser un servicio residual a largo plazo. Esto implica la necesaria transformación de los centros residenciales en equipamientos sociosanitarios especializados en la atención a las personas en situación de dependencia, acreditados ante las Administraciones Públicas.
- y el cambio en los cuidados informales, que suponen más de un cincuenta por ciento del conjunto de los cuidados, que deben ser responsabilidad ya no tanto de la familia sino del conjunto de la Sociedad. Una sociedad civil que participa activamente en el cuidado de sus personas en situación de dependencia. Este último punto lo trataremos también con cierto detalle.

6.1.1. La coordinación sociosanitaria.

En España debemos avanzar de manera urgente en la coordinación sociosanitaria para garantizar la atención actual y futura de las personas en situación de dependencia. Posiblemente sea la actuación más relevante a afrontar en los próximos años. Si debemos resaltar que existe mucha diferencia entre Comunidades Autónomas. Algunas tienen una larga trayectoria y han demostrado la utilidad de esta coordinación. Pero, en general, existe consenso en que resta mucho por hacer.

Entre los objetivos planteados en estos momentos por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, por medio del Imsero, figura la propuesta de una *Estrategia de Atención y Coordinación Sociosanitaria* que ofrezca una respuesta real y medible a las recomendaciones y propuestas contenidas en distintos documentos elaborados en los últimos años. Como, por ejemplo, citar el *Libro Blanco de la Coordinación*

Sociosanitaria en España de 2011, la *Estrategia de Cronicidad en el Sistema Nacional de Salud* de 2012 y el *Documento de Coordinación y Atención Sociosanitaria* del Consejo Asesor de Sanidad de 2013.

El sistema sanitario es cada vez más completo y eficaz para atender lo agudo, pero precisa reorientarse para la atención a los cuidados de larga duración y la enfermedad crónica. Los Servicios Sociales cuentan, en la actualidad, con una buena base procedimental y con parte de las herramientas necesarias para procurar una correcta intervención no sanitaria, tanto en la prevención como en la atención a situaciones de dependencia. Pero, sin embargo, no ha desempeñado un papel protagonista en este entorno. Ambos espacios han de emprender un camino común y compartido en aras de la eficiencia y rentabilidad de sus acciones.

En este contexto, la adopción de un modelo de atención y coordinación sociosanitaria representa una doble oportunidad. Por una parte, la de optimizar los recursos públicos y privados destinados a la atención de las personas que necesitan cuidados de larga duración, con enfermedades crónicas o en situación de dependencia. Por otra, la de avanzar en una atención más eficaz, con su centro de acción en las personas y sus necesidades y con base en la generación de una nueva cultura del cuidado.

Todo ello con la finalidad de progresar en una prestación de servicios mejor perfilada, acorde con la necesidad particular de las personas y con el propósito de **aliviar la carga financiera y económica** que suponen para el sistema.

Para ello, con el fin de debatir y acordar las medidas necesarias para hacer realidad la existencia de una coordinación sociosanitaria coordinada y eficiente en España, se ha iniciado un proceso de diálogo con los responsables con competencias en dicha materia de todas las Comunidades Autónomas. Este intercambio de opiniones continuará con las organizaciones profesionales; entidades colaboradoras en la provisión de servicios, tanto

privadas como del Tercer Sector; así como con las asociaciones de pacientes. En suma, con la sociedad civil.

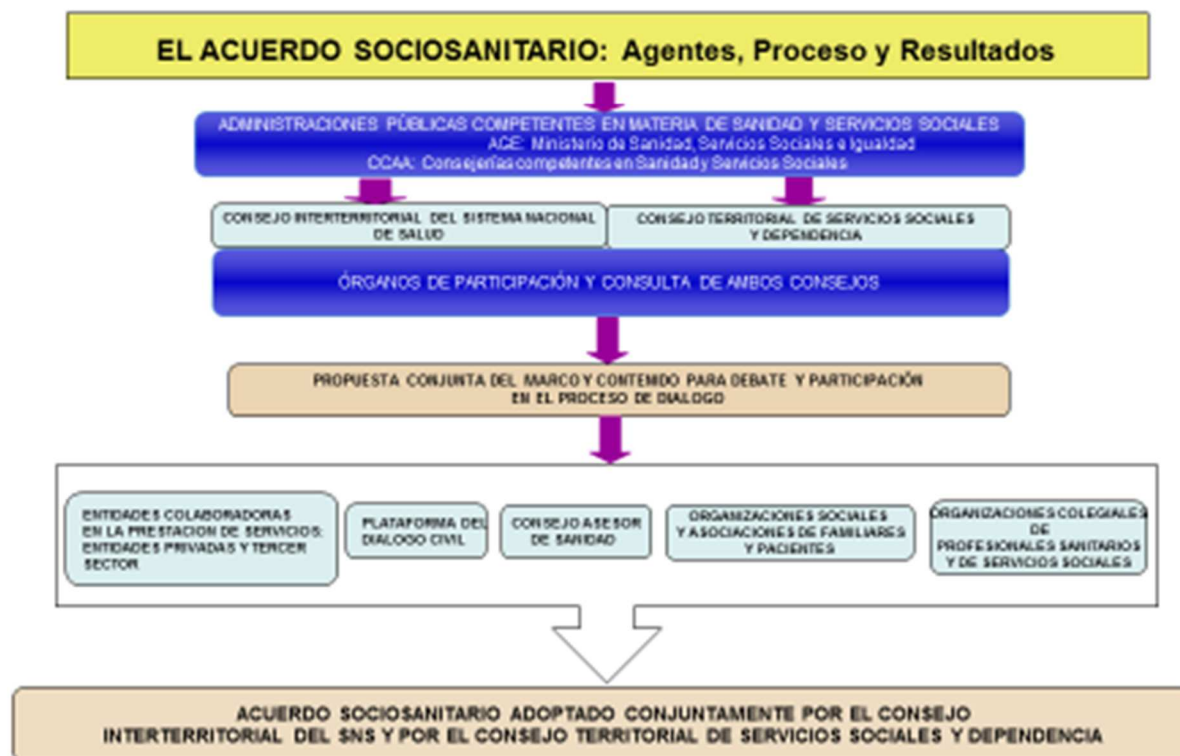
El objetivo último, sería elevar a los Consejos Territoriales respectivos, esto es, el del Sistema Nacional de Salud y el de Servicios Sociales y Dependencia un documento con las propuestas correspondientes. Unas medidas capaz de ser asumidas y puestas en marcha tanto por la Administración General del Estado como por las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el período de tiempo más breve posible.

Dicho documento debería sentar las bases para la definición del perfil de la persona con necesidades sociosanitarias; la Cartera y el Catálogo de Servicios para su atención; los requisitos básicos y comunes para toda España que deberán cumplir los dispositivos de atención con criterios homogéneos, entre ellos los centros residenciales sociosanitarios; los instrumentos de coordinación y seguimiento, como son la comisión sociosanitaria y el gestor del caso; y por último, los sistemas de información compartida que habrán de utilizarse para el registro, el seguimiento y la evaluación de todo el proceso de atención.

Ha llegado el momento de aprovechar la complementariedad de ambos sistemas, Sanitario y Servicios Sociales, articulándolos en red para satisfacer de manera correcta las circunstancias que rodean a la persona y que limitan su pleno desarrollo.

Con la acción conjunta y comprometida de todos los agentes que intervienen, tanto públicos como privados, Tercer Sector y profesionales, se conseguirá la construcción de un modelo sociosanitario centrado en las necesidades de las personas y garantizar la atención a las personas en situación de dependencia.

Cuadro 10



6.1.2.- Los cambios en el modelo de familia y la incorporación de la mujer al trabajo reducen la disponibilidad de apoyo informal. Los cuidados formales tomarán mayor protagonismo.

En todos los países, incluidos aquellos en los que existen esquemas de aseguramiento universal, el papel predominante en la provisión de cuidados de larga duración lo sigue jugando en la actualidad la familia. Así se estima que los cuidados informales representan, de media, entre el 50 al 65% de toda la ayuda que reciben las personas mayores dependientes en los países desarrollados, correspondiendo el resto a cuidados de larga duración provistos formalmente por la Administración, el Tercer Sector y la iniciativa privada.

En España, cerca del 80% por ciento del total de cuidadoras/es son mujeres. El incremento cuantitativo de las situaciones de dependencia, ha coincidido en el tiempo con cambios importantes en el modelo de familia y con la incorporación progresiva de la mujer al mercado de trabajo. Ambos fenómenos están haciendo disminuir sensiblemente la capacidad de prestación de cuidados informales, haciendo que el modelo de apoyo informal, que ya ha empezado a hacer crisis, sea insostenible a medio plazo, justo coincidiendo con el incremento de la población mayor más longeva en la historia.

Esta insostenibilidad se debe, por una parte, a razones estrictamente demográficas, pues cada vez existen menos mujeres en edad de cuidar y más personas que precisan cuidados de larga duración y, por otra, a los cambios del modelo de apoyo informal. Esta “revolución silenciosa” es ocasionada fundamentalmente por:

- La desaparición de la familia extensa, que proporcionaba asistencia y proveía de recursos a todos sus miembros por núcleos familiares más reducidos;
- el desdibujamiento del perfil de la familia, por el incremento del número de separaciones, divorcios y nuevos matrimonios;

- la creciente movilidad geográfica de los distintos miembros de la familia, que aleja a los familiares directos y debilita las redes de solidaridad familiar;
- la variedad de modelos familiares coexistentes (personas que viven solas, familias monoparentales, uniones de hecho...);
- y, sobre todo, los positivos cambios en la posición social de las mujeres ocasionados por su incorporación masiva al mercado de trabajo y, por ende, en su rol dentro de la familia.

Este conjunto de causas hacen que el modelo de cuidados informales actual se encuentre abocado a una grave crisis los próximos años ante la ausencia de las personas cuidadoras tradicionales: las madres, hijas y esposas. Por ello, será necesario incrementar los servicios y prestaciones formales. Esto solo será posible si se potencia la coordinación sociosanitaria y el enfoque de los cuidados se centra en el domicilio. Además es imprescindible reinventar el modelo de cuidados informales involucrando por medio del voluntariado al conjunto de la sociedad.

En este sentido en Holanda, se ha constatado hace tiempo que los mayores quieren vivir en su casa más tiempo –como en España-. Por esta razón la atención médica se lleva a cabo a través del médico y de los servicios de enfermería en el propio domicilio. Con la nueva Ley de Cuidados de 2015 se desea potenciar este enfoque. Los municipios cobran protagonismo y deben organizar el apoyo necesario, por su conocimiento y experiencia con esta atención. Se estima que en este país 2,5 millones de personas colaboran en actividades de voluntariado lo que genera un modelo de cuidados informales muy activo y extenso. Pensamos que es el camino a seguir.

6.2. La situación demográfica, la distribución rural/urbana de la población y la coyuntura económica influyen en el modelo de cuidados de larga duración.

En este último apartado queremos explicar que otros factores como son la situación demográfica, la distribución de la población en medio rural o urbano y la situación económica influyen en la sostenibilidad del modelo de cuidados de larga duración. El número y edad de las personas mayores son dos variables importantes por su impacto pero no las únicas a valorar.

En un contexto de incremento del número de personas mayores y longevidad semejante en el conjunto de la Unión Europea, sin embargo, cada país tiene puntos fuertes y puntos débiles diferenciados.

1.- La situación en Francia.

Aunque Francia afronta también un importante envejecimiento de la población su situación en el tema de cuidados formales e informales presenta mayor sostenibilidad que la española. Por los siguientes motivos:

- Equilibrio de la distribución rural/urbana mayor que la española.
- Tasa de natalidad relativamente alta.
- Economía potente y diversificada. Potencial de crecimiento y de atracción de inmigración.

Cuadro nº 11.

France		EC-EPC (AWG) 2015 projections					
Main demographic and macroeconomic assumptions							
Demographic projections - EUROPOP2013 (EUROSTAT)		2013	2015	2020	2025	2030	2035
Fertility rate		2,02	2,01	2,01	2,00	2,00	1,99
Life expectancy at birth							
	men	78,6	79,0	79,8	80,5	81,3	82,0
	women	85,0	85,2	85,8	86,4	87,0	87,5
Life expectancy at 65							
	men	18,9	19,1	19,6	20,0	20,5	20,9
	women	22,9	23,1	23,5	23,9	24,3	24,7
Net migration (thousand)		52,8	87,6	90,2	91,2	91,2	89,0
Net migration as % of population		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Population (million)		65,7	66,3	67,8	69,2	70,5	71,8
	Children population (0-14) as % of total population	18,5	18,4	18,1	17,8	17,7	17,6
	Prime age population (25-54) as % of total population	39,0	38,4	36,9	35,8	35,0	35,0
	Working age population (15-64) as % of total population	63,7	62,9	61,6	60,4	59,1	58,0
	Elderly population (65 and over) as % of total population	17,8	18,6	20,3	21,8	23,2	24,4
	Very elderly population (80 and over) as % of total population	5,7	5,9	6,0	6,1	7,5	8,6
	Very elderly population (80 and over) as % of elderly population	32,0	31,4	29,7	28,2	32,1	35,1
	Very elderly population (80 and over) as % of working age population	8,9	9,3	9,8	10,2	12,6	14,7

Fuente: *The 2015 Ageing Report* (UE, 2014)

2.- El caso de Alemania.

Alemania también afronta una situación más sostenible que la española en la cuestión de los cuidados de larga duración debido a:

- Un equilibrio de la distribución territorial de la población mayor que el español.
- Ser la economía más potente de Europa con potencial de crecimiento, atracción de inmigración y creación de empleo lo que es muy importante en un sistema de atención financiado por la Seguridad Social.
- Tasa de natalidad intermedia entre la española y la francesa.

El caso de Austria es muy parecido al alemán.

Cuadro nº 12.

Germany		EC-EPC (AWG) 2015 projections					
Main demographic and macroeconomic assumptions							
Demographic projections - EUROPOP2013 (EUROSTAT)		2013	2015	2020	2025	2030	2035
Fertility rate		1,40	1,42	1,45	1,48	1,51	1,53
Life expectancy at birth							
	men	78,5	78,8	79,6	80,4	81,1	81,9
	women	83,2	83,5	84,2	84,8	85,5	86,1
Life expectancy at 65							
	men	18,0	18,2	18,7	19,3	19,8	20,3
	women	21,0	21,2	21,7	22,2	22,7	23,2
Net migration (thousand)		-1127,0	242,3	228,7	229,8	220,2	181,9
Net migration as % of population		-1,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Population (million)		81,3	80,7	80,6	80,3	79,7	78,8
Children population (0-14) as % of total population		13,0	12,8	12,8	13,0	13,0	12,8
Prime age population (25-54) as % of total population		42,1	41,5	38,7	36,2	35,6	35,1
Working age population (15-64) as % of total population		66,1	65,6	64,0	61,9	59,0	56,7
Elderly population (65 and over) as % of total population		21,0	21,6	23,2	25,2	28,1	30,6
Very elderly population (80 and over) as % of total population		5,5	5,9	7,4	8,0	8,2	9,1
Very elderly population (80 and over) as % of elderly population		26,3	27,2	32,0	31,8	29,2	29,8
Very elderly population (80 and over) as % of working age population		8,3	9,0	11,6	13,0	13,9	16,1

Fuente: *The 2015 Ageing Report* (UE, 2014)

3.- España una situación difícil y compleja.

En España, en su conjunto, la situación global es más difícil y compleja que en Alemania o Francia, lo que obliga a unos cambios en el modelo de atención a las personas en situación de dependencia más urgentes e imprescindibles.

Tenemos los siguientes factores desfavorables:

- Amplias zonas rurales con muy poca población y algunas, noroeste peninsular principalmente, en camino de despoblación lo que complica y encarece los sistemas de atención.
- Una situación económica actual preocupante, que posiblemente mejore, pero con unos años en situación de relativo estancamiento lo que no fomentará la recaudación impositiva, ni la inmigración.
- Una de las tasas de natalidad más bajas de Europa.

Estos factores se suman a los demográficos acentuando la necesidad del cambio de modelo de cuidados.

Cuadro nº 13.

Spain		EC-EPC (AWG) 2015 projections					
Main demographic and macroeconomic assumptions							
Demographic projections - EUROPOP2013 (EUROSTAT)		2013	2015	2020	2025	2030	2035
Fertility rate		1,32	1,34	1,36	1,39	1,42	1,44
Life expectancy at birth							
	men	79,5	79,8	80,5	81,2	81,9	82,5
	women	85,2	85,4	86,0	86,6	87,1	87,6
Life expectancy at 65							
	men	18,6	18,8	19,3	19,7	20,2	20,7
	women	22,5	22,7	23,1	23,5	24,0	24,4
Net migration (thousand)		-310,9	-83,3	-79,0	6,4	87,5	159,7
Net migration as % of population		-0,7	-0,2	-0,2	0,0	0,2	0,4
Population (million)		46,6	46,3	45,7	45,0	44,5	44,4
	Children population (0-14) as % of total population	15,2	15,2	14,4	12,9	11,7	11,4
	Prime age population (25-54) as % of total population	45,7	44,7	41,9	38,8	36,0	33,9
	Working age population (15-64) as % of total population	66,9	66,3	65,4	64,7	63,0	60,3
	Elderly population (65 and over) as % of total population	17,9	18,6	20,1	22,4	25,3	28,2
	Very elderly population (80 and over) as % of total population	5,6	5,9	6,2	6,8	7,7	8,5
	Very elderly population (80 and over) as % of elderly population	31,1	31,8	30,8	30,1	30,3	30,2
	Very elderly population (80 and over) as % of working age population	8,3	8,9	9,5	10,5	12,2	14,1

Fuente: *The 2015 Ageing Report* (UE, 2014)

7.- Conclusiones.

Consideramos que con los datos expuestos ha quedado claro la urgencia de replantear las políticas sociales dirigidas hacia la atención de las personas mayores en situación de dependencia en España.

Por ejemplo, la existencia estimada, para el año 2023, de 650.000 personas de 90 años y casi un millón para 2029, hace imprescindible adoptar medidas y cambiar el modelo actual.

Actuaciones estratégicas que deben conceder a la coordinación sociosanitaria un papel fundamental en el rediseño de los cuidados de larga duración en España; junto al cambio en los cuidados informales que deben ser responsabilidad no tanto de la familia sino del conjunto de la sociedad civil española.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea, (2014), *The 2015 Ageing Report*. Bruselas, UCIR.

Imsero, (2012) *Evaluación de resultados a 1 de enero de 2012 de la Ley de Dependencia* [En línea]. Madrid, disponible en: http://www.dependencia.imsero.es/dependencia_01/documentacion/evo_doc/index.htm [Accesado el día 23 de diciembre de 2014]

Imsero, (2013) *Evaluación Anual ejercicio 2013 de los resultados de aplicación de la Ley de Dependencia* [En línea]. Madrid, disponible en: http://www.dependencia.imsero.es/dependencia_01/documentacion/evo_doc/index.htm [Accesado el día 23 de diciembre de 2014]

INE, (2014) *Proyección de la Población de España 2014–2064* [En línea]. Madrid, disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np870.pdf> [Accesado el día 23 de diciembre de 2014]

Pérez Díaz, J., y Abellán García, A., (2010) trabajo “Sociedades longevas: un desafío para el siglo XXI” en *Lychnos*. Nº 02, septiembre 2010, pp. 46-52.

Pérez Díaz, J., (2014) “Longevidad y límites del envejecimiento demográfico” [En línea]. Madrid, disponible en: <http://apuntesdedemografia.com/envejecimiento-demografico/longevidad-y-limites-del-envejecimiento-demografico/> [Accesado el día 23 de diciembre de 2014]

EL CUIDADO EN EL HOGAR PALIATIVO EN LA SALUD EN EL CONTEXTO DE PAÍSES DEL MERCOSUR¹

Vilma Margarete Simão
Regina Célia Tamaso Miotto
Kênia Cristina Lopes Abrão
Lenara Lamas Stelmacke

P9 - Dependencia

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar la institucionalización de la atención en el hogar como parte de las políticas de salud en los países del Mercosur, sobre todo Brasil, Argentina y Uruguay, como un sustituto de las hospitalizaciones paliativas. Consideradas paliativas, porque las características de las enfermedades crónicas, en general, presentan baja perspectiva de cambio y requieren una atención continuada para evitar su agravamiento. El análisis requerido está anclado en dos ejes estructurantes que son: por un lado, el contexto social y político de la región en el momento de introducción de medidas de esta naturaleza y, por otro, la transformación de las familias de América Latina y sus características. Partiendo de ellos, es posible problematizar aspectos relacionados con el proceso de implementación de esta modalidad de atención a la salud a nivel de países en la pantalla y las repercusiones en la vida de las familias. Entre los aspectos analizados se puede decir que esta alternativa de atención viene siendo conducida como una posibilidad de atención integral de la salud, conectada a valores como la vida familiar, el afecto y la responsabilidad participativa y conjunta de la familia y por lo tanto no exclusivamente médica. Esta afirmación se hizo eco en la tradición familiar en América Latina, aunque la realidad pueda contrarrestar que las posibilidades de las familias asumieran esta tarea. Además, se demuestra que la adopción de esta modalidad de atención refuerza las inequidades en salud teniendo en cuenta la desigualdad estructural de la sociedad latinoamericana.

Palabras-clave: Cuidado en el hogar. Políticas de cuidado. Dependencia. Género. Familia.

Introducción

Este artículo tiene como objetivo analizar la institucionalización de la atención en el hogar como parte de las políticas de salud en los países del Mercosur, sobre todo Brasil, Argentina y Uruguay, como un sustituto de las hospitalizaciones paliativas. Consideradas paliativas, porque las características de las enfermedades crónicas, en general, presentan baja perspectiva de cambio y requieren una atención continuada para evitar su agravamiento. Se ha tratado de un estudio documental y bibliográfico sobre cuidados paliativos en la forma de internación en el propio hogar, teniendo en cuenta los cambios de las familias latinoamericanas. Los subsidios porcentuales analizados fueron consultados y tomados de la base de datos de la Organización Latinoamericana (OLA), la Organización Internacional del Trabajo - Oficina Regional para América Latina y el Caribe (OIT-AL), Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2008), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las leyes en los cuidados paliativos de los países pioneros del MERCOSUR: Argentina, Brasil y Uruguay.

La literatura sobre la protección social apunta para una crisis de la atención teniendo en cuenta muchos aspectos. Entre ellos se destacan el desmantelamiento del Estado del Bienestar Social y la refamiliarización de la atención, las mujeres que entran en el mercado laboral y en consecuencia, la disminución de las mujeres que se dedican exclusivamente a la atención de la familia. Históricamente el cuidado de personas fue una atribución principal de las familias. Sin embargo, las familias cambian, las necesidades de atención no son las mismas y tampoco las personas que pueden suministrarlas son las mismas. Los cambios en la fertilidad, el proceso de envejecimiento de la población tienen un impacto importante en el tamaño, en las estructuras, en la composición, en las relaciones y el bienestar de las familias. Además, las transformaciones culturales y los procesos de individualización y la secularización diluyen los lazos familiares tradicionales y afectan a la demanda de atención y las posibilidades de satisfacerlas (Aguirre, 2009). En este debate, el presente artículo se centra en dos puntos, el primero presenta los temas de población y las transformaciones de la familia y el mercado laboral en los países en pantalla. El segundo trabaja con el tema de la atención que fue insertado en la agenda pública de los países, buscando enfatizar los cuidados paliativos. Entonces tiene lugar las consideraciones finales.

1. Los cambios sociodemográficos y atención en los países del MERCOSUR

Las transformaciones socio-demográficas en la sociedad latinoamericana contemporánea indican la creciente disminución de la fertilidad y por lo tanto la disminución de la población joven de los países, así como el aumento de la esperanza de vida ha llevado al aumento de las personas mayores. El aumento de la población de edad avanzada, a su vez ha dado lugar a la expansión de los ciudadanos con enfermedades crónicas típicos de la vejez. Por lo tanto, estamos siendo testigos de la creciente demanda de atención formal en la salud, tanto en los servicios estatales, como el mercado, como en la familia. En este contexto, se observa que es el problema del envejecimiento de la población el que ha puesto en evidencia la cuestión de la atención y destacó su crisis, vinculada en gran medida a la lucha de las mujeres por la autonomía y desacoplamiento del papel de cuidadoras de la familia.

Según datos de la CEPAL (2012) en el año 2050, en la América Latina y el Caribe, el porcentaje de personas mayores de 60 años va a alcanzar el 80% y más de 80 años 42%. Actualmente entre los países pioneros del MERCOSUR, Uruguay y Argentina son los primeros identificados como países de población con envejecimiento avanzado. El envejecimiento del Uruguay es el más grande de la América del Sur, que se refleja en 21,96% de su población con edad mayor de 60 años. Esta proporción se acerca a los países de Europa. Argentina tiene la tasa de 15,44%, seguido por Brasil con 10,19%, considerado el envejecimiento moderadamente avanzado. De acuerdo con el análisis de Carmelo Mesa-Lago, anunciado por Pugliese (2011, p.14), Uruguay, Argentina y Brasil son parte del grupo pionero en la implementación de sistemas de seguridad social en América Latina se produjo entre 1920 y 1930. En la actualidad los sistemas se caracterizan por una cobertura casi universal en los servicios de la atención primaria de salud. Pero con frágil calidad en términos de condiciones de acceso y estructura en términos de recursos ofrecidos.

Acerca de los datos que se refieren al envejecimiento de la población merece destacar los datos sobre la situación de la mujer en la sociedad latinoamericana, que muestran la tendencia cada vez mayor de mujeres que se incorporan al mercado de trabajo y la disminución de la dedicación exclusiva para el cuidado de la familia. Según la OIT (2012) en 2012, la tasa de ocupación de las mujeres en el mercado laboral fue de 50,8 en Uruguay, 45,7% en Brasil y el 43, 5% en Argentina. Según la misma agencia, el mismo año de 2012, el desempleo femenino en la Argentina fue del 8,8%, 7,1% en Brasil y Uruguay 7,9%. Sin

embargo, hay que subrayar que incluso las mujeres con trabajo formalizado en la región, se siguen dedicando al cuidado de la familia. En Brasil, este porcentaje es del 41,6%, 40,2% en Uruguay y Argentina 19,5% (OIT, 2012).

Siguiendo la tendencia de disminución en el porcentaje de mujeres que se dedica exclusivamente a la atención del trabajo familiar, la base de datos de la CEPAL de 2014, hace referencia a porcentaje del trabajo de cuidado y sin enlace de empleo: en Uruguay 0,9%, y 0,8% eran mujeres, en Argentina 0,5% siendo 0,3% mujeres y en Brasil hay un porcentaje de 1,3% siendo 0,8% mujeres. La relación familiar en porcentaje, según la CEPAL (2012), Uruguay es del 23% en la condición de cónyuge, un 5,6% como hijas, el 7,6% como nueras y el 8,8% con y sin relación entre la familia cuidada y la mujer que se dedica exclusivamente a la atención de la familia dentro de su propio hogar.

Para la CEPAL (2014), en el Brasil de 1990 se detectó 40,10% de las mujeres dedicadas exclusivamente a actividades de atención de la familia en sus propios hogares, siendo que el 57,5% en la condición de cónyuge, el 15% en la condición de hijas, 35,4 % como nueras y 31,50% con y sin parentesco. Aunque todavía no se ha encontrado, hasta ahora, este tipo de datos relacionados con Argentina, es innegable que las mujeres siguen siendo mayoría en el desarrollo del trabajo de cuidados.

También en relación a las mujeres es notable el creciente porcentaje de hogares que dependen de los sueldos de la mujer para su mantenimiento: en Uruguay son el 34% y, en la misma proporcionalidad en Brasil son el 33% de los hogares se mantienen con el sueldo de la mujer, hecho que pone de manifiesto otras variables para el análisis de las demandas de atención de la actualidad. Además de los datos sobre el envejecimiento y la posición de la mujer en la sociedad latinoamericana otro aspecto importante en el cuidado de la organización social se relaciona con la pensión de la seguridad social, mientras que en el contexto del envejecimiento, aumenta el porcentaje de trabajadores inactivos. Las estadísticas presentadas por la CEPAL (2008) anuncian una realidad de la inseguridad económica, derivada de las condiciones de acceso a la seguridad social de la población de adultos en América Latina - que son desiguales y poco equitativas. Tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales, más de un tercio de la población con 65 años o más no tiene edad de entrada en los beneficios de pensión y jubilación debido al tiempo de contribución insuficiente. En las zonas urbanas, sólo dos de cada cinco personas mayores de 65 años de edad entraron en el seguro social mínimo. Es decir, más del 80% no tienen ninguna pensión o jubilación.

Otros datos indicadores de la fragilidad de la organización social de la atención en el contexto de América Latina, publicado por la CEPAL (2012), son el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) del gasto social en 2010, en los países pioneros del MERCOSUR: Argentina 27,8%, Brasil: 26,6 y Uruguay: 24,2%. El importe destinado a la atención de la salud en estos porcentajes es de 6,2% en Argentina, 5,1% en Brasil y 5,5% en Uruguay. Los porcentajes más altos se destinan a la previdencia y seguridad social: Argentina: 12,9%, Brasil: 13,8% y 12,1% Uruguay.

Reafirmando el escenario anterior, el Atlas de Cuidados Paliativos (CP) afirma que América Latina es característicamente heterogénea. Entre los 19 países de habla española y portuguesa, hay el Brasil con la extensión territorial que ocupa el 41% del área de América Latina y que es, territorialmente hablando, 405 veces más grande que El Salvador tomando sólo el 0,1% de todo el continente latinoamericano. También la cuota de población es diferente. En Brasil habita el 34% de los latinos, mientras que en Uruguay viven sólo el 0,6%. Las autoras del Atlas, utilizando los datos del Banco Mundial, muestran la diversidad del rendimiento mediano de la población en los países de América Latina: 13 con media alta y 06 baja. De acuerdo con el índice de desarrollo humano (IDH), hay siete países con IDH mediano, 10 altos y dos muy altos (Chile y Argentina). Según la concentración de la riqueza, medida por el porcentaje de personas que viven con menos de 1,25 del Producto Nacional Bruto día, va de 0% (Uruguay) a 23,3% (Honduras). En el mismo sentido, los gastos con la salud son bajos, representados entre el 10,9% (Costa Rica) y el producto interno bruto de 4,8% (todos los demás) (Pastrana et al, 2013, p. 14).

En general, según Pastrana (et al. 2013, p. 14) Argentina tiene IDH muy alto, la pobreza de 0,9%, el gasto en salud del 8,1% del PIB. Brasil cuenta con IDH alto, la pobreza de 3,8% y el 9% del PIB se destina a la salud y Uruguay cuenta con IDH alto y un porcentaje de la pobreza cero y 8,4% del PIB se destina a la salud.

Mientras que el porcentaje resultante de los fondos de pensiones y las tasas de aumento de las tasas de envejecimiento de la población, se puede decir que todavía es actual el análisis de la cobertura de pensiones echa por la CEPAL y publicado en 2005. Según este organismo, en un contexto de baja cobertura de las pensiones de la población de la tercera edad, la alta participación de los adultos en la composición de la fuerza laboral activa no corresponde a una elección voluntaria, pero a una necesidad de garantizar un mínimo de recursos financieros para la supervivencia. Los analistas de la CEPAL (2005) se lamentan de que, en el caso de los

países menos desarrollados, las personas mayores se insertan en empleos informales con el fin de relativizar sus vulnerabilidades socioeconómicas.

2. El Cuidado en el hogar paliativo en la salud en países del MERCOSUR: Uruguay, Argentina y Brasil

En la organización social de la atención el régimen de bienestar adoptado por los países tiene un papel importante y puede aumentar o disminuir la responsabilidad de las familias para el cuidado de las personas. Los estudios han demostrado que, entre otras cosas, la mayor longevidad y los factores socioeconómicos son determinantes sociales en aumento de número de personas afectadas con enfermedades crónicas y, consecuentemente, el aumento de hospitalizaciones. Los partidarios de la atención médica, en modalidad de atención en el hogar (AH), argumentan que en la práctica diaria del hospital es común la necesidad de justificaciones de hospitalizaciones prolongadas de las personas con enfermedad crónica, que se correlacionan con un aumento de complicaciones (infecciones intrahospitalaria, depresión, mayor grado de agotamiento) y el difícil cambio del estado clínico. Los defensores de la AH, informan que esta situación es más frecuente entre las personas mayores que sobreviven a las condiciones médicas en mediano o alto grado de limitación en su vida cotidiana, siendo ellos parcial o totalmente dependientes de atención para su supervivencia. Argumentan que para estas personas es común el uso de sondas de alimentación, de oxígeno, de apoyo respiratorio no invasivo, etc., patologías donde la atención ambulatoria no es sencillo y requiere un control periódico, pero menos amplio que una hospitalización. Por otro lado, los costos de atención de la salud del hospital son demasiado altos y hay una tendencia mundial en ofrecer las camas de hospital para patologías agudas o descompensadas.

Entonces, la AH ha sido recomendado como una respuesta a las necesidades de atención médica de personas con enfermedades crónicas y / o personas con necesidad de atención paliativa. Y desde 1996, a través de CP AH son el foco de los programas prioritarios de la Organización Mundial de la Salud. Por lo tanto, este tipo de atención se transporta como una posibilidad en la salud y la atención integral. Esto se debe a que, según sus defensores, está vinculada a valores como la vida familiar y el medio ambiente, responsabilidad y el afecto compartido con la familia y por lo tanto no estrictamente médico, la descentralización hospitalaria del enfermo y la institucionalización de las acciones interdisciplinarias. En el AH es de uso general el argumento de la calidad de vida de los usuarios, ya que la no

hospitalización proporciona la recuperación de la vida familiar y social y una disminución significativa en el costo en comparación con la atención tradicional, u hospitalización.

Los programas de CP con uso de la AH están de acuerdo con los criterios de su utilización. Para un mayor control de los riesgos en el entorno del hogar se hace importante que se adopten, medidas de control en la selección de personas para una atención en el hogar: condiciones de los hogares en cuanto a sus instalaciones para la familia y el entorno en la predisposición a apoyar la atención a la persona enferma. Para evitar riesgos y aumento de la enfermedad, es importante la educación sanitaria para la salud de la persona hospitalizada en su entorno familiar y la persona elegida por la familia para desarrollar el cuidado diario en el hogar. En cuanto al equipo de profesionales que harán un seguimiento de la atención domiciliaria, es recomendable la capacidad técnica y habilidad en la transmisión de conocimientos y las informaciones esenciales para el grupo familiar y para el desarrollo de la atención diaria. Otra recomendación importante: la persona responsable de la prestación de trabajo de cuidado en el hogar, debe ser capaz de tomar decisiones dentro de los límites del conocimiento y ser capaz de trabajar sin supervisión constante.

Según el autor Agustín Orlando (2007), la AH se inició en 1947 en Nueva York/Estados Unidos, por la acción del Dr. Bluestone, del Hospital Montefiori como una extensión del hospital a la casa de la persona enferma. Las razones para la creación de esta primera unidad fue descongestionar las salas del hospital y proporcionar a los pacientes un ambiente más humano y favorable para su recuperación. Desde entonces, ha habido experiencias de este tipo en los Estados Unidos y en Europa, con estructuras y procedimientos dirigido a los sistemas de salud.

Desde los años sesenta, Canadá empezó actuar en régimen de internación orientada para la salida precoz de AH para los pacientes quirúrgicos. En los hospitales de Montreal, se celebró en 1987, una experiencia piloto (hospital más allá de las paredes), que consistió en la administración de antibióticos en casa para personas con problemas agudos.

En Europa, el Hospital Tenon, en Paris/Francia, fue el primero en crear una unidad de hospitalización a domicilio, en 1951. Más tarde, en 1957, fue fundado el Santé Service, organización sin fines de lucro no gubernamental que aún sigue desarrollando atención de la salud en el hogar para personas con enfermedades crónicas y terminales.

En el Reino Unido, se introdujo la atención a la salud en casa en 1965, a través del Hospital Care Home. En Alemania y Suecia, se desarrolló durante los años setenta; en Italia a

principios de los años ochenta, con el nombre de Ospedalizzazione en el hogar; en España, en el año 1982, tomando gran impulso en los años noventa, especialmente en la comunidad valenciana.

En América Latina, la prescripción de los cuidados paliativos es guiado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2008), que entre sus miembros esta la Argentina desde 1937, Brasil desde 1929 y Uruguay desde 1928. En el contexto de los debates y orientaciones la OPS (2008) establecido en 2010 como el plazo final para todos los países de la región organizar el servicio de CP a las personas dependientes. El plan de la OPS (2008) tiene énfasis en la CP por consecuencia del cáncer, presenta la regulación jurídica y contenido normativo similar a los estándares internacionales de tratamiento y los cuidados paliativos, para los países de América Latina. Según Orlando (2007), este tipo de servicio de salud no está muy extendido en la política de salud, ni existe un cuerpo normativo legal suficiente.

En los países latinoamericanos pioneros de Mercosur, la institución reguladora de la atención médica en el modo de AH se ha establecido: en Argentina en 2000, con la Resolución n° 704; en Brasil, en 2006, con el Decreto n° 2529 y Uruguay en 2007, con la Ley n° 18211. Por lo tanto, los CPs como modalidad de atención se estandarizaron recientemente y segundo Giovanella (2013), tienen desarrollo incipiente en los tres países. Además de ser incipiente, el modo de AH está más desarrollado en el sistema privado de salud. Sin embargo, teniendo en cuenta los estudios comparativos de la política de salud entre los tres países, Brasil, y luego, Uruguay organizan el modo de AH en el sistema público de acceso universal.

De acuerdo con el Atlas de los cuidados paliativos entre los servicios de cuidados paliativos con la atención en el hogar, la Argentina tiene el 14%, con el mayor porcentaje del 53% que se concentra en los equipos de apoyo del hospital en Brasil son del 26% versus 23% lo que significa que el mayor apoyo a la atención domiciliaria son el modo del internación domiciliaria. En Uruguay el 30% en los hospitales y el 61% equipos de multinivel, es decir, en los diferentes niveles de atención. (Pastrana et al., 2013, p. 14).

Con diferentes formas y nombres los países pioneros del MERCOSUR incluyen entre las políticas públicas cuidados en el hogar a través de la AH con los argumentos de atención integral y de la importancia del entorno social: familia, amigos, vecinos, etc., como auxiliares en el bienestar psicosocial de la persona. Con el fin de explicar las similitudes y diferencias, se presenta en los próximos artículos una breve revisión de los hitos de los países del arancel.

2.1.1. Servicio de cuidados paliativos en Uruguay

La organización del CP en Uruguay comienza a través de las instituciones de salud en 1985 y tiene su expansión en 2005, mediante el aumento de los equipos profesionales. (Uruguay, 2013). En 2007 se aprobó la Ley n° 18.211 Art. 4 y 2, de 2007. En ella se hace hincapié a los CPs en el capítulo IV que trata de la Red de Atención en Salud en el Art. 36 que conjetura la atención en el hogar a nivel de atención primaria en salud y el Art. 37, describe las acciones de nivel de atención secundaria centrada en la hospitalización, siempre incluyendo a las personas con enfermedades crónicas que son a menudo dependientes de cuidados para realizar las actividades diarias (Uruguay, 2007).

En 2009 los servicios de las CPs se incluyen en el ámbito legislativo por la Ley n° 18.617 que fundó el Instituto Nacional de Adulto Mayor (Uruguay, 2009). Sin embargo, la regulación estatal del CP tiene su configuración máxima en 2013, con la Resolución 957 que define el Plan Nacional de Cuidados Paliativos (Uruguay, 2013).

El Plan Nacional de Cuidados Paliativos (PNCP), organizado por el Ministerio de Salud de Uruguay adopta concepto direccionado de la OMS (2012). Se centra en mejorar la calidad de vida de las personas que dependen de los cuidados y sus familias, mediante la prevención y alivio del dolor. Hace hincapié en la identificación temprana de la enfermedad y, en consecuencia, sus avances en las condiciones de vida de la persona y de la familia con el alivio de los que sufren de dolor física, psicológica, relacional, espiritual y otros. Los usuarios para el CP son las personas que enfrentan dificultades asociadas con la enfermedad crónica o debilidad física por la vejez así como la de pérdida de autonomía para el desarrollo de las actividades diarias de cuidado personal.

El Estado Uruguayo se desarrolla la atención médica en el hogar a través de la atención primaria y no tiene el servicio público de atención a domicilio para personas dependientes. Estos se llevan a cabo de una manera informal y no remunerado, principalmente por mujeres de la familia; y de manera formal y pagado por los trabajadores autónomos y empresas de servicio de acompañamiento (Pugliese, 2011). Las modalidades de atención médica en el Plan, son de la modalidad de hospitalización, AH y/o la atención ambulatorial en casa. Por lo tanto, el PNCP se propone asegurar cobertura universal en CPs, en cada ciclo de la vida y enfermedades degenerativas de autonomía individual. En este sentido, el PNCP se guía por el principio de integridad de atención, la equidad social y la integración de la familia en el proceso de atención y como objeto de atención del programa de la salud en CPs.

Con la regulación del PNCP es obligación de todos los proveedores de servicios de salud la presencia de equipos profesionales para ofrecer PCPs, sea directamente o a través de acuerdos. La composición básica de los equipos es de los médicos y enfermeros para la intervención en hospitales y ambulatorios y de psicólogos y trabajadores sociales para atender a la persona dependiente del cuidado y la familia en diferentes áreas de los niveles de atención de salud.

Es importante destacar la preocupación de PNCP con el cuidado de los cuidadores familiares. Así, el PNCP determina la prevención de sobrecarga de familiares y cuidadores, con el nombramiento de equipos de CPs en diferentes niveles de atención: la asistencia hospitalaria, ambulatoria (oficina y hogar), unidad de salud en CP integral y conectado a la red de atención paliativa y Unidades de Referencia para CPs. Así, el PNCP propone la formación de una Red de Cuidados Paliativos Nacional.

Teniendo en cuenta la realidad uruguaya donde, ya en 2005, el 20% y el 30% de los adultos mayores de 65 años, no tenía autonomía para desarrollar actividades diarias esenciales para la supervivencia humana (comer, desinfectar, vestirse, caminar y acostarse (Uruguay, 2005) y que en el 2013, 30% de los adultos mayores de 60 años sufriendo tres o más enfermedades crónicas, lo que aumenta la probabilidad de aumento de la dependencia además del hecho de que aproximadamente el 20% de ellos viven solos, se buscan aumentar la CP también a través del Programa Nacional del Adulto Mayor (PNAM), por lo tanto, el Ministerio de Salud de Uruguay, en 2013, estableció un Programa Nacional de Adulto Mayor para mejorar la atención a las personas mayores, al mismo tiempo prestar la atención de salud en los diferentes niveles de atención de las personas mayores de 60 años.

El cuidado diseñado por el Pnam intersectorial y no acerca del sector de la salud es a través de los servicios de centros de día, atención geriátrica domiciliaria, en unidades de rehabilitación y unidades de evolución geriátricas. Es decir, la atención en la red de los servicios de atención en los niveles primario, secundario y terciario, destinadas a mantener o restablecer la independencia del adulto mayor.

Para llegar a la independencia del adulto mayor el Pnam define como co-responsable el propio adulto, las familias, grupos de la comunidad, el sector privado y el Estado en sus diferentes ámbitos. Es decir, la familia, el estado, el mercado y la sociedad.

Es importante destacar que el Pnam define como espacio estratégico la atención primaria de la salud de las personas mayores. Ella es que debe reforzar la atención a la

población que está experimentando el ciclo de vida del anciano. La rendición de cuentas y al mismo tiempo el carácter central de la política pública en la atención de salud en el primer nivel de atención no es una peculiaridad de Uruguay.

Por otra parte, el gasto público en la restauración de la salud a través de los servicios terciarios representa liberación de recursos del Estado y en la lógica neoliberal el Estado debe ser como máximo para el capital y por lo menos para la atención social de las personas. Entonces la deshospitalización de personas con enfermedades crónicas no es costo reintegrable son generalmente demandatárias de recursos también disponibles fuera de los hospitales. De acuerdo con el bajo retorno del rendimiento la atención domiciliaria es permisible.

Evite las internaciones inapropiadas, potenciando los sistemas alternativos de detección de ancianos frágiles en el primer nivel de atención, contando con centros diurnos, visitas a domicilio, etcétera. [...] Favorecer la creación de servicios que apunten a un cambio de modelo intra hospitalario con un enfoque preventivo y rehabilitador desde la internación, que permita la reinserción del adulto mayor en la comunidad y la disminución de costos de estancia hospitalaria (Uruguay, 2005, p. 11y 16)

Sobre la intencionalidad de máxima des hospitalización, Batthyány (2001, p 225) diz: “la crisis de los estados latinoamericanos y los cambios en las políticas sociales en las últimas décadas tienen como efecto privatizar la responsabilidad por el bienestar, transfiriendo tareas del Estado hacia las familias”.

2.2. Servicio de cuidado en el hogar en Brasil

La primera estandarización de cuidados en el hogar en el sistema de salud de Brasil está fechada en 2006, el Decreto nº 2529. En 2011, el Estado brasileño hace cambios, regulatorios y de nombres, a través de la Ordenanza 2527, que estableció la atención domiciliaria (AD), incluyendo la internación domiciliaria (ID) en el SUS. En él se establecen los parámetros para la atención médica a domicilio en diferentes niveles de complejidad de la atención y por lo tanto la "deshospitalización" está constituida como dos ejes centrales de la atención domiciliaria. De acuerdo con la ordenanza AD se configura como una

[...] modalidad de atención de la salud sustitutiva o complementar a las ya existentes, que se caracteriza por un conjunto de acciones de promoción a la salud, prevención y tratamiento de enfermedades y rehabilitación previstas en el hogar, lo que garantiza la continuidad de la atención y se integran en redes de cuidado a la salud (Brasil, 2011).

Esto se refiere a la organización del Servicio de Atención Domiciliaria (SAD), definiéndolo como un sustituto o servicio complementario a la hospitalización o atención ambulatoria, responsable por la gestión y operación de Equipos Multiprofesionales de Atención Domiciliar (EMAD) y los equipos Multiprofesionales de apoyo (EMAP). Como Art. 7, para la organización del SAD, los municipios deben tener la población igual o mayor de cien (100) mil habitantes o población igual o mayor que cuarenta (40) mil habitantes o menor de cien (100) mil habitantes y situado en área metropolitana.

La misma ordenanza también define el régimen de atención domiciliaria (AD) en el marco del SUS en tres tipos, en base a la caracterización de la condición de salud de la persona del cuidado. Esta caracterización se basa en el tipo de atención y procedimientos que se utilizan para llevar a cabo una cuidadosa: AD1, AD2 y AD3. La diferencia entre una y otra es la complejidad de la atención requerida por el estado de salud de la persona para quien va a ser direccionadas las acciones de atención profesional domiciliaria. Por lo tanto, todas las AD están dirigidas a las personas con problemas de salud que requieren acciones de atención de profesionales de salud o con dificultad o imposibilidad física de salir a un centro de atención médica.

La AD1 se caracteriza por estar dirigida a las personas que requieren atención de profesional de salud con menor frecuencia y menor necesidad de recursos de salud y los profesionales responsables por ellas son los que componen los equipos de atención primaria.

La AD2 está dirigida a las personas que necesitan una atención con más frecuencia de profesionales, los recursos de salud y vigilancia continua. Por último, AD3 está destinado a aquellos que, además de la necesidad de atención profesional continua y sin autonomía de movimiento, utilice continuamente los servicios de salud. En estos dos modos - AD2 y AD3 - la prestación de asistencia es la responsabilidad del Equipo Multiprofesional de Atención Domiciliar (EMAD) y del Equipo Multiprofesional de Apoyo (EMAP), las dos hechas y designadas para este propósito. La prevención de las situaciones de emergencia por la existencia de complicaciones, se debe garantizar la disponibilidad de unidades de transporte sanitario y además unidades de atención que operan 24 horas. Además de los equipos profesionales, en forma de AD2 y AD3 un cuidador indicado por la familia es indispensable. Este cuidador va a ser guiado por el equipo de profesionales para ofrecer actividades de atención a la salud de la persona admitida en el programa de atención domiciliaria. Por

"cuidador" la Ordenanza comprende la persona, con o sin lazos familiares, capaz de ayudar a las personas bajo el cuidado en sus necesidades y actividades de la vida diaria.

La EMAD se compone de un médico y un enfermero con las horas de trabajo de 40 horas por semana y cuatro auxiliares de enfermería/ práctico con una carga de 40 horas semanales de trabajo. Extrañamente, la Ordenanza sugiere la participación de un fisioterapeuta o un trabajador social con cargo de trabajo mínima de 30 horas semanales. En cuanto a la división técnica del trabajo en salud, estos profesionales tienen funciones diferentes y ambos son importantes en la AD. Así que preguntase: ¿cuál es la racionalidad que permite esta flexibilidad en la composición profesional de la EMAD?

En cuanto a la frecuencia de visitas de la EMAD a las personas atendidas por AD, Art. 32, § 1 establece que se llevan a cabo visitas a domicilio regularmente, al menos una vez a la semana. Para el correcto funcionamiento de una EMAD, el Art. 10 establece, como punto de referencia, la atención simultánea de, un promedio de 60 (sesenta) usuarios. Haciendo distribución de 60 visitas para una carga de 40 horas a la semana significa que cada visita tendrá una duración de una media de 60 minutos, con 30 minutos de diferencia para permitir el desplazamiento del personal.

Además de la EMAD, el Servicio de Atención Domiciliaria (SAD) tendrá una EMAP compuesta por lo menos tres profesionales de salud de nivel superior, con horas de trabajo semanal mínimas de treinta horas, elegidos de acuerdo con las necesidades locales de las siguientes categorías profesionales: trabajador social, fisioterapeuta, logopeda, nutricionista, dentista, sicólogo, farmacéutico y terapeuta ocupacional. Y el SAD que no cuenta con EMAP y optar por Asistente Social en la EMAD debe garantizar la rehabilitación de los usuarios a través del Soporte de Apoyo a la Salud Familiar y/o ambulatorio de rehabilitación. Esto significa que el servicio de fisioterapia es esencial, y el trabajo social, dispensable. Las actividades de la EMAP son matricial para las EMADs y visitas domiciliarias realizadas según criterios clínicos o cuando lo solicite la EMAD.

Además de la organización de AD prevista por la Ordenanza 2527 es necesario destacar que en el artículo 3 es muy claro el objetivo de reducir costes con la hospitalización. La exclusión de los miembros del SAD, se proporciona para los que tienen mayor necesidad de cuidado relacionado con la tecnología, la medicación compleja y demanda quirúrgica, estos casos más apropiados para la hospitalización. Pero hay otro criterio de exclusión que rodea el tema de este artículo: la falta de cuidador familiar continuo. Así que a pesar

suprimido la terminología "internación domiciliaria", continúa el requisito de residencia en el entorno del hogar de un cuidador responsable a tiempo completo en situación de dependencia de otro para las actividades de cuidado diario o incluso equipos y atención médica continua. Este tipo de modelo de atención se identifica en la literatura como la atención domiciliaria.

De las funciones de los equipos de las tres modalidades de AD, previstas en el artículo 18 de la Ordenanza 2527, destacamos los siguientes: identificar y capacitar a los miembros de la familia y/ o cuidadores de los usuarios, involucrándolos en la atención; abordar el cuidador como sujeto del proceso y ejecutor de las acciones; consultas de demanda de dudas y las quejas de los usuarios y miembros de la familia y/ o cuidadores como parte del proceso de AD; preparar las reuniones para cuidadores y los miembros de la familia; promover la formación de pre y pos deshospitalización para los familiares y/ o cuidadores de personas domiciliarmente hospitalizadas. En esta función, es claro que el equipo de profesionales tendrá como más trabajo el preparo de cuidador familiar para la ejecución de la ayuda a la persona vinculada al SAD. Teniendo en cuenta su necesidad de atención, una persona con discapacidad, temporal o no, dependiente de asistencia médica y internada domiciliarmente necesita un cuidador 24 horas al día. Pregunta: ¿Cómo es la vida profesional y personal de este cuidador familiar que desarrolla el servicio sin reconocimiento financiero y no dispone de tiempo para desempeñar una actividad remunerada o de autocuidado? Hoy día, es común para todos los miembros de la familia ejercer una actividad remunerada, y dichos ingresos constituyen el presupuesto familiar.

En Brasil, excepto el servidor público que tiene el derecho a la licencia de hasta 90 días y mantiene el 70% de los ingresos, los otros trabajadores que vayan a realizar el papel de cuidador familiar lo harán sin goce de sueldo y sin protección social para el desarrollo de las actividades del cuidador, lo que significa una reducción del rendimiento. También en relación con las finanzas en los momentos de enfermedad en la familia generalmente implican un mayor gasto, sea con alimentación diferente, sea con cambios en el entorno del hogar de acuerdo con las necesidades de atención a la salud de la persona enferma (con ejemplos: diferentes alimentos, los costos de energía con equipo eléctrico "hospitalar", colchones y camas adecuadas, etc.). Con el establecimiento del SAD, es evidente la transformación dentro de las familias, como parte de la red de servicios de salud, sin embargo, con ninguna previsión de inversiones por el Estado, así la familia es responsable por todos los gastos.

Mientras que en Brasil, la atención médica domiciliaria en el Sistema Único de Salud (SUS) es reciente, la propagación de este tipo de servicio se produce en el sector privado durante al menos dos décadas. Municipios sede de estas experiencias se ejemplifican en la página web del Ministerio de Salud para indicar la eficacia en el CP a las personas afectadas por enfermedades crónicas. ¿Qué pasa con la investigación de tales experimentos, publicaciones demuestran que estaban restringidos a los procesos de trabajo de los equipos, y algunos, la carga de trabajo del cuidador responsable y la labor del cuidador formal e informal.

2.3. Servicios de cuidado en el hogar domiciliaria en Argentina

En Argentina la atención domiciliaria para personas dependientes del trabajo de atención médica y trabajo de cuidado en casa está regulada por la Resolución 7004/200, con el servicio de atención domiciliaria (AD) vinculado al Programa Nacional de Garantía de Calidad de Atención Médica, gestionado por Ministerio de Salud (Argentina, 2000).

En resumen, se puede decir que los objetivos descritos en la resolución citada en relación con el servicio de AH es la prestación de atención médica en el hogar, articulado con otros niveles asistenciales. El servicio se justifica con los siguientes argumentos: el mantenimiento de la persona cuidada en su entorno familiar y social para evitar la institucionalización que es responsable por la desestabilización de la familia y la disminución de la estancia hospitalaria como estrategia de aumentar la disponibilidad de camas. Así que no hay diferencia en relación a los países de Brasil y Uruguay.

De acuerdo con la organización del servicio hay diferencias en relación al Brasil y Uruguay. Los servicios de AH se clasifican según el nivel de riesgo. El nivel de riesgo se refiere a situaciones con dependencia de un hospital y por lo tanto la decisión de la AH dependerá del nivel de riesgo a la salud de la persona cuidada y la decisión está a cargo de la dirección del hospital. El Nivel II se refiere a situaciones relacionadas con el equipo de internación, programática y/o ambulatorial de hospitales y con la debida evaluación de las condiciones de la familia y el entorno doméstico, la AH se puede hacer. Por lo tanto, la AH es hecha por el nivel de atención terciaria y dependerá de la complejidad de la atención exigido partiendo de la condición biosicosocial de la persona que recibe el cuidado.

Otra diferencia es la capacidad de las instituciones de salud en contratar equipos externos y no necesariamente los equipos de su propio marco de trabajadores de la salud. Los servicios contratados pueden ser de centros de salud privados, el trabajo social o empresas de salud privadas para la prestación de servicios de AH. Así que la resolución requiere que todos los servicios de AH que no son propios de los hospitales deben estar registrado y calificados en las distintas jurisdicciones y organismos responsables para la acreditación y autorización de su prestación de servicio (Argentina, 2000).

Para la certificación y autorización de estos se requiere estructura física que debe incluir, además de espacio para la recepción, baños, espacio con condiciones de desarrollo de las tareas administrativas, organización y archivo, el espacio para la instalación de equipos y depósito de insumos esenciales para la operación. También se requiere equipos de comunicación rápida entre el servicio, persona cuidada y familiar, el equipo y los instrumentos médicos necesarios y suficientes de acuerdo con el nivel de riesgo y la complejidad en el que opera. Los equipos deben consistir en: director médico, coordinador de la atención médica, médico asistente, enfermero coordinador de la sala, enfermero, kinesiólogo, nutricionista, trabajador social, sicólogo, logopeda y cuidador domiciliario (ARGENTINA, 2000). Según el Atlas de los cuidados paliativos de Latinoamérica, en Argentina hay 21 equipos de AH debidamente autorizadas (Pastrana et al., 2013).

Todavía en la resolución de la pantalla, se observa que no se pronuncia sobre la necesidad de transporte de emergencia en caso de que necesite volver a la hospitalización. Además, no está claro si el trabajo del cuidador domiciliario es formal o informal. Esto permite el uso de la familia para el cuidado en el hogar, liberando las instituciones privadas para la realización del pago del trabajo de cuidado en el hogar, que por las tareas a él asignadas pide plena dedicación.

En este sentido Pugliese (2011, p.179) señala que la remuneración de los cuidadores familiares es una alternativa a ser estudiada por los responsables políticos, en forma de donación con arreglo a las políticas aplicadas en países como España y Costa Rica.

Sólo para que conste, además del servicio de atención domiciliaria, el gobierno argentino ha establecido en la Política Nacional de Adultos Mayores la atención en el hogar realizada por cuidadores domiciliarios para las personas mayores con relativa independencia, para ayudar en el desarrollo de las actividades diarias, visitas de seguimiento y otros. Un tipo de cuidado en el hogar social. El porcentaje de la población para este tipo de atención, de

acuerdo Roqué (et al., 2010), es el 9% de las personas mayores de 75 años que necesitan ayuda para comer y beber, el 27% de lavado y cuidar de la apariencia física, el 31% realizar las tareas del hogar y el 38% para salir fuera de su hogar.

Consideraciones finales

Considerando las legislaciones de los países estudiados y teniendo en cuenta las cuestiones relacionadas con la familia y criados por Aguirre (2009), es posible dudar de la viabilidad histórica de AH, de conformidad con la internación domiciliária, sin perjuicio para el bienestar de la persona del cuidado y de su familia.

Los datos presentados en el texto reafirman lo que muchos autores han estado advirtiendo. El seguro social contributivo, las políticas de privatización de servicios de salud, la extinción de provisión pública de atención a la salud y las estrategias de contención del gasto público, como la reducción de camas hospitalarias, son parte de las decisiones de reformas neoliberales que se ajuste a la industria de la salud en las ideas de mercado anti-hospitalización del Estado y la responsabilidad de la familia por el cuidado.

La modalidad de AH al cuidado hace parte de la agenda de discusión de la política de salud para los países latinoamericanos, que se justifica por los altos costos de las hospitalizaciones con la búsqueda de la optimización de los recursos financieros. Por un lado la AH puede disminuir los costos hospitalarios, por el otro, pueden aumentar los costos de salud en la familia. La investigación muestra que las familias latinas que utilizan sistemas exclusivamente públicos para la atención médica son las que tienen mayor vulnerabilidad económica. Considerando la protección social latina y de los países del MERCOSUR hoy existente, se encargar de la atención en tiempo completo, es abrir la mano a el trabajo remunerado. Por lo tanto, uno tiene que preguntarse sobre la eficacia de la modalidad de la AH en los sistemas de salud pública, sin suplemento de ingresos para el cuidador familiar responsable por el cuidado y los costes derivados de los cambios en el entorno del hogar necesario para la AH.

Referencias

AGUIRRE, Rosario. Hacia políticas de corresponsabilidad en los cuidados. In: FASSLER, Clara (Coord.). **Hacia un sistema nacional integrado de cuidados**. Montevideo, Uruguay: TRILCE, 2009.

ARGENTINA. **Resolución 704/2000: Normas de organización y funcionamiento de Servicios de internación domiciliaria**. Dirección de Calidad de los Servicios de Salud Programa Nacional de Garantía de la Calidad de la Atención Médica. Buenos Aires, 2000.

BRASIL. Portaria n. 2.527 de 27 de outubro de 2011 - **Redefine a Atenção Domiciliar no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)**. Diário Oficial da União. Brasília, 2011.

BATTHYÁNY, Karina. **El trabajo de cuidados y las responsabilidades familiares en Uruguay: proyección de demandas**. In AGUIRRE, Rosario y BATTHYÁNY, Karina (coords.). Trabajo, Género y Ciudadanía en los países del Cono Sur. OIT (Oficina Internacional del Trabajo), UDELAR, Cinterfor Grupo Montevideo, Montevideo, 2001.

CEPAL. **Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe**. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, feb. 2005.

_____. **Panorama social de América Latina**. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, feb. 2008.

_____. **Base de datos de población**. CEPALSTAT - Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Revisión, 2012. URL de publicación http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm. Acceso em 22 de junho de 2014.

_____. **Empleo - Estructura de la población ocupada urbana total, por categoría ocupacional: estadísticas e indicadores sociales**. CEPALSTAT base de datos Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadísticas. Información revisada al 23/ABR/2014. URL de publicación http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm. Acceso em 22 de junho de 2014.

GIOVANELLA, Ligia. **Los sistemas de salud de Argentina, Brasil y Uruguay en perspectiva comparada**. Observatorio MERCOSUR de Sistemas de Salud. Rio de Janeiro, 2013.

OIT. **Panorama Laboral 2012: América Latina y el Caribe**. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2012.

ORLANDO, Agustínet et al. **Internación domiciliaria: Herramienta de la Auditoria Médica**. Monografía: curso anual de auditoria medica hospital Aleman, 2007. Disponível em: <<http://auditoriamedicahoy.net/biblioteca/Internaciondomiciliaria.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

OMS. **Marco mundial de vigilancia integral, con inclusión de indicadores e um conjunto de objetivos mundiales de aplicación voluntaria para prevenir e controlar as enfermedades não transmissíveis.** Documento de debate revisado da OMS. Versão de 25 de Julio de 2012. Disponível no site: http://www.who.int/nmh/events/2012/Discussion_paper3_ES.pdf http://www.who.int/nmh/events/2012/Discussion_paper3_ES.pdf. OMS. Acesso em 12/12/2014

OPS. **Plano de Ação da OPS para prevenção e controle do câncer.** Reunião de interessados diretos. Washington, DC, 11–12 junho de 2008.

PASTRANA T. et al. **Atlas de Cuidados Paliativos de Latinoamérica. Edición cartográfica 2013.** Houston: IAHPC Press, 2013

PUGLIESE, Leticia. **Programas y Servicios para el Cuidado de las Personas Adultas Mayores dependientes.** Primera parte: Revisión conceptual para la caracterización de los sistemas de protección. Asesoría General en Seguridad Social. Comentarios de Seguridad Social. Banco de Previsión Social Montevideo, Uruguay, 2011.

ROQUÉ et al. Monica Laura. **Manual de cuidados domiciliarios: nuevos paradigmas en políticas sociales. Nuevos escenarios gerontológicos.** Buenos Aires: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, 2010.

URUGUAY. **Programa Nacional del Adulto Mayor.** Ministerio de Salud Pública Dirección General De La Salud División Salud De La Población, Uruguay, 2013.

_____. **Ley Nº 18.211: Sistema Nacional Integrado de Salud.** Montevideo, 5 de diciembre de 2007.

_____. **Plan Nacional de Cuidados Paliativos.** Ministerio de Salud Pública. Versión 2013. Ministerio de Salud Pública, Montevideo, 2013.

_____. **Ley Nº 18.617: Instituto Nacional Del Adulto Mayor.** Montevideo, 23 de octubre de 2009.

ⁱ Agradecemos a Valdemir João Simão por su trabajo informal y colaborativo de traducción del texto para el español.

Autora: Raquel Martínez Buján

Afiliación: Contratada Doctora, Facultade de Socioloxía, Universidade da Coruña (España).

Raquel Martínez es Doctora en Sociología y en la actualidad es docente de la Universidade da Coruña en el Dpto. de Sociología, Ciencia Política y de la Administración (A Coruña, España). Desarrolla su labor investigadora como miembro del equipo ESOMI (Equipo de Sociología de las Migraciones Internacionales, www.esomi.es). Sus ámbitos de investigación recogen las áreas de Migración Latinoamericana, Política Social y Trabajo de Cuidados.

E-mail: rmbujan@udc.es

Título: La variedad autonómica de las políticas de cuidados de larga duración en España

Resumen

Este artículo recoge los cambios más relevantes que la “Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia” (LAPAD) ha promovido en la organización social de los cuidados destinados a las personas mayores en España. Si bien esta legislación de carácter estatal ha definido un catálogo de servicios sociales y prestaciones económicas común a todos los territorios del Estado, su implantación no se ha realizado de manera uniforme en cada Comunidad Autónoma, dando lugar a una variedad de regímenes de cuidados a escala regional con diversas tendencias hacia el familismo, la privatización y la profesionalización de la atención personas. Mediante la aplicación de un Análisis de Correspondencias Múltiple se presenta una clasificación de las regiones españolas según la manera en la que cada una de ellas gestiona la provisión pública y privada de los cuidados a domicilio.

Palabras clave: regímenes de cuidados, sistema de cuidados de larga duración, cuidadores no profesionales, familismo, mercantilización

Title: A national long-term care system, multiple care regimes in Spain

Abstract

This article analyzes the most important changes that the "Law on the Promotion of Personal Autonomy and Care for Dependent Persons" (LAPAD) has promoted in the social organization of care for elderly people in Spain. While this national legislation has defined a catalogue of social services and cash transfers common to all areas of the State, its implementation has not been done uniformly in each Autonomous Community, causing a variety of schemes with different care tendencies toward familism, privatization and professionalization of care for the elderly. By applying a Multiple Correspondence Analysis presents a classification of Spanish regions after the manner in which each manages the public and private provision of home-based care.

Key words: care regimes, national long-term care system, non-professional caregivers, domestic service, familism, commodification.

Introducción

La finalidad de este artículo es doble: por una parte, realizar un análisis comparativo de la organización social de los cuidados de las personas mayores en cada una de las Comunidades Autónomas españolas y, por otra, estudiar la relación existente entre las estrategias de cuidados en los hogares y la manera en la que se ha aplicado el sistema nacional de cuidados de larga duración en cada una de estas regiones.

En España, la protección social destinada a la atención a personas en situación de dependencia ha experimentado un notable cambio desde el año 2007 con la introducción de la “Ley 39/2006 de Promoción y Autonomía de las Personas en Situación de Dependencia” (LAPAD). Esta legislación ha supuesto el desafío más importante de la política social española al incorporar la provisión de cuidados personales como un derecho universal y al renovar el marco de servicios sociales y prestaciones económicas destinadas a su protección pública. La aprobación de un nivel mínimo de cobertura estatal ha implicado un relevante esfuerzo homogeneizador a nivel territorial en la distribución de los recursos destinados a la provisión de la asistencia. Sin embargo, cinco años después de la implantación de la LAPAD se aprecian notables diferencias regionales en el desarrollo de sus medidas de protección hasta el punto de que en algunas Comunidades Autónomas sus recursos económicos y sociales prácticamente no se han difundido.

Esta situación deriva del propio sistema de gobernanza multinivel existente en España, en el cual la gestión y planificación de la provisión de cuidados son competencias de cada una de las Comunidades Autónomas. A partir de esta descentralización, las regiones españolas han extendido los recursos del programa nacional de la dependencia según sus prioridades políticas, su desarrollo socio económico (la financiación de la LAPAD se realiza de manera conjunta entre el gobierno central, los autonómicos y los usuarios), sus características sociodemográficas (según sus niveles de envejecimiento y el grado de incorporación de las mujeres al mercado laboral) y su cultura de cuidados (que enraíza a las familia y dentro de ella a las mujeres como dispensadoras básicas de asistencia).

El resultado ha sido la existencia de una desigualdad en la distribución de los servicios de cuidados personales a domicilio (tanto servicios sociales como prestaciones económicas) que se ha traducido en importantes variaciones a nivel regional en cuanto a la configuración social de los cuidados se refiere. Estas diferencias minan el concepto ampliamente compartido en la literatura académica de la existencia de un régimen de cuidados homogéneo y uniforme en cada país (Jensen y Lolle 2010). El régimen de cuidados español ha sido caracterizado según el marco teórico del “social care” por la elevada participación de las familias en las tareas de bienestar y asistenciales junto con una reciente mercantilización de los cuidados personales a través de la contratación de servicio doméstico (Lyon y Gluksmann 2008; Bettio et al. 2006). Los datos de la última “Encuesta de Discapacidades, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia” (EDAD) realizada por el Instituto Nacional de Estadística español (INE 2012) corroboran esta tendencia: el 78,8% de los cuidadores principales son un miembro del

hogar y la contratación de empleadas de hogar como cuidadoras se ha convertido en el principal recurso de las familias que deciden externalizar la asistencia personal, especialmente en el caso de las personas mayores. De hecho, se estima como media nacional que un 10,2% de los adultos mayores utilizan este recurso. No obstante, estas cifras empañan importantes diferencias regionales en cuanto a la provisión de cuidados.

Si se desagregan los datos puede observarse que en algunas Comunidades Autónomas como es el caso de Andalucía se combina una amplia cobertura de subsidios económicos (30,2% de mayores que cuentan con una prestación económica destinada a la dependencia) y una elevada participación de los parientes (el 77,4% de los mayores son cuidados exclusivamente por su familia) mientras que en otro territorio como Navarra en el que las transferencias económicas están también muy desarrolladas éstas no coexisten con cuidados familiares tan elevados, sino que la tendencia ha sido la de la contratación de cuidadoras no profesionales (el 16,8% de los mayores navarros han contratado a una empleada de hogar dedicada a sus cuidados personales, porcentaje que supera la mencionada media nacional del 10,2%). Algunas comunidades en cambio se han centrado en la proliferación de servicios sociales de atención domiciliaria como Madrid (el 48,7% de los mayores cuentan con un servicio de ayuda a domicilio del que reciben 18 horas de atención semanal) y en otros casos como en Canarias la asistencia recae únicamente en la familia debido a la insuficiencia de apoyo público (la cobertura del servicio de ayuda a domicilio se sitúa en el 18,3% cuando la media nacional es del 23,3%) y de alternativas privadas para la atención personal (sólo el 5,3% de los mayores dependientes han contratado servicio doméstico).

En definitiva, existe una misma ley nacional como base para la aplicación de la provisión pública de cuidados pero la manera en la que se ha implantado esta protección presenta enormes desigualdades en cada una de las Comunidades Autónomas. La argumentación del artículo se divide en cuatro apartados. El primero incorpora los desafíos conceptuales a los que debe enfrentarse la literatura académica sobre el cuidado social para analizar los efectos regionales de las políticas nacionales destinadas al cuidado de personas mayores. El segundo es una evaluación de los programas sociales de atención desarrollados por la LAPAD y sus repercusiones en la organización del trabajo familiar de cuidados. En el tercero se ha realizado una clasificación de las regiones españolas a partir de las estrategias que siguen las familias en cada una de ellas para el cuidado de las personas mayores. Y en el cuarto se presenta a partir de esta tipología una revisión de los supuestos básicos que fundamentan los análisis comparativos de los regímenes de cuidados al analizar a nivel regional las repercusiones de la protección social en la familiarización, privatización y profesionalización.

Material y métodos

Para analizar la organización social de los cuidados destinados a las personas mayores se han elaborado una serie de indicadores que miden la cobertura e intensidad de los principales programas de atención a domicilio en España. Estas variables recogen el

grado de participación de cada una de las entidades implicadas en la provisión de asistencia: la familia, el estado y el mercado privado:

1.- La provisión familiar del cuidado. El cuidado familiar se ha medido a través de la información que ofrece la “Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia”. Es conocida con las siglas EDAD y ha sido realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2012). Constituye la base de datos más reciente sobre las situaciones de dependencia y discapacidad en España y además ofrece representatividad estadística en todas las comunidades autónomas. Los pasos seguidos para operacionalizar la extensión del cuidado familiar han sido los siguientes. En primer lugar se han construido dos indicadores: Uno que mide la cobertura de provisión de los parientes (a) y otro que estima su intensidad (b):

- (a) La cobertura del cuidado familiar se ha construido a partir del número de personas mayores que son cuidadas únicamente por alguien de su familia dividido entre el total de personas mayores de 65 años con dependencia.
- (b) La intensidad del cuidado familiar se ha calculado como el número de personas mayores cuyo cuidador principal es un familiar y dedica al menos cuatro horas diarias a los cuidados dividido entre el total de personas mayores de 65 años con dependencia.

Para obtener una medida robusta y comprensiva de la estimación del cuidado familiar se han combinado estos dos indicadores en un único índice al que se ha denominado “índice de la intensidad del cuidado familiar”. Para la creación de dicho índice se han seguido dos pasos. Primero, cada indicador fue transformado a una escala lineal. Para conseguirlo, se han sustraído las comunidades autónomas con el valor más alto en los indicadores (a) y (b) y se han expresado esos valores como 100. Seguidamente, a los valores más bajos en ambos indicadores se les otorgó el valor 0. Los valores de las otras regiones se calcularon como porcentajes de ese valor 100 superior. Segundo, se calculó la medida de los dos valores de los indicadores transformados. De esta forma, se obtuvo un índice con rangos de 0 a 100. Los valores de los indicadores y del índice se muestran en el Apéndice A.

2.- La provisión pública de cuidados a domicilio. La capacidad del Estado en el suministro de cuidados en los hogares se ha contabilizado teniendo en cuenta los dos únicos programas de protección social existentes para esta finalidad: el servicio de ayuda a domicilio y la prestación económica destinada a compensar los cuidados familiares y no profesionales en los hogares (PECEF).

La extensión del servicio de ayuda a domicilio se ha medido, al igual que el cuidado familiar, a partir de la construcción de dos indicadores a partir de los cuales se formó un “índice de la intensidad del servicio de ayuda a domicilio”. Los dos indicadores utilizados fueron:

- (a) El número de personas mayores atendidas por el servicio de ayuda a domicilio en cada Comunidad Autónoma dividido entre el total de la

población mayor de 65 años dependientes (la cobertura del servicio de ayuda a domicilio).

- (b) La media de horas de atención que dispensa el servicio de ayuda a domicilio en cada comunidad autónoma (la intensidad del servicio de ayuda a domicilio).

Los datos en ambos casos fueron recabados del informe “Las personas mayores en España” elaborado por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO, 2009) y corresponden, al igual que la encuesta EDAD al año 2008. Para elaborar el “índice de la intensidad del servicio de ayuda a domicilio” se procedió a una transformación lineal de ambos indicadores: se expresaron como 100 los valores más altos de las comunidades autónomas en los dos indicadores. Los valores de las otras regiones se construyeron como porcentajes de ese valor superior. Después, se ha calculado la media de los valores transformados en los indicadores (a) y (b) con el fin de obtener un índice que oscila entre 0 y 100. Los valores de los indicadores y del índice se muestran en el Apéndice B.

El cálculo de la incidencia de las prestaciones económicas destinadas al cuidado familiar en cada una de las comunidades autónomas se ha estimado a partir del programa “Prestación económica para el cuidado familiar y para cuidadores no profesionales” (PECEF) del sistema de cuidados de larga duración aprobado en el año 2007. Para que los datos tuviesen la misma fecha que los anteriores se utilizó la información del año 2008 ofrecida por el “Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación” (IMSERSO, 2010). El indicador construido mide la cobertura de este programa: número de personas mayores con una prestación económica para cuidados familiares dividido entre el total de personas mayores de 65 años dependientes.

3.- La provisión privada de cuidados a domicilio se ha medido a través de la estimación del número de personas mayores que tienen contratado servicio doméstico para que efectúe cuidados en los hogares. La información también se ha recabado a través de la Encuesta EDAD que tiene un cuestionario dirigido a las personas cuidadoras y que contó con módulos de preguntas específicos para los cuidadores no profesionales contratados. El indicador que ha permitido aproximarnos a la extensión del servicio doméstico como un “servicio de hogar destinado a los cuidados” ha sido: el número de mayores que han contratado al menos a un empleado de hogar como cuidador dividido entre el total de personas mayores de 65 años con dependencia.

Posteriormente a la construcción de estos indicadores se ha realizado un estudio exploratorio de la información cuantitativa utilizando el “Análisis de Correspondencias” (AC). Este análisis estadístico permite asociar las categorías de múltiples variables para comprobar la existencia de relaciones entre ellas con respecto al nivel de intensidad que presentan, en este caso, en cada una de las Comunidades Autónomas. Además revela de manera gráfica en qué grado contribuyen a esa relación detectada los valores de la variables introducidas en el análisis. A partir de esa información, que se muestra en un mapa perceptual, se ha elaborado una clasificación de la configuración de los cuidados a

nivel regional según la combinación de los diferentes tipos de provisión familiar, pública y privada.

Las variables incluidas en el análisis son los indicadores descritos: índice de intensidad del cuidado familiar, índice de intensidad del servicio de ayuda a domicilio, incidencia de las prestaciones económicas e incidencia del servicio doméstico contratado como servicio de cuidados en los hogares. Como todos estos datos proceden de escalas continuas ha sido necesario recodificarlos previamente a la realización del AC y convertir estas variables en cualitativas. El método de recodificación ha sido el descrito por J.P. Benzécri (1992) y M. Greenacre (1984, 2008) que consistió en la expresión de los valores de cada variable como rangos que varían de 1 (el valor más bajo en cada variable) a 17 (el valor más alto para cada variable). A partir de esos rangos se procedió al doblado de las variables para obtener un polo positivo y un polo negativo en cada una de ellas. Esta tabla de datos doblados sustituye los datos originales midiendo la asociación entre cada comunidad autónoma y los polos máximos y mínimos de cada una de las variables. Este procedimiento junto con los resultados del AC se incluye en el apéndice C.

Resultados

1. Los retos teóricos de la literatura del cuidado social.

El análisis de las repercusiones de la naturaleza de la política social en la organización social de los cuidados surge a mediados de los años noventa. En ese momento, aparecen una serie de estudios académicos que clasifican desde un enfoque de género a los países europeos según sus estrategias de cuidados y las influencias que sobre esta organización ejercen los programas de política social.

Esta literatura académica desafió el marco analítico sobre el que hasta entonces se basaban las investigaciones relacionadas con el estado de bienestar. Puesto que los tradicionales especialistas en política social, agrupados en la *theory of power resources* (Esping-Andersen 1990), se habían centrado en cómo se procedía al reparto de la provisión de cuidados entre el estado y el mercado era necesario desarrollar nuevas formulaciones para incorporar el papel de las familias y las mujeres. Recordemos que la principal crítica a la pionera tipología de Esping-Andersen (1990) consistió precisamente en el escaso reconocimiento que el autor había otorgado a la definición de la política social a partir de la existencia de una división sexual del trabajo en los hogares (O'Connor 1993; Orloff 1993) y de las dificultades que de ahí se derivaron para incorporar en su clasificación a los países de Europa del Sur, y en especial España, lugares en los que la familia es el proveedor principal de bienestar (Moreno 2001).

Las críticas realizadas desde esta perspectiva feminista visualizaron la importancia de las familias en la provisión social de los cuidados y sus posteriores investigaciones, desarrolladas principalmente en la primera mitad de la década del 2000, derivaron en un nuevo marco teórico que hoy en día se conoce como *social care*. Entre sus principales avances se encuentra la inclusión de las repercusiones de la filosofía con la que se

inspiran los programas de protección social, de las estrategias familiares en la provisión de cuidados, de las relaciones existentes entre el estado y la familia y los elementos de subordinación y dependencia subyacentes en ésta para explicar la organización social de los cuidados.

Los primeros textos se centraron en analizar el volumen de los servicios sociales de atención personal dirigidos a la población dependiente (niños y mayores) y la vinculación entre su grado de desarrollo y la inserción laboral femenina. Las clasificaciones de los estados en “regímenes de bienestar” dejan paso a las tipologías de los “regímenes de cuidado” entendidos como las respuestas políticas que ofrece el estado a los cambios que se producen en la familia y el trabajo (Williams y Gavanas 2008). Entre estas aproximaciones cabe destacar la de Anneli Anttonen y Jorma Sipilä, quienes en 1996, sentaron las bases de este marco de análisis en el que ya se dibujaban dos focos contrapuestos: Europa del Sur (España, Grecia, Italia y Portugal) caracterizada por un limitado suministro de servicios sociales, donde la mujer se ocupa del bienestar personal de la familia a tiempo completo, y en los que, por tanto, su incorporación al mercado laboral formal es baja; y los países nórdicos (Suecia, Noruega y Finlandia) con una amplia red de servicios públicos y con unas elevadas tasas de inserción laboral femenina.

Avanzando en esta línea de investigación se encuentran los trabajos de Sigrid Leitner (2003) y Francesca Bettio y Janneke Plantenga (2004). Leitner realiza una interesante revisión de las medidas políticas que pueden considerarse familistas como las excedencias para cuidar y las transferencias económicas; y aquellos recursos que mitigan la responsabilidad familiar del cuidado entre los que destaca la importancia de los servicios sociales públicos. Combinando cada uno de estos sistemas identifica cuatro tipos de familismo y encuadra a España en los países de “familismo implícito” caracterizados por una débil red de servicios sociales y de transferencias económicas y, por lo tanto, por una delegación absoluta de la asistencia a la parentela. Esta clasificación coincide con la realizada por Bettio y Plantenga (2004). Ambas autoras descubren analizando los modelos de cuidado en Europa que la insuficiencia de servicios sociales es común en países como Grecia, Italia, Irlanda y España, pero las consecuencias sociales y económicas de esta situación no son uniformes. Así, en el caso de España el resultado es una elevada intensidad del cuidado informal y una escasa incorporación de la mujer en el mundo laboral. En cambio en Portugal, la debilidad de los servicios sociales convive con una alta participación femenina en el mercado de trabajo que se remonta a épocas coloniales, cuando las mujeres reemplazaron en el mercado a los hombres que emigraron a las colonias.

Estos análisis comparativos sobre la fuerza de los servicios sociales, la intensidad del cuidado informal y las repercusiones de los programas de protección social en la familiarización comienzan a ser limitados a mediados de la década del 2000 para explicar la organización social de los cuidados que se estaba implantando en los países de Europa del Sur y en España. El componente de la familia como institución central en la provisión es indiscutible pero no observaron como en los últimos años la aceleración de los flujos migratorios a esta región facilitaron la mercantilización de los cuidados en

el servicio doméstico (Kilkey et al. 2010; Benería 2008;), régimen en el que la contratación de personas inmigrantes es muy elevada. Es decir, el estudio de las relaciones entre la política social y la organización de los cuidados en los hogares empieza a resultar insuficiente. Este reto que se plantea a la teoría del cuidado social se ha solucionado incorporando a estas investigaciones otros procesos que operan en un nivel macro como la división internacional del trabajo (Williams 2011; Yeates 2009).

En un principio el vínculo entre inmigración y cuidados aparece en la literatura que analiza los flujos migratorios femeninos como un recurso de los países desarrollados para ocupar aquellos huecos que la inserción laboral de las mujeres autóctonas ha propiciado dentro de los hogares, especialmente las vinculadas al cuidado de niños, enfermos, mayores y discapacitados. Es así como han aparecido los términos de “servants of globalisation” acuñado por Rhacel S. Parreñas (2001), el de “global women” para referirse a las inmigrantes ocupadas como niñeras, enfermeras y criadas (Ehrenreich y Hochschild 2004), y el de “the global care chain” utilizado por Hochschild (2000) y desarrollado por Parreñas (2001). Pero todos estos trabajos centrados en el cuidado de niños analizaron la situación de EE.UU. en donde prima una fórmula de estado de bienestar residual por lo que la ausencia de una provisión pública se convertía en el elemento fundamental bajo el que se formaba ese nicho laboral de cuidados en el servicio doméstico.

En Europa, investigaciones que exploran comparativamente las interrelaciones entre los regímenes de cuidados y las migraciones femeninas son las realizadas por Bettio et al. (2006) y Dwan Lyon y Miriam Gluksmann (2008). Estos estudios ofrecen explicaciones multicausales para analizar el recurso de las mujeres inmigrantes en el sector doméstico de cuidados¹ y más que determinar su aparición por la insuficiencia de servicios sociales adecuados se centran en la influencia de la naturaleza de las políticas sociales públicas. Por ejemplo, coinciden en afirmar que la proliferación de transferencias monetarias directamente gestionadas por las familias que demandan trabajo de cuidados intensivos ha incentivado la contratación de trabajadores domésticos para efectuar estas tareas. Bettio et al. (2006) explica utilizando el caso de Italia como las mujeres inmigrantes están reemplazando en la actualidad el trabajo informal de cuidados de las mujeres autóctonas. Ello ha supuesto un cambio radical en la organización de la atención personal de estos países que han pasado de un modelo familiar de cuidados a un modelo de cuidados basado en una “migrante en la familia” (Bettio et al. 2006). Lyon y Gluksmann (2008) utilizando el término “configuraciones de cuidado” examinan la naturaleza de los nexos entre la provisión informal, formal, remunerada y no remunerada y concluyen que efectivamente la configuración del cuidado en Italia y, en general, en los países del sur está centrada en el trabajo de la mano de obra inmigrante en el seno del servicio doméstico.

Un elemento común en todos estos estudios sobre los regímenes de cuidados en Europa ha sido la realización de análisis comparativos uniformes en cada uno de los países,

¹ El concepto “sector doméstico de cuidados” hace referencia al sector de cuidados a domicilio contratado como servicio doméstico.

asumiendo que los servicios de cuidados se implantan de manera homogénea dentro de los estados. Seguramente el origen de esta tendencia hacia la realización de estudios que recogen datos del conjunto nacional se encuentre en la manera en la que ha nacido este cuerpo teórico. Recordemos que la teoría del cuidado social es heredera de las críticas formuladas a la teoría de los recursos del poder. Por tanto, al centrar su objeto de estudio en la incorporación de nuevas variables empíricas para analizar los diferentes modos de interacción entre el estado, el mercado y la familia (principalmente incorporando una perspectiva de género) ha desarrollado un marco de análisis que clasifica estados nacionales. Y es aquí donde se plantea un nuevo reto a esta perspectiva teórica.

Este tipo de investigaciones universalistas han aportado un gran conocimiento sobre la organización social de los cuidados pero todavía tienen que avanzar en explicar por qué un mismo programa de protección puede influir de manera divergente en la estructuración del trabajo de cuidados en un mismo país. Sobre todo, estas investigaciones son pertinentes en aquellos países en los que la principal responsabilidad de los servicios sociales recae en las entidades regionales y en los municipios. En estos casos, los estudios nacionales no pueden visualizar la variedad de estrategias que pueden seguir los gobiernos autonómicos para la gestión de la política social establecida a nivel nacional. Algunos autores ya empiezan a resaltar esta contradicción existente entre los principios nacionales de los estados de bienestar y las variadas fórmulas de la política social en la implementación de los servicios sociales (Trydegard y Thorslund 2010; Rauch 2008). Incluso se ha llegado a acuñar el término de “welfare municipalities” para subrayar el significativo rol de los municipios en la distribución de los servicios sociales y la existencia de diferentes niveles de provisión pública a escala local (Kroger 1997; Trydegard y Thorslund 2001).

En este sentido, el debate científico se ha centrado sobre las consecuencias de esta descentralización. Si bien existen evidencias de que la diversidad en los servicios de provisión de cuidados puede ser observado como un éxito de las políticas sociales ante necesidades regionales y locales específicas (Savla et al. 2008), lo cierto es que, también puede medirse como un signo de desigualdad geográfica e injusticia territorial (Boyne y Powell 1991). Avanzar en explicar este dilema constituye un interesante campo de estudio. Todavía son pocos los trabajos centrados en explorar las razones de estas diferencias a nivel regional y local en el área del cuidado de personas mayores por lo que es preciso progresar sobre los efectos que la legislación nacional puede tener en cada uno de los territorios según sus prioridades políticas y culturales. Por ejemplo, en un reciente estudio de Trydegard y Thorslund (2010) en el que se analiza el grado de cobertura de los servicios de cuidado a domicilio y residenciales destinados a la población mayor de ochenta años en Suecia, se concluye que las variaciones municipales entre estos servicios de provisión dependen de pautas históricas de la provisión de los cuidados. Sobre esta materia, Nielsen y Andersen (2006 en Jensen 2010) llevaron a cabo un estudio sobre las diez regiones con más y menos gasto invertido en el cuidado de personas mayores en Dinamarca. Concluyeron que los

gobiernos locales con inversiones más elevadas eran aquellos en los que el desarrollo de los servicios de atención personal era una prioridad política deliberada.

En España también existen evidencias de que la manera con la que se ha procedido a la descentralización de las competencias en materia de bienestar y las prioridades políticas de cada región han determinado la forma con la que se han implantado los programas sociales diseñados a nivel nacional (Costa-Font, 2010). Veamos en el siguiente apartado en qué ha consistido esta reforma y cómo se han aplicado sus directrices a escala regional.

2.- Dificultades para una implantación homogénea del sistema de cuidados de larga duración.

La entrada en vigor en el año 2007 de la Ley 39/2006 de “Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia” modificó la naturaleza con la que se habían definido las líneas de actuación de la política social española y el catálogo de recursos públicos. Hasta su aprobación únicamente se contaba con algunos dispositivos protectores instaurados en los años ochenta para cubrir situaciones específicas de discapacidad. La LAPAD amplió la intensidad y cobertura del catálogo de los servicios sociales existentes (Servicio de Ayuda a Domicilio, Teleasistencia, Centros de Día y Residencias Gerontológicas) y definió una serie de transferencias monetarias destinadas a la compra de cuidados personales en el mercado privado y a la compensación del trabajo asistencial familiar. Estos subsidios monetarios han sido los recursos más llamativos y mediáticos de todos los establecidos ya que la propia filosofía de la protección social española impedía su evolución: la ausencia de autonomía se medía a partir de la “incapacidad para desempeñar un empleo” por lo que la protección social únicamente actuaba cuando la persona dependiente estaba en edad activa. La LAPAD extiende la cobertura de la protección económica a todos los ciudadanos independientemente de su edad por lo que estas nuevas modalidades de ayudas económicas van a repercutir principalmente en la reorganización de los cuidados dirigidos a las personas mayores.

El programa de prestaciones definió tres modalidades de transferencias económicas destinadas a: a) la adquisición de servicios de atención proporcionados por empresas privadas (PES), b) a la contratación de un asistente personal profesional (PEAP) o c) a la remuneración de un familiar o cuidador no profesional (PECEF). Los datos del “Instituto de Mayores y Servicios Sociales” confirman que esta última prestación, la dirigida a los cuidados personales realizados por un pariente (y a la que en adelante será denominada como PECEF) ha sido el recurso más potenciado de todos los incluidos en el programa al concentrar al 45,5% de los beneficiarios (ver tabla I). Sin embargo, las prestaciones dirigidas a contratar a un cuidador profesional (PEAP) o a comprar servicios sociales en el mercado (PES) prácticamente no se han extendido. La incidencia de la PEAP es de tan sólo un 0,1% y la de la PES de un 6,5%.

(TABLA I)

Esta elevada divulgación de la PECEF ha suscitado una relevante controversia en el ámbito político, económico y social. La polémica surgió en un primer momento porque

esta tendencia a favorecer el desarrollo de las prestaciones económicas en detrimento de los servicios sociales se desvió del espíritu con el que fue creada la norma. El documento legal destacaba el carácter prioritario de los servicios sociales sobre los subsidios, considerados éstos como una “medida excepcional” a conceder exclusivamente en ausencia de servicios sociales en el entorno del usuario. La expansión de la PECEF ha desvirtuado esta ideología de la Ley al minimizar la cobertura del resto de prestaciones económicas y de los servicios sociales que en un principio se habían contemplado.

Más adelante, el debate se centró en los efectos que este subsidio podría producir en la estructura del trabajo familiar de los cuidados. Según el texto de la ley, el fundamento de la LAPAD se enmarca en las necesidades de suavizar la implicación de las familias en la asistencia personal y de fomentar el cuidado profesional a domicilio. Sin embargo la PECEF no cumple con ninguno de estos dos requisitos ya que su formulación ha reforzado la presencia de las mujeres como principales cuidadoras en las situaciones de grave dependencia con repercusiones tanto en la calidad de los cuidados (ya que esas personas son las que requieren una asistencia personal más especializada) como en la efectividad de los mismos (no existe una valoración de los cuidados que realiza el familiar) (Marbán 2009).

Esta enorme distancia entre la filosofía con la que fue redactada la ley con respecto a la política seguida para su implantación está relacionada con las severas dificultades de financiación que se han tenido que afrontar desde su entrada en vigor. Por un lado, debido a la actual coyuntura económica pero por otro, también están relacionadas con la dificultad de cumplir con unos criterios presupuestarios que no habían sido consensuados por todos los gobiernos autonómicos.

En la LAPAD se define una financiación compartida entre el gobierno central y los gobiernos regionales por lo que para el desarrollo efectivo de la ley es imprescindible una buena disposición de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, y debido a motivos históricos, económicos y políticos no todas las regiones mostraron una fácil colaboración ni tampoco consideraban los mismos recursos sociales como prioritarios para proceder a su difusión. Las oposiciones políticas aparecieron principalmente por parte de los partidos nacionalistas del País Vasco, Navarra y Cataluña que consideraban a la Ley de Dependencia como un mecanismo que favorecía la centralización en detrimento de la soberanía competencial de las comunidades en materia de provisión de cuidados.

También se encontraron impedimentos en algunas regiones en las que el Partido Popular gobernaba con amplia mayoría. En este caso, Madrid y la C. Valenciana han sido las principales detractoras retrasando la implantación de las regulaciones regionales necesarias para el desarrollo de la LAPAD. La defensa de estas prioridades políticas ha influido en el tipo de programas de protección social que cada región ha desarrollado de manera preferente. Aunque la mayoría adoptaron como medida principal la extensión de la prestación económica para “cuidados en el entorno familiar y no profesionales” por ser la más económica, la más popular y la de más sencilla implantación, se han

encontrado enormes disparidades territoriales en su cobertura (Barriga 2010). Por ejemplo, mientras que las comunidades autónomas de Baleares y Cataluña concentran respectivamente en la prestación económica de “cuidados familiares” al 70,4% y al 61,0% de sus beneficiarios, en otras regiones se han intentado desarrollar los servicios de ayuda a domicilio, como es el caso de Madrid, con un 16,1% de los usuarios de la LAPAD que cuentan con un cuidado profesional en el hogar. En contraste Aragón no ha concedido este recurso a ninguno de los beneficiarios del sistema.

Junto a estas divergencias habría que sumar el estallido de la crisis económica en los inicios de la puesta en marcha de la ley. Según Joan Costa-Font (2010) la reforma del sistema de cuidados de larga duración español pudo culminarse con éxito porque se produjo en un clima político especialmente favorable. El país estaba pasando por un momento de expansión económica, existía una amplia aceptación pública para la creación de un sistema nacional de la dependencia y, además, apareció una estrategia de coaliciones políticas entre algunos gobiernos regionales y el central imprescindibles para su implantación: cuando se aprobó la LAPAD el gobierno central socialista acababa de ser elegido y necesitaba del apoyo gubernamental de algunas autonomías (Galicia y Cataluña fueron las regiones que más trabajaron en la promoción de la ley). Pero en cuanto se consolidó el decrecimiento económico las tiranteces se han hecho más visibles y la contención del gasto público ha perjudicado a la financiación de un sistema que estaba ideado para que cada administración (central, regional y local) aportase una cantidad fija establecida. De hecho, el Gobierno Central ha incumplido estos criterios de financiación ya que tan sólo ha cubierto el 32% del total del gasto que le corresponde, delegando en las autonomías el grueso del coste de la atención a la dependencia (León 2011).

Estas prioridades políticas tan divergentes en cuanto al tipo de recursos sociales que debían difundirse y las complicaciones en la financiación han promovido el establecimiento distintos modelos de cuidados a escala regional. Inicialmente parecía que la concepción de la LAPAD intentaba adecuarse a estos escenarios tan desiguales mediante el establecimiento de un nivel mínimo de cobertura homogéneo en todo el país (Gregorio 2011). Pero al no existir un fuerte consenso político sobre cuáles debían de ser los mecanismos adecuados para la sostenibilidad del modelo, el resultado ha sido la visibilización de fuertes oscilaciones territoriales fruto de las tensiones existentes entre los diversos niveles de gobiernos implicados (fundamentalmente entre el gobierno central y el autonómico) y las culturas de cuidados imbricadas en cada región.

3.- La clasificación regional de los regímenes de cuidados en España.

Para identificar esas estrategias diferenciales en la estructuración del trabajo de cuidados se ha procedido a realizar una agrupación de las Comunidades Autónomas según una serie de variables que determinan el grado de participación de la protección social pública, del mercado privado y de la familia en dicha provisión. Los indicadores utilizados para estimar la participación de estas agencias han sido explicados con detalle en el apartado ‘material y métodos’ y han consistido en los siguientes: el índice de intensidad del cuidado familiar, el índice de intensidad del Servicio de Ayuda a

Domicilio, la cobertura de la prestación económica PECEF y el porcentaje de mayores dependientes que han contratado a una cuidadora no profesional como empleada de hogar. El método aplicado para medir la asociación entre los valores de estos indicadores y su nivel de incidencia en cada uno de los territorios ha sido el denominado Análisis de Correspondencias (AC). El modelo estadístico resultante se presenta en el Apéndice C y explica el 72,1% de la variabilidad total de los datos. Además también demuestra la existencia de dependencia y correlación entre las variables incluidas (ya que el p-valor es menor que el nivel de significación $\alpha=0,05$).

En el gráfico 1 se muestran sus resultados. El AC ha agrupado las variables en torno a dos factores. Al Factor 1, representado en el eje horizontal, se le ha denominado 'cuidado familiar y cuidado gestionado por la familia'. El 'cuidado familiar' hace referencia a la cobertura e intensidad con la que los parientes realizan tareas de asistencia y el 'cuidado gestionado por la familia' según la definición de Francesca Bettio y Fernanda Mazzota (2011) se corresponde con los servicios de cuidado directamente contratados por los parientes mediante el servicio doméstico. El Factor 2 está representado en el eje vertical y estima el cuidado formal público. Es decir, en este análisis computa la incidencia del servicio de ayuda a domicilio (SAD) y de las transferencias monetarias.

De esta manera, las Comunidades Autónomas que están situadas en la parte izquierda del gráfico se caracterizan por una provisión de cuidados centrada en el trabajo familiar con una escasa repercusión del servicio doméstico. Como los servicios sociales y prestaciones presentan coberturas variables se observan dos tendencias. Por un lado, aquellas regiones en las que la elevada responsabilidad familiar en el trabajo de cuidados se combina con una cobertura de la PECEF muy significativa. Las Comunidades Autónomas que presentan estas características aparecen ubicadas en el extremo inferior izquierdo del gráfico 1 y destacan por sus elevadas puntuaciones Andalucía (AN) y Cantabria (CB). Por otro lado, se encuentra una especial predisposición en algunas regiones a delegar de manera inequívoca la carga del trabajo de cuidados en la familia sin programas de apoyo adicionales externos a la parentela. En estos casos, la cobertura de los beneficios económicos y de los servicios sociales es mínima y las regiones que representan estas disposiciones son Canarias (CN) y Galicia (GA) situadas ambas en el extremo superior izquierdo del gráfico 1.

Al contrario, la provisión de cuidados de las Comunidades Autónomas ubicadas en la parte derecha del gráfico se define por la existencia de un cuidado familiar menos intenso y parte de las tareas asistenciales se externalizan en el servicio doméstico, las prestaciones económicas y/o el servicio de ayuda a domicilio. Se percibe una agrupación de las regiones según la pauta que han seguido para externalizar el trabajo de cuidados:

(1) Una de las opciones ha sido potenciar el servicio público de cuidados a domicilio mediante la extensión del 'servicio de ayuda a domicilio'. Madrid (MD), Extremadura (EX), Castilla León (CL) y Castilla La Mancha (CM) han desarrollado este modelo profesional de cuidados (panel superior derecho).

(2) La segunda pauta tiene lugar en aquellas regiones que han desarrollado mucho las prestaciones económicas y en las que además existe una amplia contratación de cuidadores no remunerados. Son los casos de Navarra (NA) y Murcia (MU) en donde la difusión de la PECEF coincide con una amplia contratación de cuidadoras en el régimen del servicio doméstico.

(3) Una tercera vía de provisión se caracteriza por una elevada externalización de la asistencia tanto en los servicios públicos y prestaciones económicas como en el sector privado de cuidados no profesional. Son los casos de La Rioja (RI) y País Vasco (PV) que presentan altas puntuaciones tanto en la de-familiarización como en la profesionalización y en la privatización de los cuidados. Es decir, en ambas regiones existe una significativa participación del servicio doméstico pero también amplias coberturas de la PECEF y del servicio de ayuda a domicilio.

(GRÁFICO 1)

Los resultados del AC corroboran la existencia de diferentes patrones regionales en la provisión social de los cuidados. A partir de estas conclusiones y de un análisis de los valores de los indicadores construidos se ha realizado una clasificación de los modelos de cuidados que pueden identificarse a nivel territorial (tabla II). Esta tipología debe entenderse como tendencias de los sistemas de protección por lo que no representan situaciones estáticas. Es más, incluso es posible que una misma región presente características en dos patrones de cuidados. Según los datos es posible definir en España seis tendencias en la organización del trabajo de cuidados que responden a los siguientes modelos:

1.- Modelo Familista Absoluto. A pesar de la ampliación generalizada de los servicios sociales existen regiones en las que los cuidados familiares conviven con una mínima extensión de otras formas de provisión a domicilio tanto públicas como privadas. Se trata de territorios en los que la expansión del SAD no ha sido lo suficientemente amplia como para compensar el trabajo familiar y en los que las prestaciones económicas todavía se encuentran en una fase incipiente. Este sistema se desarrolla fundamentalmente en los casos de Canarias y de Galicia. En Canarias el índice de cuidado familiar tiene una puntuación muy elevada (89,1%), la cobertura de la PECEF es tan sólo de un 6,6% y el valor del índice del Servicio de Ayuda a Domicilio se sitúa en torno al 62,0%. En Galicia se observa la misma inercia hacia el familismo aunque parece que la tendencia en esta región es la de potenciar las prestaciones económicas (con una cobertura del 13,3%) en detrimento del Servicio de Ayuda a Domicilio (con un índice del 50,0%) al contrario que en Canarias.

2.- Modelo Familista Subvencionado. Se caracteriza por ser la familia la agencia principal de cuidados pero su labor asistencial es apoyada por la administración pública a través de la concesión de transferencias económicas de gestión directa. Se incluyen en esta categoría, Andalucía, Cantabria, Cataluña y Aragón. La cobertura de los subsidios es muy elevada y se combina con la existencia de una importante participación de los parientes en la asistencia. Los casos más representativos son Cantabria y Andalucía. En Cantabria el índice de cuidado familiar alcanza el rango más elevado del país con un

valor del 95,6%. En Andalucía la intensidad desciende tan sólo un poco y se sitúa en el 85,3%. En ambas regiones la cobertura de la PECEF sobrepasa el 30%. La incidencia de esta prestación es del 30,2% en Andalucía y del 34,8% en Cantabria (la media nacional es del 18,2%). En este sentido cabe puntualizar que Andalucía ha sido una de las regiones que más ha participado en la implementación de la LAPAD. En el momento de su aprobación el gobierno regional era socialista por lo que la rápida instauración de los dispositivos de atención personal debe considerarse como un apoyo al gobierno central. El porcentaje de empleadas de hogar cuidadoras es escaso en ambas regiones aunque parece que en Cantabria va a desarrollarse un poco más este recurso ya que presenta una cifra de un 10,5%. En Cataluña y Aragón se observan las mismas tendencias aunque en estas comunidades la expansión de la PECEF es algo más tímida.

3.- Modelo Familiarista Doméstico no Subvencionado. Agrupa a las regiones en las que la mercantilización de los cuidados mediante la contratación de empleadas de hogar es la principal opción de provisión externa a la familia. La protección social pública presenta unos valores mínimos en cuanto a cobertura e intensidad. Asturias, la C. Valenciana y las Islas Baleares se encuentran en esta situación. Por ejemplo, el índice del servicio de ayuda a domicilio presenta un valor del 32,3% en la C. Valenciana y la incidencia de la PECEF es de tan solo un 7,9%. Ante la ausencia de un sistema público de atención a la dependencia las familias de estas regiones decidieron externalizar los cuidados en el servicio doméstico. En Asturias y en la C. Valenciana las personas mayores que cuentan con una cuidadora no profesional alcanzan el 12,4% y el 12,6% respectivamente. Destaca además en ambas regiones una relevante presencia e intensidad de los cuidados familiares a pesar de la privatización.

4.- Modelo Profesional. Aparece en aquellas regiones en las que la política social ha apostado por la promoción del servicio de ayuda a domicilio (único servicio público de atención personal en el hogar) superando su cobertura a la de la PECEF. Forman parte de este modelo las comunidades de Madrid, Extremadura, Castilla La Mancha y Castilla y León. El servicio de ayuda a domicilio más intenso tanto en cobertura como en horas de atención se encuentra en Madrid, región que presenta un valor del 83,3% en el índice del SAD (el más elevado del país). En esta comunidad además las prestaciones económicas únicamente cubren al 3,5% del colectivo mayor con dependencia. La escasa acogida de los subsidios debe ser observada como una actitud de resistencia del gobierno madrileño, dirigido por el partido conservador, hacia la implantación de la LAPAD (Costa-Font 2010). La elevada expansión de la atención profesional en los hogares ha conseguido marcar una pauta hacia la de-familiarización en estas regiones excepto en Castilla La Mancha donde la implicación de los parientes sigue siendo bastante elevada con respecto al resto de comunidades ubicadas en este grupo.

5.- Modelo Doméstico Subvencionado. Se encuentran en este modelo las Comunidades Autónomas que poseen una política social orientada a la concesión de prestaciones económicas y además la extensión de este recurso coincide con una elevada presencia de cuidadoras no profesionales contratadas como empleadas de hogar. Este proceso de externalización subvencionada aparece en Navarra y Murcia donde el porcentaje de empleadas de hogar cuidadoras es del 16,8% y del 11,7% respectivamente. La cobertura

de los subsidios económicos se sitúa en el 26,8% en Navarra y en el 21,5% en Murcia. Es posible que en el futuro Islas Baleares se sume a este modelo pues aunque la cobertura de las PECEF todavía se sitúa en el 15,7% su nivel de privatización mediante el servicio doméstico ya alcanza el 16,0%.

6.- Modelo Opcional. Se desarrolla en La Rioja y el País Vasco. Se trata de las regiones que cuentan con la situación más equilibrada de provisión: existe una elevada participación de los servicios sociales, un alto desarrollo de las prestaciones económicas y una relevante presencia de cuidadoras no profesionales contratadas. De ahí que este modelo presente los mayores niveles de de-familiarización y por eso se le ha denominado como ‘opcional’. De estas dos comunidades autónomas conviene resaltar que su amplia protección social lejos de inhibir la demanda de cuidadoras en el régimen doméstico como la lógica podría indicar, representan los porcentajes más elevados de contratación de empleadas de hogar. En el caso del País Vasco este peso es del 20,2% y en el de La Rioja es del 17,3%, superando ampliamente el 10,2% de la media estatal.

(TABLA II)

4.- A modo de conclusión: La teoría del cuidado social revisada

Las repercusiones de la protección social en la configuración social de los cuidados en los hogares varían según los contextos institucionales de cada Comunidad Autónoma y las maneras en las que se hayan desarrollado las regulaciones específicas para la implementación del Sistema de Cuidados de Larga Duración (Da Roit y Le Bihan 2010). Queda demostrada, por tanto, la pertinencia de analizar la provisión social de los cuidados a escala regional en países como España en el que las competencias de bienestar y cuidados están descentralizadas en los gobiernos autonómicos. Estos análisis desagregados además de clasificar las diferentes pautas que moldean la estructura del trabajo de cuidados en un mismo país también posibilitan estudiar la diversidad de fórmulas que puede adquirir la aplicación real de un programa social y la multitud de estrategias que, formuladas desde los hogares, son capaces de modificar la finalidad con la que la prestación económica o social fue concebida. De esta manera, el análisis a escala regional ha permitido progresar en el estudio de las consecuencias sociales de los programas de cuidados y, por tanto, aporta nuevos elementos para una mejor conceptualización de algunos de los supuestos teóricos que han conformado las investigaciones comparativas sobre regímenes de cuidados. Entre estos avances es necesario tener en cuenta los siguientes:

1.- Cuando los estudios del bienestar se centraron en el análisis de la protección pública de los cuidados tendieron a afirmar que la insuficiencia de una red adecuada de servicios sociales era el motivo principal de que la familia fuese la principal dispensadora de asistencia en los países mediterráneos (Esping-Andersen 1998). Por lo tanto, la defamiliarización, es decir, la tendencia a que no sea la parentela la proveedora principal de atención, se desarrolla en aquellos países en los que los servicios sociales son más extensos (Leitner, 2003). Sin embargo, observando la tabla 2 y para el caso español, la inexistencia de una protección social adecuada parece tener efectos contradictorios sobre la organización del trabajo familiar de cuidados.

Por ejemplo, la ausencia de apoyo estatal a la dependencia en Galicia y Canarias (modelo familista absoluto) efectivamente refuerza que las familias continúen como las principales dispensadoras sin que además aparezca un extenso mercado privado dedicado a estas tareas. Pero esta situación difiere de la encontrada en Asturias, Baleares y la C. Valenciana (‘modelo doméstico no subvencionado’) regiones que a pesar de poseer unos niveles similares de atención pública (o incluso inferiores) han desarrollado un relevante sector privado de cuidados no profesionales en torno al servicio doméstico. Esta situación revela que otros elementos aparte de la protección social también son significativos para explicar el suministro de cuidados y la implicación de los parientes. El nivel de incorporación de las mujeres al mercado laboral y el porcentaje de población extranjera podrían ser factores que repercuten en este esquema. La ausencia de mujeres dispuestas a ser cuidadoras a tiempo completo y la disponibilidad de un mercado privado de asistencia asequible podrían revertir en una tendencia hacia la mercantilización. Las dos últimas columnas de la tabla 2 muestran la tasa de actividad femenina y el porcentaje de población extranjera. Sus cifras enseñan que la inserción laboral femenina es significativa tanto en las Islas Baleares como en la C. Valenciana. Las tasas de actividad de las mujeres son del 56,4% y del 49,8% respectivamente. Además, ambas regiones presentan los porcentajes más elevados de población extranjera de todo el estado (21,7% en Baleares y 17,5% en C. Valenciana). Galicia, por el contrario, conjuga una baja tasa de actividad laboral femenina (46,3%) con una escasa recepción de inmigrantes ya que el peso de los foráneos es tan sólo de un 3,8%. En estos casos, el modelo migratorio y la participación laboral de las mujeres cuentan para definir el grado de familiarización (Simonazzi 2009). Pero dicha situación tampoco es uniforme en todo el país. Cabría preguntarse por qué en Canarias con una elevada incorporación de las mujeres al mercado laboral y una significativa instalación de población migrante no ha desarrollado una privatización del trabajo de cuidados. Estudios de caso cualitativos serían oportunos para analizar cada una de estas situaciones e identificar las características de las culturas de cuidados.

Por otra parte y continuando con la argumentación, las regiones en las que más se suaviza el papel de la familia en la provisión de la asistencia no coinciden con aquellas en las los servicios sociales tienen una mayor capacidad. Si así fuera, las CCAA del ‘modelo profesional’, es decir aquellas con más cobertura e intensidad en el servicio de ayuda a domicilio, serían también en las que la implicación de la familia en los cuidados es menor. Sin embargo, el modelo de cuidados más defamiliarizador se encuentra en las regiones que ofrecen una oferta amplia de protección social pero que también han conseguido crear un accesible y económico sector privado de cuidados. En el caso español esta situación aparece en el denominado ‘modelo opcional’ que agrupa a las regiones de La Rioja y el País Vasco. Se caracteriza por una amplia cobertura de servicios sociales, una proliferación de transferencias económicas y una elevada representación de cuidadoras en el servicio doméstico. Esta extensa oferta otorga a las familias varias opciones para la provisión de cuidados. Las elevadas tasas de actividad femenina en estas regiones imponen una tendencia hacia la mercantilización pero, sin duda, lo que más destaca de esta opción es que la existencia de una adecuada protección

social no mitiga la externalización en el cuidado doméstico, sino que por el contrario, la refuerza. Los mayores niveles de bienestar y cohesión social son, por tanto, indicadores de la extensión de un mercado de cuidados no profesional. El porcentaje de cuidadoras no profesionales presenta los valores más altos de todo el país (20,2% en el País Vasco y 17,3% en La Rioja) y estos datos conviven con elevadas puntuaciones tanto en el índice del SAD como en la cobertura de las transferencias económicas.

2.- La incorporación del servicio doméstico en las investigaciones sobre los regímenes de cuidados supuso una revisión de la influencia de las transferencias económicas en la organización de los cuidados. Tradicionalmente la literatura académica reconocía que los subsidios monetarios inducían al reconocimiento del cuidado familiar que habitualmente no era remunerado (Ungerson 2003). La extensión de los beneficios económicos en los esquemas europeos de cuidados de larga duración promovió la difusión de análisis centrados en estos programas que asociaron la mercantilización de los cuidados a la expansión de estos recursos económicos (Williams y Gavanas 2008; Ungerson y Yeandle 2007; Bettio et al. 2006; Ellingsaeter y Leira 2006). El análisis de la configuración regional de los cuidados en España corrobora que los programas de prestaciones económicas pueden revertir tanto en un reforzamiento de los cuidados familiares como en el desarrollo de fórmulas privadas de cuidados no profesionales.

En las regiones con una amplia difusión de los beneficios económicos, es decir, las que ofrecen más altas puntuaciones en la cobertura de la PECEF, se presentan tendencias contrarias hacia la mercantilización. En Andalucía, Cantabria, Aragón y Cataluña los subsidios conviven con una significativa participación de las familias en los cuidados (de ahí que formen parte del ‘modelo familista subvencionado’). Esta situación es realmente llamativa en Cataluña y Aragón donde si bien las elevadas coberturas de la PECEF pueden visualizarse como un reconocimiento del papel que desarrolla la familia en los cuidados también hay que mencionar la elevada carga que ello supone en unas regiones con elevadas tasas de incorporación laboral de las mujeres (52,8% y 50,0% respectivamente). Al contrario, en Navarra y Murcia estos subsidios transcurren con un elevado porcentaje de empleadas de hogar contratadas, por lo que este esquema ha revertido más en una mercantilización que en una familiarización. Debido a las restricciones que recoge la Ley para que ese dinero se destine a cuidadores no parientes las probabilidades de que la PECEF apoye el desarrollo de un sector de cuidados en la economía sumergida son bastante elevadas² (Martínez 2010; Cervera 2009). Además, ambas regiones puntúan bajo en el índice de cuidados familiares y poseen unos porcentajes bastante significativos de instalación de mano de inmigrante: el porcentaje de extranjeros en Navarra es del 11,2% y en Murcia del 16,3%.

En definitiva, el análisis a nivel regional de la provisión de cuidados y su reparto entre el estado, la familia y el mercado ha corroborado la existencia en España de variados contextos de familismo, profesionalización y privatización. La aplicación de los programas de atención a la dependencia del sistema de cuidados de larga duración presenta diferencias en las Comunidades Autónomas según sus prioridades políticas

² Situación que algunos expertos han encontrado también en Austria e Italia (Da Roit y Le Bihan 2010).

pero también según la participación de las mujeres en el mercado laboral y la capacidad del mercado privado para ofrecer un servicio de cuidados accesible y económico a las familias.

Agradecimientos

Este estudio ha sido financiado mediante el proyecto de investigación titulado “Las implicaciones de la política social y del modelo migratorio en la organización del cuidado familiar”, subvencionado por la Consellería Xeral da Igualdade de la Xunta de Galicia. La autora agradece a Fiona Williams y al equipo de CIRCLE los valiosos consejos ofrecidos durante el curso de su escritura.

Referencias:

Anttonen, Anneli and Jorma Sipilä (1996): “European Social Care Services: Is it Possible to Identify Models?”, *Journal of European Social Policy* 6(2):87-100.

Barriga, Luis Alberto (2010): *Financiación y costes de la Ley 39/2006*. Observatorio Estatal para la Dependencia, Asociación Estatal de Directores Gerentes en Servicios Sociales.

Benería, Lourdes (2008): “The Crisis of Care, International Migration, and Public Policy”, *Feminist Economics* 14(3):1-21.

Benzécri, Jean-Pierre (1992) *Correspondance Analysis Handbook*, New York: Marcel Dekker.

Bettio, Francesca and Fernanda Mazzotta (2011): “The Future of Care in Europe. Exploring the trade-offs that are driving change”, *Kurswechsel* 4: 36-48.

Bettio, Francesca et al. (2006): “Change in Care Regimes and Female Migration: The Care Drain in the Mediterranean”, *Journal of European Social Policy* 16(3):271-285.

Bettio, Francesca and Janneke Plantenga (2004): “Comparing Care Regimes in Europe”, *Feminist Economics* 10(1):85-113.

Boyne, George y Martin Powell (1991): “Territorial Justice: A Review of Theory and Evidence”, *Political Geography Quarterly* 10(3): 263-81.

Cervera, Montserrat et al (2009): *Informe final del grupo de expertos para la evaluación del desarrollo y efectiva aplicación de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Acceso 1 de marzo de 2012. <http://www.imsersomayores.csic.es>

Costa, Joan (2010): “Devolution and Welfare Reform: Long-term Care in the ‘Latin Rim’”, *Social Policy & Administration* 44(4):481-494.

Da Roit, Barbara y Blanche Le Bihan (2010) “Similar and Yet So Different: Cash-for-Care in Sin European Countries’ Long Term Care Policies”, *The Milbank Quarterly* 88(3):286-309.

Ehrenreich, Barbara y Arlie Russel Hochschild (2004): *Global Woman. Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy*, New York: Henry Holt and Company.

Ellingsaeter, Ann L. y Arnlaug Leira (2006): *Politicizing parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states*. Bristol: Policy Press.

- Esping-Andersen, Gosta (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1998): *The Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: University Press.
- Greenacre, Michael (1994): *Correspondance Analysis in the Social Sciences*. San Diego: Academic Press.
- Hoschschild, Arlie R. (2000): "Global Care and Chains and Emotional Surplus Value." In *On the Edge: Living with Global Capitalism*, edited by Will Hutton and Anthony Giddens, 130-146. London: Jonathan Cape.
- IMSERSO (2009): *Informe sobre las personas mayores en España*, Madrid: IMSERSO.
- IMSERSO (2012): *Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación*.: <http://www.imserso.es>, acceso 1 de junio de 2012.
- INE (2012): *Encuesta de Discapacidades, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia* (en línea): <http://www.ine.es>, acceso 3 de enero de 2012.
- Jensen Per H. y Henrik Lolle (2010): "Dynamics behind local variations in elderly care". Paper presentado en la 8th ESPAnet Conference, Budapest, Septiembre 2-4.
- Kilkey, Majella, Helma Lutz y Ewa Palenga (2010): "Introduction: Domestic and Care Work at the Intersection of Welfare, Gender and Migration Regimen: Some European Experiences", *Social Policy and Society* 9(3):379-384.
- Kröger, Teppo (2011): "Retuning the Nordic welfare municipality: Central regulation of social care under change in Finland", *International Journal of Sociology and Social Policy* 31(3/4): 148-159.
- Kröger, Teppo (1997): "Local Government in Scandinavia: Autonomous or Integrated into the Welfare State?" en J. Sipilä (ed.), *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*, Aldershot: Avebury.
- Leitner, Sigrid (2003): "Varieties of Familialism: the Caring Function of the Family in Comparative Perspective", *European Societies* 5(4):353-75.
- León, Margarita (2011): "Ideas, política y realidad. Análisis crítico de la Ley de Dependencia", *Papeles de Economía Española* 129: 170-181.
- Lyon, Dawn and Miriam Gluksmann (2008): "Comparative Configurations of Care Work across Europe", *Sociology* 42(1):101-18.
- Marbán, Vicente (2009): "Atención a la dependencia", en L. Moreno (ed.), *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI
- Martínez, Raquel (2010): *Bienestar y cuidados: el oficio del cariño. Mujeres inmigrantes y mayores nativos*, Madrid: CSIC.
- Moreno, Luis (2001): "La vía media española del modelo de bienestar mediterráneo". *Papers* 63-64: 67-82
- Parreñas, Rhacel (2001): *Servants of Globalization: Woman, Migration and Domestic Work*, California: Stanford University Press.
- Rauch, Dietmar (2008): "Central versus Local Service Regulation: Accounting for Diverging Old-age Care Developments in Sweden and Denmark 1980-2000", *Social Policy & Administration* 42(3):267-287.

Rodríguez, Gregorio (2011) “The Consolidation of the Spanish Welfare State”, en A. Guillén y M. León (ed.), *The Spanish Welfare State in an European Context*, Farnham: Ashgate.

Savla, Jyoti et al. (2008): “Home Help Services in Sweden: Responsiveness to Changing Demographics and Needs”, *European Journal of Ageing* 5:47-55.

Simonazzi, Annamaria (2009): “Care Regimes and National Employment Models”, *Cambridge Journal of Economics* 33: 211-32.

Trydegard, Gun B. y Mats Thorslund (2010): “One Uniform Welfare State or a Multitude of Welfare Municipalities? The Evolution of Local Variation in Swedish Elder Care”, *Social Policy & Administration* 44(4):495-511.

Trydegard, Gun B. y Mats Thorslund (2001): “Inequality in the Welfare State? Local Variation in Care of Elderly- the Case of Sweden”, *International Journal of Social Welfare*, 10(3):174-184.

Ungerson, Claire and Sue Yeandle (2007): *Cash for Care Systems in Developed Welfare States*, London: Palgrave.

Ungerson, Claire (2003): “Commodified Care Work in European Labour Markets”, *European Societies* 5(4): 377-396.

Williams, Fiona (2011): “Towards a Transnational Analysis of the Political Economy of Care” en R. Mahon y F. Robinson (eds.) *Feminist Ethics and Social Policy: Towards a New Global Political Economy of Care*, Vancouver: University of British Columbia Press.

Williams, Fiona y Anna Gavanis (2008): “The Intersection of Childcare Regimes and Migration Regimes: a Three-Country Study”, en H. Lutz (ed.) *Migration and Domestic Work*, Aldershot: Ashgate.

Yeates, Nicola (2009): *Globalizing Care Economies and Migrant Workers*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Tabla 1.- Prestaciones de la LAPAD, 2012

<u>PRESTACIONES</u>	<u>Beneficiarios</u>	<u>Porcentaje</u>
<u>TOTAL</u>	<u>943.072</u>	<u>100,0</u>
Prevención, dependencia y promoción de la autonomía personal	18.551	2,0
Teleasistencia	128.423	13,6
Ayuda a Domicilio	120.196	12,8
Centros de Día/Noche	61.645	6,5
Atención residencial	122.987	13,0
PE vinculada al servicio (PES)	61.424	6,5
PE cuidados familiares y no profesionales (PECEF)	428.979	45,5
PE asistencia personal (PEAP)	867	0,1

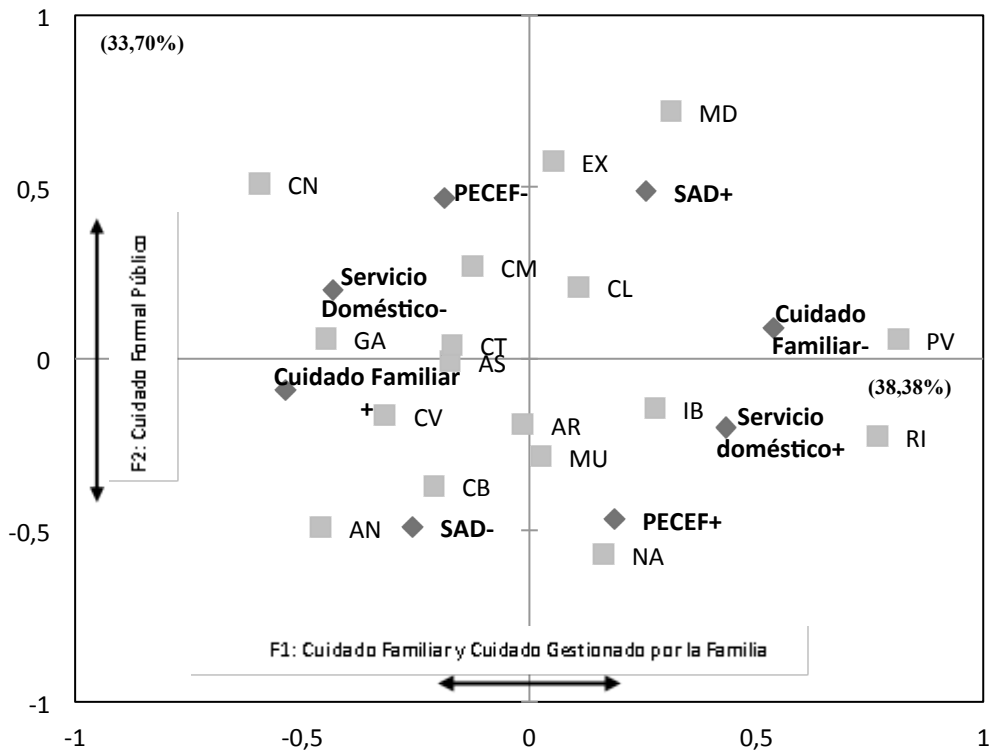
Fuente: IMSERSO, 2012.

Tabla II.- Organización social de los cuidados de personas mayores en España.

	Cuidado Familiar (índice) 2008	SAD (índice) 2008	Prestación económica (PECEF) (%) 2008	Cuidadores Empleados de Hogar (%) 2008	Tasa de actividad femenina (+35 años) 2007	Población extranjera (%) 2007
Absoluto						
Canarias	89,1	62,0	6,6	5,3	51,7	14,3
Galicia	91,8	50,0	13,3	9,4	46,3	3,8
Familista						
Subvencionado						
Andalucía	85,3	16,6	30,2	7,5	44,5	8,1
Cantabria	95,6	55,7	34,8	10,5	46,3	4,5
Cataluña	80,4	55,9	22,6	9,3	52,8	15,9
Aragón	75,0	41,3	26,3	8,8	50,0	12,8
Doméstico no Subvencionado						
Asturias	85,9	48,7	12,4	12,4	42,5	4,3
C. Valenciana	89,0	32,3	7,9	12,6	49,8	17,5
Balears	75,2	43,0	15,7	16,0	56,4	21,7
Profesional						
Madrid	74,1	83,3	3,5	10,1	54,5	16,7
Extremadura	78,7	73,5	12,0	9,4	41,4	3,4
Castilla-La Mancha	81,3	65,4	20,4	9,4	42,6	10,9
Castilla y León	77,8	58,6	14,6	9,9	43,5	6,5
Doméstico Subvencionado						
Navarra	79,9	36,3	26,8	16,8	51,1	11,2
Murcia	79,4	37,1	21,5	11,7	48,2	16,3
Opcional						
País Vasco	40,1	70,4	23,6	20,2	49,0	6,1
La Rioja	41,8	62,4	43,8	17,3	46,9	14,6

Fuente: Elaboración propia (consultar apéndices A y B sobre elaboración de índices).

Gráfico 1.- Mapa simétrico del Análisis de Correspondencias resultado de la recodificación mediante rangos de los indicadores de la provisión de cuidados a personas mayores en las Comunidades Autónomas Españolas.



Fuente: Elaboración propia, ver resultados Apéndice C. Abreviaciones: SAD=Servicio de Ayuda a Domicilio, PECEF=Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar; AN=Andalucía, AR=Aragón, AS=Asturias, IB=Baleares, CN=Canarias, CB=Cantabria, CL=Castilla y León, CM=Castilla La Mancha, CT=Cataluña, CV=C. Valenciana, EX=Extremadura, GA=Galicia, MD=Madrid, MU=Murcia, NA=Navarra, PV=País Vasco, RI=La Rioja.

Apéndice A.

Tabla A1. Cobertura e intensidad del cuidado familiar en España.

	Cobertura cuidado familiar (indicador a)	Intensidad cuidado familiar (indicador b)
Andalucía	77,4	48,5
Aragón	67,3	43,2
Asturias	78,0	48,8
Baleares	71,4	40,1
Canarias	81,0	50,5
Cantabria	73,8	64,6
Castilla-León	68,8	45,6
Castilla La Mancha	74,1	45,9
Cataluña	80,1	40,0
C. Valenciana	77,2	53,3
Extremadura	70,9	45,1
Galicia	77,3	56,8
Madrid	71,8	38,4
Murcia	74,8	43,0
Navarra	71,1	46,5
País Vasco	64,8	35,9
La Rioja	62,3	53,9
TOTAL	75,0	46,5

Fuente: Elaboración propia INE, EDAD, 2008.

Tabla A2. Valores de los indicadores (a) y (b) tras su transformación lineal y el “Índice del cuidado familiar”

	Intensidad	Cobertura	Índice del cuidado familiar (media)
Andalucía	75,0	95,6	85,3
Aragón	66,8	83,1	75,0
Asturias	75,5	96,3	85,9
Baleares	62,1	88,2	75,2
Canarias	78,2	100,0	89,1
Cantabria	100,0	91,1	95,6
Castilla-León	70,6	85,0	77,8
Castilla La Mancha	71,0	91,5	81,3
Cataluña	61,8	98,9	80,4
C. Valenciana	82,6	95,4	89,0
Extremadura	69,8	87,6	78,7
Galicia	88,0	95,5	91,8
Madrid	59,5	88,6	74,1
Murcia	66,5	92,3	79,4
Navarra	72,0	87,8	79,9
País Vasco	0,0	80,1	40,1
La Rioja	83,5	0,0	41,8

Fuente: Elaboración propia INE, EDAD, 2008.

Apéndice B

Tabla B1. Cobertura e intensidad del servicio de ayuda a domicilio (SAD) en España.

	Cobertura SAD (indicador a)	Intensidad SAD (indicador b)
Andalucía	16,1	8,4
Aragón	23,0	9,9
Asturias	24,9	13,0
Baleares	19,7	12,8
Canarias	18,7	24,0
Cantabria	20,1	19,6
Castilla-León	25,4	18,3
Castilla La Mancha	34,3	16,9
Cataluña	27,7	15,4
C. Valenciana	12,6	10,8
Extremadura	42,1	16,9
Galicia	7,4	28,0
Madrid	48,7	18,6
Murcia	8,3	16,0
Navarra	17,1	10,5
País Vasco	32,7	20,6
La Rioja	39,7	12,1
TOTAL	23,3	16,9

Fuente: Elaboración propia, IMSERSO 2009.

Tabla B2. Valores de los indicadores (a) y (b) tras su transformación lineal y el “Índice de intensidad del SAD”

	Intensidad	Cobertura	Índice del SAD (media)
Andalucía	0,0	33,1	16,6
Aragón	35,4	47,1	41,3
Asturias	46,4	51,0	48,7
Baleares	45,5	40,4	43,0
Canarias	85,7	38,3	62,0
Cantabria	70,1	41,2	55,7
Castilla-León	65,2	52,0	58,6
Castilla La Mancha	60,3	70,4	65,4
Cataluña	55,0	56,9	55,9
C. Valenciana	38,6	25,9	32,3
Extremadura	60,5	86,5	73,5
Galicia	100,0	0,0	50,0
Madrid	66,6	100,0	83,3
Murcia	57,1	17,0	37,1
Navarra	37,5	35,1	36,3
País Vasco	73,6	67,1	70,4
La Rioja	43,2	81,6	62,4

Fuente: Elaboración propia, IMSERSO 2009.

Apéndice C

Tabla C1. Recodificación de las variables introducidas en el Análisis de Correspondencia mediante el método “rango de datos” y posterior “codificado doble”.

	Datos originales				Rangos de los datos				Codificado doble de las variables							
	CF	SAD	SD	PE	CF	SAD	SD	PE	CF+	CF-	SAD+	SAD-	SD+	SD-	PE+	PE-
AN	85,3	16,6	7,5	30,2	12	1	2	15	11	5	0	16	1	15	14	2
AR	75,0	41,3	8,8	26,3	4	5	3	13	3	13	4	12	2	14	12	4
AS	85,9	48,7	12,4	12,4	13	7	12	5	12	4	6	10	11	5	4	12
IB	75,2	43,0	16,0	15,7	5	6	14	8	4	12	5	11	13	3	7	9
CN	89,1	62,0	5,3	6,6	15	12	1	2	14	2	11	5	0	16	1	15
CB	95,6	55,7	10,5	34,8	17	9	10	16	16	0	8	8	9	7	15	1
CL	77,8	58,6	9,9	14,6	6	11	8	7	5	11	10	6	7	9	6	10
CM	81,3	65,4	9,4	20,4	11	14	5	9	10	6	13	3	4	12	8	8
CT	80,4	55,9	9,3	22,6	10	10	4	11	9	7	9	7	3	13	10	6
CV	89,0	32,3	12,6	7,9	14	2	13	3	13	3	1	15	12	4	2	14
EX	78,7	73,5	9,4	12,0	7	16	6	4	6	10	15	1	5	11	3	13
GA	91,8	50,0	9,4	13,3	16	8	7	6	15	1	7	9	6	10	5	11
MD	74,1	83,3	10,1	3,5	3	17	9	1	2	14	16	0	8	8	0	16
MU	79,4	37,1	11,7	21,5	8	4	11	10	7	9	3	13	10	6	9	7
NA	79,9	36,3	16,8	26,8	9	3	15	14	8	8	2	14	14	2	13	3
PV	40,1	70,4	20,2	23,6	1	15	17	12	0	16	14	2	16	0	11	5
RI	41,8	62,4	17,3	43,8	2	13	16	17	1	15	12	4	15	1	16	0

Fuente: Elaboración propia. CF=Cuidado Familiar (índice); SAD=Servicio de Ayuda a Domicilio (%); SD=Servicio Doméstico (%); PE=Prestaciones económicas (%).

Resultados del Análisis de Correspondencias:

Prueba de independencia entre las filas y columnas:

Chi-cuadrado (Valor observado)	408,000
Chi-cuadrado (Valor crítico)	137,701
GDL	112
p-valor	< 0,0001
alfa	0,05

Valores propios y porcentajes de inercia:

	F1	F2	F3	F4
Valor propio	0,144	0,126	0,067	0,038
Inercia (%)	38,379	33,703	17,852	10,066
% acumulado	38,379	72,082	89,934	100,000

Contribuciones (filas):

	Peso (relativo)	F1	F2	F3	F4
AN	0,059	0,086	0,112	0,118	0,049
AR	0,059	0,000	0,017	0,158	0,229
AS	0,059	0,012	0,000	0,124	0,006
IB	0,059	0,031	0,010	0,056	0,061
CN	0,059	0,144	0,121	0,002	0,003
CB	0,059	0,018	0,063	0,011	0,393
CL	0,059	0,005	0,020	0,002	0,020
CM	0,059	0,006	0,034	0,046	0,054
CT	0,059	0,012	0,001	0,079	0,001
CV	0,059	0,042	0,013	0,310	0,017
EX	0,059	0,001	0,154	0,006	0,000
GA	0,059	0,082	0,002	0,018	0,033
MD	0,059	0,040	0,241	0,008	0,026
MU	0,059	0,000	0,037	0,012	0,042
NA	0,059	0,011	0,151	0,025	0,000
PV	0,059	0,269	0,002	0,001	0,021
RI	0,059	0,240	0,024	0,024	0,046

Contribuciones (columnas):

	Peso (relativo)	F1	F2	F3	F4
SD+	0,125	0,162	0,040	0,248	0,050
SD-	0,125	0,162	0,040	0,248	0,050
PE+	0,125	0,030	0,216	0,192	0,061
PE-	0,125	0,030	0,216	0,192	0,061
CF+	0,125	0,250	0,008	0,026	0,216
CF-	0,125	0,250	0,008	0,026	0,216
SAD+	0,125	0,057	0,236	0,034	0,172
SAD-	0,125	0,057	0,236	0,034	0,172

V Congreso REPS - 5 y 6 de Febrero, 2015, Barcelona

Panel 9: Dependencia

Título de la ponencia:

EL DESPLIEGUE DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN ANDALUCÍA Y CATALUÑA (2007-2012): EL MARGEN DE LA AUTONOMÍA POLÍTICA

Este trabajo forma parte del proyecto financiado por la Convocatoria MICINN (2012-14) (CSO2011-27547).

Autores:

Nicolás Barbieri (nicolas.barbieri@uab.cat)

(Universitat Autònoma de Barcelona)

Raquel Gallego (raquel.gallego@uab.cat)

(Universitat Autònoma de Barcelona)

Abstract

Los intentos de cambio en las políticas de bienestar implican desafíos de rendición de cuentas, legitimidad y coordinación que son especialmente relevantes en estados descentralizados. Escenarios de gobierno multinivel revelan tensiones por capitalizar desarrollos y resultados de las políticas públicas y dificultan la cooperación interadministrativa. Esta complejidad aumenta en tiempos de crisis y los subsiguientes recortes en las políticas de bienestar. La aprobación y despliegue de la *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia* (LD) ofrece un caso relevante como ejemplo. La aprobación de la LD recibió críticas por parte de determinados partidos y de algunas Comunidades Autónomas (CC.AA). El argumento era que la LD regulaba un área de política pública que jurídicamente era de competencia exclusiva de los gobiernos autonómicos. La implementación de la LD requería mecanismos complejos de coordinación multinivel entre los gobiernos central, autonómicos y locales. En este proceso, las CC.AA. tomaron diferentes opciones tanto de cambio institucional como de política pública en sus territorios, y el inicio de la crisis a finales de 2008 ahondó esas diferencias. Este artículo utiliza la tipología de Hacker (2004) de cambio institucional incremental para interpretar y explicar cómo y por qué dos casos -Andalucía y Cataluña- desarrollan opciones de implementación distintas para integrar una política definida con una lógica *top-down* desde el gobierno central con la política de bienestar autonómica ya desplegada. El artículo muestra cómo y por qué un cambio de política pública en el gobierno central lleva a procesos de cambio institucionales diferentes en unidades territoriales sub-centrales.

Palabras clave: estado de bienestar, políticas de dependencia, descentralización, política pública, cambio institucional

Introducción

Los intentos de cambio en las políticas de bienestar implican desafíos de rendición de cuentas, legitimidad y coordinación que son especialmente relevantes en estados descentralizados. Escenarios de gobierno multinivel revelan tensiones por capitalizar desarrollos y resultados de las políticas públicas y dificultan la cooperación interadministrativa. Esta complejidad aumenta en tiempos de crisis y los subsiguientes recortes en las políticas de bienestar. ¿Se abordan estos desafíos de forma distinta en ciclos económicos ascendentes o descendentes? ¿El cambio en las políticas públicas lleva a cambios institucionales distintos a nivel regional en los estados descentralizados? ¿Cómo podemos explicar esas diferencias?

La aprobación de la *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia* (LD) por el gobierno español a finales de 2006, y su subsiguiente despliegue por los gobiernos autonómicos, ofrece un caso relevante como ejemplo. La LD se aprobó en un momento de ciclo económico ascendente y vino a reforzar el estado de bienestar español acercándolo a los estándares de sus homólogos europeos.

La LD supone el reconocimiento de un nuevo derecho subjetivo y universal. Sin embargo, el despliegue de la ley ha estado marcado también por significativos recortes en relación a la financiación y condiciones originales: en el calendario previsto (retrasando la incorporación al sistema de las personas dependientes “moderadas”), en la financiación que la Administración General del Estado (AGE) otorga a las CC.AA. (reduciendo sustancialmente la aportación), en las cuantías monetarias que reciben las personas con prestaciones reconocidas (disminuyendo el monto), en las características de la atención que reciben las personas dependientes (suprimiendo la compatibilidad entre servicios y disminuyendo las intensidades horarias) y en los derechos laborales de las personas cuidadoras (suprimiendo las cotizaciones a la seguridad social).

Desde el inicio del proceso de negociación, la LD recibió críticas por parte de partidos políticos de ámbito autonómico nacionalista y por parte de algunas CC.AA. El argumento era que la LD regulaba un área de política pública que jurídicamente era de competencia exclusiva de los gobiernos autonómicos. Sin embargo, como la LD implicaba recursos adicionales para los gobiernos autonómicos, que iban a ser responsables de su implementación, el equilibrio de poderes favoreció su aprobación.

La implementación de la LD requería mecanismos complejos de coordinación multinivel entre los gobiernos central, autonómicos y locales, tanto para la financiación como para la

provisión de servicios y transferencias económicas a los ciudadanos. Además, en este proceso, las CC.AA. tomaron diferentes opciones tanto de cambio institucional como de políticas públicas en sus territorios, y el inicio de la crisis a finales de 2008 ahondó esas diferencias.

¿Cómo se lleva a cabo el cambio institucional y de políticas públicas en un escenario de gobierno multinivel? ¿Cómo afecta el recorte en las políticas de bienestar bajo la crisis a los procesos de implementación? Este artículo utiliza la tipología de Hacker (2004) de cambio institucional incremental para interpretar y explicar cómo y por qué dos casos –Andalucía y Cataluña- desarrollan opciones de implementación distintas para integrar una política definida con una lógica *top-down* desde el gobierno central con la política de bienestar autonómica ya desplegada. Se trata de un objeto todavía poco abordado desde la aproximación de Hacker: el gobierno multinivel de las políticas de bienestar en estados descentralizados. De esta manera, se combina el análisis del cambio institucional con los estudios de federalismo. La hipótesis es que una política formulada por el gobierno central puede ser el origen no sólo de opciones de políticas regionales o sub-estatales diferentes, sino sobre todo procesos de cambio institucional significativamente distintos. Así, el capítulo muestra cómo y por qué un cambio de política pública en el gobierno central lleva a procesos de cambio institucionales diferentes en unidades territoriales sub-centrales.

La metodología de la investigación que sustenta este artículo está basada en la comparación de dos estudios de caso. La información analizada proviene de entrevistas semi-estructuradas a 18 informantes clave, que han estado directamente implicados en los procesos analizados o cuentan con conocimiento relevante. Además, se han analizado documentos oficiales y otros datos empíricos relacionados con los factores clave en nuestras hipótesis (extensión, intensidad y tipo de cobertura ofrecido en el despliegue de la LD, resultados electorales, modelo de financiación, etc.).

La aproximación analítica: cambio institucional en el marco de la gobernanza multinivel

Este capítulo se basa en una perspectiva analítica que pretende mejorar la comprensión del cambio incremental, tanto político como institucional. Las tres ramas del nuevo institucionalismo (histórico, sociológico y racional) se fundamentan en supuestos que, a pesar de ser diferentes, refuerzan la idea de estabilidad y no acaban de dar respuesta a la explicación cambio. El cambio no es explicado como un proceso incremental y endógeno sino como un

choque abrupto causado por factores externos.

Ahora bien, contribuciones más recientes aportan herramientas teóricas útiles que pueden ayudar a identificar factores relevantes en la caracterización del cambio institucional incremental. Hacker (2004) y Streeck y Thelen (2005) han elaborado unas tipologías del cambio institucional que, a pesar de algunas variaciones, se basan en la identificación de barreras internas y externas al cambio. En concreto, Hacker (2004) señala la naturaleza de los obstáculos que pueden limitar el cambio: barreras a la conversión interna de la política pública (*internal policy conversion*) y barreras al cambio de la política pública desde la autoridad externa (*authoritative policy change*). Las primeras se encuentran dentro de la propia organización, mientras que las últimas se refieren a actores externos. Si tenemos en cuenta que cada tipo de limitación puede ser alta o baja, su combinación provoca cuatro posibles escenarios: deriva (*drift*), conversión (*conversion*), revisión (*revision*) y reemplazo (*replacement*).

Somos conscientes que, a pesar de ser útil para las finalidades analíticas, este tipo de contribuciones ayudan a establecer una clasificación de ejemplos empíricos del cambio institucional. Tal y como Radaelli et al. (2012) destacan, debemos cuidarnos de asignar un valor causal a las propias tipologías.

A su vez, nuestra aproximación analítica integra los avances en la comprensión del cambio institucional con las aportaciones formuladas por los estudios de federalismo y gobernanza multinivel. La literatura sobre federalismo y descentralización ha estudiado la gobernanza multinivel desde una perspectiva de gobierno central. Entendemos que estudiar las unidades de gobierno subcentrales, como en este caso las comunidades autónomas y el despliegue de la LD, enriquece el análisis de los procesos de toma de decisión en estados descentralizados. Así, la explicación de esas decisiones analiza cómo los actores políticos, económicos y sociales utilizan las oportunidades que ofrece el marco territorial multinivel. Prestamos especial atención a cómo los actores intentan activamente rediseñar este marco institucional, lo que hace que el impacto de las instituciones sobre las estrategias de los actores sea variable, como también lo es el impacto de los factores dinámicos, (mayorías políticas, crisis económica, etc.).

Justificación de los casos de estudio

Este artículo se basa en una comparación de dos casos de estudio: la implementación de la LD en Cataluña y Andalucía entre 2007 y 2012. La selección de los casos está basada en el equilibrio entre similitudes y contrastes que pueden observarse, tanto en el punto de partida del sector de políticas de servicios sociales como en el despliegue de la LD. Por un lado, Andalucía y Cataluña son las dos comunidades autónomas con mayor peso demográfico en el conjunto del Estado español y de las tres de mayor peso económico. A su vez, a nivel político e institucional, han desarrollado una amplia trayectoria de autogobierno en el ámbito de las políticas de bienestar. Sin embargo, estas similitudes conducen a contrastes significativos, como en el grado de consolidación de un sistema de servicios sociales (público y privado), donde Cataluña ha tenido mayor desarrollo¹.

Por último, también han existido similitudes y diferencias en el despliegue de la LD. Como analizaremos en detalle en este artículo, la extensión de la ley es mayor en Andalucía, sobre todo en los primeros años de su vigencia, aunque las diferencias tienden a reducirse con el paso del tiempo. La intensidad es similar en lo que se refiere al peso del gasto asumido por ambos gobiernos autonómicos en relación a los recursos destinados por la AGE. Pero el gasto per cápita (exclusivamente asociado al despliegue de la LD) es mayor en Andalucía.

Finalmente, en relación al tipo de atención ofrecida a través de la LD, en ambos casos es notable el peso de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar (PEC). Esto no impide observar que en la atención a través de servicios (de proximidad, especializados, etc.) los gobiernos han tomado opciones diferentes. Mientras en Andalucía se desarrollan notablemente la ayuda a domicilio y la teleasistencia, en Cataluña las residencias y centros de día (incluyendo prestaciones económicas vinculadas a estos servicios) tienen un peso importante.

La LD: negociación y características centrales

¿Qué aspectos clave de la negociación de la LD cabe destacar? ¿Cuáles son las características centrales de la ley aprobada? Se presentan a continuación elementos de la LD que cabe tener

¹ Abordamos en detalle esta cuestión en los apartados siguientes. Por otra parte, para una visión general de la trayectoria de las políticas sociales autonómicas previas a la LD se puede consultar Gallego et al. (2005) o Gallego y Subirats (2011).

en cuenta para un posterior análisis de su despliegue en Andalucía y Cataluña.

El proceso de elaboración de la LD estuvo marcado por la necesidad y dificultad de equilibrar el acceso a un derecho universal subjetivo con el desarrollo de la diversidad de sistemas públicos de servicios sociales de las CCAA. La LD estaba llamada a modernizar el sistema, no a crearlo. Debía funcionar como legislación básica que enmarcara la intervención de las diferentes esferas de gobierno (Castro, 2010). Esto implicaba la intervención del gobierno español sobre un ámbito de competencia autonómica, diverso y con diferentes trayectorias de políticas de servicios sociales en mayor o menor medida consolidadas. Se apelaba a la acción de los gobiernos autonómicos.

En el inicio de las negociaciones para la elaboración de la LD, las alternativas contempladas, incluido el *Libro Blanco de la Dependencia* (IMSERSO, 2004), priorizaban el modelo de dependencia característico de los regímenes “conservadores” como Austria y Alemania. Este modelo se basaba en un seguro integrado en el sistema de Seguridad Social (facilitando la igualdad en el acceso), competencia exclusiva de la administración central (Castro 2010, León 2011). Esta alternativa estaba respaldada por los sindicatos, el tercer sector (de peso significativo en los servicios sociales) y partidos políticos con menor representación como Izquierda Unida y Esquerra Republicana. Por su parte, esta opción tenía la oposición empresarial (al elevarse las cotizaciones) y de determinados partidos políticos como la federación nacionalista catalana CiU (en este caso debido a la cuestión competencial). En este punto es importante resaltar que los gobiernos de las CCAA tuvieron un papel muy limitado en la negociación y configuración de las características originales de la ley. No existieron vías institucionales formalizadas que volvieran significativa la participación de los gobiernos autonómicos². Las personas entrevistadas para esta investigación constatan que la única vía de peso que utilizaron los gobiernos autonómicos para influir en la configuración del sistema de atención a la dependencia fueron los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados.

En definitiva, ante la compleja realidad territorial y las tensiones verticales (esferas de gobierno) y horizontales (actores socio-políticos), el texto de la LD se aproxima más bien al modelo de dependencia “socialdemócrata”. Nos interesa aquí apuntar tres aspectos presentes en la ley que consideramos centrales para la comprensión de su posterior desarrollo: sistema de financiación, mecanismos de relaciones multinivel y cartera de prestaciones y servicios.

² Tampoco en el caso de los gobiernos locales.

En primer lugar, cabe destacar que la LD establece un sistema de financiación específico para el SAAD, complementario del sistema de financiación general de las CCAA. Esta fórmula, diferente a la que se utiliza para competencias como educación o sanidad, tenía el objetivo de impulsar un nuevo gasto por parte de las CCAA y gobiernos locales (MSPSI, 2011). Así, el sistema de financiación se establece a partir de tres niveles.

1) Nivel mínimo: la AGE asume el gasto de un nivel mínimo de protección. Esta aportación se fija en relación a la situación de dependencia de la persona y no en relación al tipo de cobertura (servicio y/o prestación económica, con costes diferentes) que termina recibiendo la persona beneficiaria.

2) Nivel acordado: la AGE establece con las CCAA un régimen de cooperación, a través del cual transfiere recursos presupuestarios en función de determinadas variables³.

Las CCAA asumen el compromiso de aportar una cantidad igual a la aportada por la AGE en concepto de estos dos primeros niveles. Pero además la ley contemplaba un tercer nivel.

3) Nivel adicional: de forma voluntaria, las CCAA pueden mejorar el importe de las prestaciones previstas por la LD o añadir otras no incluidas

A estos tres niveles se suma un porcentaje de copago por parte de los usuarios, que la memoria económica de la ley estimaba en el 33%.

En segundo lugar, en relación a los mecanismos de relaciones multinivel, la LD da lugar y requiere de la cooperación entre gobiernos (a nivel vertical) y entre éstos y el resto de los actores de los servicios sociales (cooperación horizontal). Pero al mismo tiempo necesita de la integración de políticas sociales sectoriales (servicios sociales, sanidad, empleo, mayores, infancia). Los instrumentos que la ley dispone para ello son el Consejo Territorial del SAAD, los planes conjuntos y los convenios de colaboración bilaterales. En definitiva, como indica el *Informe del gobierno para la evaluación de la LD* (MSPSI, 2011), el diseño del SAAD se aproxima al carácter mixto de los nuevos sistemas de dependencia europeos. Si el Estado regula y garantiza el sistema, las comunidades autónomas tienen competencias para la planificación y la gestión. Gobiernos locales, sector mercantil, tercer sector y familia también tienen un papel significativo.

³ Entre las que destacan la población dependiente, la dispersión geográfica, la insularidad o los emigrantes retornados. Esta financiación fue suprimida por el gobierno del Estado en el año 2012.

Finalmente, en lo que se refiere a las opciones sustantivas presentes en la LD, se establecen una serie de servicios (prevención, teleasistencia, centros de día, atención residencial) y prestaciones económicas (de servicio, de asistencia personal, para cuidados en entorno familiar) para las personas dependientes. Sin entrar en una valoración detallada, cabe indicar que los servicios tienen una finalidad más conciliadora que la prestación económica. La propia LD define las prestaciones económicas como de carácter excepcional, pero al mismo tiempo se prioriza la permanencia de la persona dependiente en su entorno. Ahora bien, cada comunidad autónoma es responsable de evaluar las solicitudes y asignar los servicios y prestaciones que considere, definiendo además las compatibilidades entre ellas⁴.

El punto de partida en Andalucía y Cataluña: características del sector de políticas y contexto dinámico

Este apartado analiza los elementos claves para entender desde qué posición se inició el despliegue de la LD en los dos territorios estudiados. Se trata de factores que, como analizamos posteriormente, han influido en las decisiones de los gobiernos autonómicos. En primer lugar, se analizan las características del sector de servicios sociales, y en concreto de la atención a los colectivos vinculados con la dependencia (personas mayores y con discapacidad). En segundo lugar, se presentan los antecedentes de las relaciones intergubernamentales, incluyendo los partidos políticos (y las ideologías) a cargo de los gobiernos previamente a 2007. Por último, se sintetiza el punto de partida en lo que se refiere a las condiciones socio-económicas de la población.

a) Características del sector de políticas

El hecho de que la trayectoria de los servicios sociales tuvo, al menos hasta 2007, un recorrido mayor (en cuanto a extensión e intensidad) en Cataluña que en Andalucía ha sido señalado en diversos estudios (Dizy Menendez 2010, Sarasa 2011, Couceiro 2011). Sin embargo, poco se ha profundizado en una comparación entre ambos casos que señale las diferencias en esa trayectoria y, en particular, en los antecedentes en la atención a los colectivos vinculados con la dependencia (personas mayores y con discapacidad).

La tabla número 1 permite confirmar, en lo que a gasto público se refiere, el mayor desarrollo de los servicios sociales en Cataluña. Sin embargo, también informa sobre el significativo

⁴ Cabe recordar que el año 2012 se suprimen las compatibilidades entre servicios.

peso relativo de las políticas de este sector en Andalucía, considerando el conjunto de la acción de gobierno.

Tabla 1. Información sobre los servicios sociales

	Intensidad del gasto de los servicios sociales (euros/hab, 2003)	Porcentaje presupuesto servicios sociales sobre total CCAA (2006)
Andalucía	96,06	9,81
Cataluña	148,73	8,55
España	119,31	9,57

Fuente: elaboración propia a partir de Couceiro (2011)

Ahora bien, más allá del gasto público, el análisis documental y la información obtenida en las entrevistas permite profundizar en aspectos cualitativos. Uno de ellos es la protección en materia de derechos o legislación en el sector de los servicios sociales. Por un lado, en el momento de sanción de la LD (finales de 2006), Cataluña y, sobre todo Andalucía, tenían en vigencia legislación antigua en la materia⁵. Pero en el caso de Cataluña, se contaba con una legislatura de preparación de la nueva ley de servicios sociales⁶. A su vez, la planificación estratégica en el sector tenía un mayor desarrollo por entonces en Cataluña, tanto a nivel local como autonómico.

Un segundo aspecto que, en términos generales, es útil para comprender el punto de partida en el sector, es el balance entre el desarrollo de servicios sociales comunitarios o primarios y aquellos especializados. En el caso de Andalucía, la balanza se inclinaba hacia los servicios comunitarios (con la delimitación de 208 zonas de trabajo social), pero con escasa cobertura en servicios de atención especializada. En todo caso, Castro (2010) señala que el sistema público era secundario respecto a otros sistemas protectores (familia, privado), dada la escasez de inversiones, cobertura e incidencia. Por su parte, si Cataluña tenía un sistema de servicios sociales más equilibrado, con estructuras básicas de servicios sociales municipales y comarcales y con servicios especializados a nivel autonómico, diversos agentes del sistema

⁵ En Andalucía, la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales. En Cataluña, la Ley 4/1994, de 20 de abril, de administración institucional, de descentralización, de desconcentración y de coordinación del sistema catalán de servicios sociales.

⁶ Aprobada finalmente en 2007, la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, implica el reconocimiento de nuevos derechos subjetivos así como la integración de la atención a la dependencia en el sistema de servicios sociales propio.

coinciden en señalar deficiencias importantes en la oferta de plazas públicas.

La tabla número 2 refleja algunas de estas características señaladas y profundiza en el detalle sobre los antecedentes en la atención a los colectivos vinculados con la dependencia (personas mayores y con discapacidad).

Tabla 2. Indicadores de oferta de servicios para personas mayores (2006)

	Ayuda domicilio			Teleasistencia	Centros de día	Plazas residencias
	Cobertura	Euros/hora	Horas mes /usuario	Cobertura	Cobertura	Cobertura
Andalucía	3,26	12,11	8	3,51	0,36	2,76
Cataluña	4,08	13,52	15,4	1,28	0,95	4,64
España	4,09	12,12	16,28	3,50	0,64	4,12

Fuente: elaboración propia a partir de Couceiro (2011)

En definitiva, los datos reflejan la trayectoria significativa de la atención a la dependencia en Cataluña previa a la LD. De hecho, ya en 2005 el gobierno catalán había creado el “Programa para el impulso y ordenación de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia” (ProdeP)⁷. A su vez, en el marco de las negociaciones de la futura ley de servicios sociales se planteaba la creación de un sistema catalán de atención a la dependencia. En lo que se refiere a la oferta de servicios, si bien Cataluña contaba con los índices de cobertura más altos del Estado (sobre todo en los servicios especializados), presentaba déficit de equipamientos sobre todo en la atención a las personas con discapacidad. Un último dato remarcable previo a la LD es el desarrollo significativo del sector privado de las residencias, así como la tradición de colaboración público-privada.

Por su parte, Andalucía presentaba un déficit histórico de servicios especializados de atención a las personas mayores, siendo la teleasistencia el único desarrollado de forma significativa. Tampoco el sector privado tenía peso en ese ámbito, aunque sí que existían numerosas y pequeñas entidades privadas (incluyendo tercer sector) que ofrecían atención a las personas con discapacidad y con quienes el gobierno concertaba el servicio⁸.

⁷ Programa interdepartamental entre el Departamento de Salud y el Departamento de Acción Social y Ciudadanía y adscrito a este último.

⁸ En Andalucía destacaba la capacidad de organización y representación del CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad).

b) Sistema político y relaciones intergubernamentales

Uno de los aspectos clave del contexto dinámico es la configuración del sistema político en cada territorio, así como las relaciones intergubernamentales Estado-CC.AA.

En el caso de Cataluña, las elecciones autonómicas de noviembre de 2003 comportaron el primer cambio ideológico en el gobierno catalán desde la transición española de finales de los 70. La federación nacionalista de centro derecha *Convergència i Unió* (CIU) había gobernado durante 23 años consecutivos, desde las primeras elecciones autonómicas de 1980, y lo habían hecho con mayoría absoluta entre 1984 y 1995. Como resultado de las elecciones catalanas de 2003, una coalición postelectoral autodefinida como catalanista y de izquierdas logró la mayoría absoluta del *Parlament de Catalunya* y formó gobierno. Ordenados de mayor a menor en el número de diputados, la coalición estaba integrada por el *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC), el independentista *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) y la coalición ecosocialista *Iniciativa per Catalunya – Verds* (ICV), cada uno de ellos representantes de diferentes intensidades de posicionamientos nacionalistas y de izquierdas.

En lo que a relaciones intergubernamentales se refiere, resulta clave el hecho de que en esta legislatura el nuevo Estatuto de Autonomía fue aprobado en septiembre de 2005 por el *Parlament de Catalunya*. El Estatuto fue enviado luego al *Parlamento Español* y aprobado definitivamente en marzo de 2006, tras reducir notablemente las peticiones identitarias y de financiación. ERC consideró esta revisión como inaceptable y pidió el “NO” al referéndum que debía suponer la fase final de aprobación del nuevo texto estatutario. El presidente Maragall expulsó a ERC de la coalición de gobierno y convocó elecciones tras el referéndum. Las elecciones tuvieron lugar en noviembre y dieron la victoria a CIU, tanto en porcentaje de votos como en número de escaños, pero los tres partidos del gobierno anterior (PSC, ERC e ICV) acordaron la reedición del pacto y la formación del gobierno de centroizquierda (*Govern d’Entesa*).

Por el acuerdo de gobierno, ERC asume la dirección de la *Consejería de Acción Social y Ciudadanía*, con competencias en el ámbito de la atención a la dependencia. Ahora bien, es el *Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales* (adscrito a la consejería pero de funcionamiento autónomo) quien tiene la responsabilidad ejecutiva de desplegar la LD en Cataluña. Es significativo que la dirección de este instituto recaerá en el PSC.

Por otro lado, el caso de Andalucía es sensiblemente diferente al catalán en lo que se refiere al sistema político y las relaciones intergubernamentales. Este sistema ha sido caracterizado por

el bipartidismo, con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP) como fuerzas mayoritarias, y la presencia de Esquerra Unida (IU) con un cierto peso en las legislaturas de gobiernos en minoría.

El Parlamento de Andalucía no se convierte en un espacio de veto significativo para el desarrollo de políticas sociales. La continuidad del PSOE en el gobierno desde las primeras elecciones autonómicas de 1982 – y en ocasiones con mayoría absoluta - condiciona decisiones de política social basadas, entre otros factores, en mayorías de gobierno (y no tanto en la negociación parlamentaria) así como en un determinado posicionamiento ideológico.

c) Condiciones socio-económicas

Un segundo aspecto clave del contexto dinámico tiene que ver con las características socio-económicas. Si analizamos políticas de atención a la dependencia, resultan significativas cuestiones como el envejecimiento de la población, su grado de urbanización, o indicadores económicos. ¿Cuál es el punto de partida de ambos casos en estos elementos de contexto dinámico?

Por un lado, la tabla 3 presenta indicadores sobre envejecimiento de la población del conjunto de la CCAA, que apuntan diferencias menores entre ambos territorios. Al menos en lo que se refiere a la relación entre envejecimiento y dependencia, era de esperar entonces una extensión similar (si no mayor en Cataluña) en el despliegue de la LD en ambas CCAA.

Tabla 3. Indicadores de envejecimiento de la población y urbanización

	Envejecimiento de la población (2005)		Urbanización
	% población 65 y más años	% población 75 y más años	% personas mayores que viven en municipios ≥ 10.000 habitantes
Andalucía	14,6	6,5	73,2
Cataluña	16,5	8,0	79,6

Fuente: elaboración propia a partir de IMSERSO (2007)

Por otro lado, la tabla 3 también hace referencia a aspectos de urbanización, en particular de las personas mayores de 65 años. La diferencia en este caso es un tanto más significativa, y sería de esperar que el desarrollo de la LD en Andalucía resultara más complejo en lo que refiere sobre todo a los servicios especializados.

Por último, en relación al punto de partida de las condiciones económicas, la tabla 4 enseña la tasa de paro total y de los trabajadores de 55 y más años en ambos territorios y en conjunto del Estado.

Tabla 4. Indicadores de tasa de paro (2006)

	Tasa de paro total	Tasa de paro (55 y más años)
Andalucía	13,3	9,8
Cataluña	7,0	4,1
España	9,1	5,9

Fuente: elaboración propia a partir de IMSERSO (2007)

Como podremos analizar en los apartados siguientes, la situación económica (y en particular la crisis a partir de 2008) es un aspecto central en el despliegue de la LD. Resulta evidente entonces que la situación de partida en este sentido es notablemente diferente entre las dos CCAA, siendo la tasa de paro (total y en mayores de 55) un indicador clave para comprender decisiones de política pública y de las familias de las personas dependientes.

El despliegue de la LD en Andalucía y Cataluña: extensión, intensidad y tipo de cobertura

El primero de los aspectos a abordar es la extensión que la LD ha tenido en cada uno de los territorios analizados. La tabla número 5 presenta los datos en dos aspectos concretos de la extensión: distribución territorial de personas beneficiarias y porcentaje sobre el total de la población de cada comunidad. Para facilitar el análisis diacrónico, se presentan los datos de dos momentos temporales diferentes: 1 de enero de 2010 (permitiendo una mirada a los tres primeros años de desarrollo de la ley) y 31 de diciembre de 2012.

Tabla 5. Extensión de la cobertura de la LD

	Personas beneficiarias (% sobre total estado)		Personas beneficiarias (% sobre población comunidad)	
	2009	2012	2009	2012
Andalucía	29,8	24,8	1,7	2,2
Cataluña	14,4	17,9	0,9	1,8
España	100	100	1,0	1,6

Fuente: elaboración propia a partir de SAAD-IMSERSO (2010, 2012)

Sin redundar en lo que los propios datos indican, el despliegue de la LD ha resultado diferente en las CCAA analizadas, si bien con el paso del tiempo las diferencias tienden a reducirse. En cualquier caso, Andalucía impulsa y asume un volumen de gestión muy por encima de la media del despliegue de la LD, sobre todo en los primeros años. Cataluña, con un peso significativo de gestión sobre el total, se mantiene en los niveles de la media del Estado⁹. Cabe advertir que diversos informes (tanto de expertos como del Tribunal de Cuentas) han llamado la atención sobre la limitada transparencia de los datos sobre la implementación de la LD y la falta de garantías para certificar aquellos que facilitan las CCAA¹⁰.

El segundo de los aspectos a analizar es la intensidad de despliegue de la LD, es decir, los recursos económicos invertidos y su distribución. Nuevamente, cabe destacar la falta de uniformidad en los datos ofrecidos por las propias administraciones públicas¹¹. Por eso las tablas 6 y 7 presentan datos relativos a la intensidad a partir de dos fuentes y en dos años diferentes.

Tabla 6. Intensidad de la cobertura de la LD (ejercicio 2011)

	Euros/hab AGE		Euros/hab CCAA		Euros/habitante AAPP	Euros/persona dependiente AAPP
	Total	%	Total	%	Total	En miles
Andalucía	59,57	38	95,84	62	155,40	7,06
Cataluña	44,32	37	75,31	63	119,63	6,70
España	43,31	35	81,07	65	124,38	7,40

Fuente: elaboración propia a partir de AEDGSS (2011 y 2013)

⁹ Mientras que en Andalucía la población dependiente efectivamente reconocida ha resultado un 12% más que las estimaciones oficiales (dependientes potenciales), en el caso de Cataluña la diferencia no alcanza el 1% (AEDGSS, 2011).

¹⁰ Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas (2013) detectó que el SISAAD no registra un número significativo de expedientes con resolución de cobertura en Cataluña. El mismo error se produce para Andalucía, pero además en este caso también la aplicación informática del SISAAD registra un número significativo de expedientes que no constan en la base de datos del gobierno de Andalucía.

¹¹ Si bien el IMSERSO elabora un conjunto de estadísticas generales sobre el SAAD, determinada información sobre las diferentes CCAA (por ejemplo, sobre su aportación financiera) no se encuentra disponible.

Tabla 7. Intensidad de la cobertura de la LD (ejercicio 2010)

	Euros/hab AGE		Euros/hab CCAA		Euros/habitante AAPP	Euros/persona dependiente AAPP
	Total	%	Total	%	Total	Total
Andalucía	65,59	43	85,65	57	151,24	6,92
Cataluña	50,47	29	125,84	71	176,31	12,16
España	-	-	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia a partir de INE 2010 y Tribunal de Cuentas (2013)¹²

Resulta evidente la disparidad en los datos según las fuentes que se utilicen. En cualquier caso, es posible extraer determinadas conclusiones sobre las opciones que han tomado las CCAA a la hora de implementar la LD. En el caso de Andalucía, el gasto per cápita asociado a la ley es de los más importantes del Estado, aunque el gasto por persona dependiente estaría en torno a la media. En el caso de Cataluña, es más difícil extraer una conclusión definitiva ante la disparidad de datos, pero esas diferencias evidencian que la atención a la dependencia en ese territorio podría haberse desarrollado no sólo a través de la LD¹³.

En ambos casos, la intensidad es similar en lo que se refiere al peso del gasto asumido por los gobiernos autonómicos en relación a los recursos destinados por la Administración General del Estado (AGE). Por último, cabe decir que ni el reparto esperado de la financiación de la LD entre AGE y CCAA (estipulado originalmente a partes iguales) ni el nivel de copago previsto (33%) se han cumplido.

Analizadas la extensión e intensidad del despliegue de la LD, cabe abordar el tercer aspecto clave en las opciones de políticas tomadas por las CCAA. En el ejercicio de sus competencias para la planificación y gestión de la LD, las CCAA valoran las solicitudes de reconocimiento de derechos y, posteriormente, diseñan e implementan el Programa Individual de Atención y Prestaciones (PIA). Se asignan así servicios a los que tendrán acceso los beneficiarios y/o las prestaciones económicas que recibirán. La tabla número 8 permite comparar las decisiones que se han tomado en este sentido en nuestros casos de estudio.

¹² Cabe señalar que el propio Tribunal de Cuentas (2013: 110) aclara en relación a estos datos que “pueden existir personas dependientes a las que la Comunidad Autónoma esté prestando servicio correspondiente pero cuyo gasto no ha sido incluido en la certificación emitida al respecto”

¹³ El informe del Tribunal de Cuentas (2013: 108) advierte para el caso de Cataluña que: “dentro del apartado de prestaciones económicas, se recogen otra serie de prestaciones abonadas para facilitar la atención y cuidados de personas dependientes, que ya venían abonándose con anterioridad a la Ley 39/2006 [LD]”.

Tabla 8. Servicios y prestaciones de las personas beneficiarias. Porcentaje sobre el total en cada Comunidad Autónoma y en España (diciembre de 2012)

	SERVICIOS					PRESTACIONES ECONÓMICAS		
	Preven- ción	Teleasis- tencia	Ayuda domicilio	Centros	Resi- dencias	PEC Servicio	PEC Familiar	PEC Personal
Andalucía	0	25,4	19,1	4,8	7,9	1,2	41,3	0
Cataluña	1,5	8,2	9,3	4,1	10	7,5	59,2	0
España	2	13,6	12,7	6,5	13	6	45	0,1

Fuente: elaboración propia a partir de SAAD-IMSERSO (2012)

Los datos indican en este caso diferentes aproximaciones en la atención a la dependencia, si bien es evidente que en ambos casos es notable el peso de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar (PEC), en mayor medida aún en Cataluña¹⁴. Más allá de la cuestión de las PEC, el despliegue de la LD ha sido diferente en Andalucía y Cataluña en lo que se refiere a los servicios (de proximidad, especializados, etc.). Mientras en Andalucía se desarrollan notablemente la ayuda a domicilio y la teleasistencia, en Cataluña lo hacen de forma significativa las residencias y centros de día (incluyendo prestaciones económicas vinculadas a estos servicios)¹⁵.

Cambio de políticas y cambio institucional

¿Cómo se procesa entonces por parte de los gobiernos autonómicos los cambios que impulsa la LD? ¿Cómo y por qué los gobiernos toman las decisiones que hemos analizado previamente? ¿Cómo un cambio de política como la implantación de la LD puede suponer también un cambio institucional en el sector de los servicios sociales?

Nuestra hipótesis principal es que el despliegue de la LD condiciona procesos de cambio de políticas e institucional diferentes en Andalucía y Cataluña. Mientras en la primera se produce

¹⁴ Cabe decir que las diferentes personas entrevistadas en Cataluña coinciden en que los datos que presenta el IMSERSO para Cataluña no registran compatibilidades entre PEC y determinados servicios. Los datos que ofrece directamente la Generalitat de Catalunya (2012) indican que el peso relativo de las PEC sobre el total de prestaciones y servicios es del 54,2%.

¹⁵ Los datos ofrecidos por la Generalitat de Catalunya (2012) indican un peso más importante aún de estos dos servicios: 13,85% en el caso de las residencias 4,9% en el caso de los centros de día.

un policy change de tipo *revision* (Hacker, 2004) , con una reforma o reemplazo de la política existente, en la segunda estamos frente a una dinámica de tipo *conversion* (Hacker, 2004), con una adaptación interna de la política existente.

Analizamos a continuación en detalle cada uno de los procesos apuntados.

Andalucía: un proceso de *policy change* de tipo *revision*

En el caso de Andalucía, este proceso implica una extensión de la LD entre las más altas del Estado. Como hemos analizado en el capítulo anterior, en los primeros años las personas beneficiarias en Andalucía suponen casi un tercio del total del Estado. Este comportamiento no se corresponde con los indicadores de envejecimiento y urbanización de la población.

La extensión significativa implica la atención a muchas personas y una cobertura de baja intensidad (y coste), fundamentalmente a través de prestaciones económicas de cuidador no profesional, teleasistencia y ayuda a domicilio (entre las tres, más del 85% del total de las prestaciones y servicios). Como hemos analizado, si bien la intensidad de la cobertura está por encima de la media estatal en términos de euros por habitante, lo está por debajo en término de euros por persona dependiente.

Diferentes entrevistas coinciden en que este proceso implica la reorientación de las políticas de servicios sociales y, en particular, de atención a la dependencia¹⁶. Dos ejemplos ilustran esta cuestión.

Por un lado, se inicia en 2008 el intento de aprobar una nueva ley de servicios sociales en Andalucía (compromiso electoral y reivindicación del sector) pero ello no se concreta y se mantiene vigente la ley desde 1988¹⁷. Sí que existe una adaptación normativa para el despliegue de la LD en muy poco tiempo y de manera eficiente.

Por otro lado, el despliegue de la LD implica un desarrollo muy importante del servicio de ayuda a domicilio¹⁸, que se transforma en prioridad entre los servicios sociales. A su vez, este proceso implica un cambio institucional, en las reglas que marcan la implementación del

¹⁶ Incluso algunas hablan de un desarrollo de la LD que fagocita los servicios sociales.

¹⁷ “El peligro es que Andalucía adaptó todo su cuerpo normativo al desarrollo de la LD (excepto que no se hizo nueva ley de servicios sociales) y hoy el pronóstico para la continuidad de la ley es pésimo” (entrevista a cargo público de la Junta de Andalucía)

¹⁸ Entre 2006 y 2010 se pasa de un índice de cobertura del 3,26 a 4,87. Por su parte, el índice de cobertura de la teleasistencia pasa de 3,51 a 12,59 (IMSERSO 2006 y 2010a).

servicio. Se pasa de un plan concertado entre gobierno autonómico y entes locales a la dependencia económica directa del primero.

El proceso de *revision* debe situarse en el marco de la existencia de pocos actores políticos con poder de veto. Esto viene marcado por diversos motivos: las características del sector de servicios sociales (con limitaciones significativas y pocos actores consolidados) y del sistema político y las relaciones intergubernamentales. Ambos aspectos (analizados en el capítulo anterior) tienen efectos constatables en las diferentes entrevistas e información empírica. En lo que respecta al sector, un factor clave es el desarrollo previo limitado de los servicios especializados como centros de día o residencias. Otro elemento importante es la influencia de la familia en la elaboración del PIA (promovida por la ley), frente a un desarrollo (y legitimidad) todavía escaso de la facultad prescriptora de los profesionales del trabajo social. Por otro lado, en lo que se refiere al sistema político y las relaciones intergubernamentales, cabe destacar la presencia del mismo partido político (PSOE) en el gobierno central y el autonómico. No sólo porque las personas entrevistadas reconocen la influencia de este factor en el despliegue de la ley, sino también porque Andalucía acaba funcionando como territorio de prueba para el desarrollo de la LD¹⁹. Esta acción producto de la afinidad partidaria no es sólo estratégica, sino que se presenta también como coincidencia ideológica y voluntad de desarrollo de un derecho subjetivo. Así, el factor ideología explica también tanto las características del despliegue de la LD en Andalucía como el policy change de tipo *revision*²⁰.

Ambos aspectos (despliegue de la LD y proceso de *conversion*) están condicionados por un último elemento de contexto dinámico: la economía, en diferentes sentidos. Por un lado, si el punto de partida en la situación económica en Andalucía era de los más difíciles del Estado, la crisis económica tiene en ese territorio un impacto de los más importantes²¹. Las personas entrevistadas coinciden en el peso de este elemento en la decisión de las familias tanto para la solicitud como para el tipo de prestación solicitada (económica para cuidados en el entorno

¹⁹ “El papel de Andalucía fue clave para la LD porque fue de las primeras CCAA que puso en marcha la ley y la de mayor extensión” (ex alto cargo político del gobierno central). “En algunas ocasiones las relaciones entre gobiernos se pueden describir con aquello de ‘donde hay confianza da asco’” (ex miembro del gobierno de Andalucía).

²⁰ “Le LD tiene repercusión sobre tu presupuesto. Tuvimos que detraer partidas de otras áreas para ponerlas en dependencia. El presidente prioriza la LD porque forma parte de la idea de que la única manera de hacer una gran clase media es la transferencia de renta” (ex miembro del gobierno de Andalucía) “Siempre hemos considerado que existe un salario normal y uno social, yo nunca he creído en el mercado como garante de derechos sociales. Yo soy militante del PSOE y la mayor ilusión con la LD era desarrollar el Estado de Bienestar” (ex miembro del gobierno de Andalucía)

²¹ La tasa de paro total pasa de 13,3% (2006) a 35,8% (2012). La tasa de paro entre mayores de 55 años pasa de 9,8% (2006) a 28% (2012). Datos de IMSERSO (2007) e IMSERSO (2012).

familiar). La LD ha servido también como fuente de ingreso en el núcleo familiar. A su vez, el contexto económico también es factor explicativo del desarrollo del servicio de ayuda a domicilio, que supone de hecho un instrumento de creación de empleo²². Por último, en el contexto de crisis y retracción del gasto público, tanto las prestaciones económicas como los servicios de menor coste resultan una alternativa más económica y operativa de gestionar para los gobiernos que buscan desplegar la LD. Incluso, el sistema de financiación de la LD ha generado determinados incentivos en este mismo sentido. Este sistema establecía que la aportación de la AGE (nivel mínimo) se fijaba en relación al grado y nivel de dependencia de la persona beneficiaria y no en relación al tipo de cobertura (servicio y/o prestación), muy variada en sus costes. Se ofrece así cierto incentivo para primar las prestaciones económicas y los servicios de coste menor.

Pero más allá del punto partida (y su desarrollo) en el sector de políticas y el contexto, hay otros dos aspectos clave para entender tanto las características de la implementación de la LD como el proceso de policy change de tipo *revision* que comporta.

Por un lado, la percepción e interpretación sobre la cuestión competencial que implica la LD, y en particular en lo que refiere a la financiación. A diferencia de lo que sucede en territorios como Cataluña, la LD no suscita ningún tipo de tensión competencial en Andalucía. De hecho, las personas entrevistadas coinciden en su percepción de la LD como una responsabilidad que asume el gobierno central. Tanto para garantizar la igualdad interterritorial de derechos como para responder a sus compromisos de inversión en Andalucía. Se habla de una ley que parte de la “lealtad institucional”²³ y se valora positivamente que la financiación fuera finalista (“para que los primeros pasos de la LD se dieran de forma aceptable”²⁴). Otro aspecto a destacar en este sentido es la percepción de que el texto de la LD es resultado también de recomendaciones que los miembros del gobierno de Andalucía formularon a través del PSOE en el proceso de negociación.

Finalmente, uno de los factores más relevantes que se identifican en el análisis es el de las relaciones entre gobierno autonómico y entes locales. Tanto la extensión significativa, el desarrollo notable de servicios como la ayuda a domicilio, así como el proceso de *revision* (reforma del conjunto de las políticas), se explican también por este elemento. En Andalucía,

²² “Dar trabajo era un objetivo político. La LD da empleo a más de 50 mil personas en Andalucía, en gran parte mujeres” (ex miembro del gobierno de Andalucía).

²³ Ex miembro del gobierno de Andalucía.

²⁴ Ex miembro del gobierno de Andalucía. Cabe decir que también existen ciertas críticas al desarrollo de la financiación de la ley (calificada de insuficiente en relación a su ambición).

el procedimiento para tramitar la atención a la persona dependiente comenzaba en servicios sociales comunitarios (ayuntamientos), que recibieron soporte e indicaciones para realizar una extensa difusión de la entrada en vigor de la ley. A continuación, la valoración correspondía al gobierno autonómico, que creó y contrató un cuerpo especial de personas dedicadas a ello. Finalmente, el expediente volvía a los entes locales para la realización del PIA. El gobierno de Andalucía utilizó parte de la financiación disponible a través del nivel acordado para que cada servicio social comunitario contratara personal de refuerzo para esta función²⁵. Estas decisiones se explican por diversos motivos. Por un lado, la consideración de los servicios comunitarios como el segmento del sector de servicios sociales mejor desarrollado previamente a la LD. Por otro, porque esta medida contaba con el acuerdo de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España. Finalmente, esta decisión también está conectada con el amplio desarrollo del servicio de ayuda a domicilio. Esto permitió no sólo reformar y expandir un servicio que los ayuntamientos ya gestionaban sino también cumplir con un objetivo en el que la LD y el gobierno de Andalucía coincidían: la permanencia de la persona en su entorno.

Cataluña: un proceso de *policy change* de tipo *conversion*

En el caso de Cataluña, este proceso implica una extensión de la LD en valores cercanos a la media del Estado. No deja de ser significativa y coincide con lo esperado oficialmente, pero observando los indicadores de envejecimiento y urbanización de la población así como la inesperada extensión que tuvo la ley en otras CCAA, cabe analizar preguntarse el porqué.

La singularidad de Cataluña está en la combinación del desarrollo significativo de la prestación económica y de servicios especializados. Como hemos analizado en el capítulo anterior, los datos disponibles sobre intensidad de la cobertura son dispares, pero apuntan a un desarrollo de la atención a la dependencia no sólo a través de la LD.

En definitiva, estamos frente aun proceso de *policy change* del tipo *conversion*, una adaptación interna de la política existente. En concreto, esto también implica una adaptación de la LD a la política vigente, con la aprobación en 2008 de la Ley de Servicios Sociales de Cataluña, temporalmente en paralelo a la negociación, aprobación y desarrollo inicial de la

²⁵ En total se contrataron a más de 800 personas para este propósito. Muchas de ellas no han continuado trabajando en momentos en que se ha reducido el ingreso de nuevas personas dependientes al sistema.

LD. Las entrevistas indican que los actores buscaron encajar la LD en la política previa de la Generalitat.

Por un lado, este proceso queda evidenciado en un artículo de la ex Consejera de Acción Social y Ciudadanía, Carme Capdevila (2009): “La ley de Servicios Sociales (LSS) configura un modelo propio (...) y también establece que el Sistema Catalán de Autonomía y Atención a la Dependencia despliega y adapta el sistema establecido por la LD en nuestro país”. En términos de ejemplos concretos, en Cataluña la LSS facilita la compatibilidad entre diferentes prestaciones y servicios de la LD, establece unas características particulares para la prestación económica vinculada a servicio (desarrollada en Cataluña por encima de la media del Estado), redefine el concepto de “residencia” (en diversas modalidades) e impulsa el despliegue de este servicio.

El proceso de *conversion* debe situarse en el marco de la existencia de numerosos actores políticos con poder de veto. Esto viene marcado por diversos motivos: las características del sector de servicios sociales (con un significativo desarrollo y con diversos actores públicos y privados consolidados) y del sistema político y las relaciones intergubernamentales. Ambos aspectos (analizados en el capítulo anterior) tienen efectos constatables en las diferentes entrevistas e información empírica. En lo que respecta al sector, y particularmente en el ámbito de la dependencia, un factor clave es el desarrollo previo de los servicios especializados como centros de día o residencias. Por otro lado, en lo que se refiere al sistema político y las relaciones intergubernamentales, hemos analizado la composición tripartita del gobierno de Cataluña en el momento de despliegue de la ley. Un aspecto que incluso se manifestó en el seno del Departamento de Acción Social y Ciudadanía, con responsabilidades asumidas por ERC y por el PSC. Este escenario fue percibido por diversos actores entrevistados como propicio para el desarrollo de la LD en el marco de la LSS²⁶. Por último, en lo que a la relación entre gobierno central (a cargo del PSOE) y gobierno autonómico (coalición de centroizquierda) se refiere, las personas entrevistadas coinciden en la importancia de la sintonía ideológica. Pero a su vez también apuntan que el enfrentamiento entre PSOE y PP en el seno del consejo territorial del SAAD, implicaba una participación menor del gobierno de Cataluña en la toma de decisiones sobre el despliegue de LD en el conjunto del Estado.

²⁶ “Es interesante el juego de partidos dentro de la consejería. En el marco de una coalición, no ser de un mismo partido facilita conseguir recursos para tu política.” (Entrevista a ex miembro del gobierno de Cataluña).

El tercer elemento de contexto dinámico es la situación económica. Si bien el punto de partida era más favorable que, por ejemplo, en CC.AA. como Andalucía, el impacto de la crisis también es factor condicionante del despliegue de la LD en Cataluña²⁷. Las personas entrevistadas coinciden en el peso de este elemento en la decisión de las familias en lo que refiere a la prestación solicitada (económica para cuidados en el entorno familiar). La LD ha servido también como fuente de ingreso en el núcleo familiar²⁸.

Pero más allá del punto partida (y su desarrollo) en el sector de políticas y el contexto, hay otros dos aspectos clave para entender tanto las características de la implementación de la LD como el proceso de policy change de tipo *conversion* que se produce en Cataluña.

Por un lado, la percepción e interpretación sobre la cuestión competencial que implica la LD, y en particular en lo que refiere a la financiación. A diferencia de lo que sucede en Andalucía, la LD implica, sobre todo en la etapa de negociación, tensión en lo que se refiere a las competencias autonómicas. Algunos actores entrevistados califican el proceso de desleal en términos institucionales y de invasión de competencias. Se valora negativamente aspectos centrales de la financiación (considerada insuficiente e inapropiada por su carácter finalista). Incluso en el momento de aprobación de la LD se debate en el Parlament de Catalunya la posibilidad de interponer un recurso de inconstitucionalidad, que finalmente no prospera fundamentalmente por la presión de los colectivos sociales y la posición de los partidos que integraban la coalición de gobierno. Por último, las críticas de actores vinculados a CiU se centran en lo que se califica como “imposición en la manera de hacer, que no tienen en cuenta las características de cada CCAA y la historia de las prestaciones y servicios que ya se otorgaban. Como la LD nos condiciona el presupuesto de la Generalitat, estamos elaborando la ley catalana de la dependencia”²⁹.

Finalmente, tal y como sucede para el caso de Andalucía, uno de los factores más relevantes que se identifican en el análisis es el de las relaciones entre gobierno autonómico y entes locales. La extensión, la intensidad, el desarrollo notable de las prestaciones económicas (y, aunque en menor medida, de servicios como los centros de día y residencias) y el proceso de *conversion* (o adaptación mutua en este caso) están condicionados también por este factor. En

²⁷ La tasa de paro total pasa de 7% (2006) a 23,9% (2012). La tasa de paro entre mayores de 55 años pasa de 4,1% (2006) a 15,6% (2012). Datos de IMSERSO (2007) y IMSERSO (2012).

²⁸ Incluso se detectan algunos casos de familias que optan por renunciar a una plaza en una residencia o centro de día concedida, llevar a la persona dependiente a su casa, solicitar una prestación económica y también poder contar con el dinero de la pensión de esta persona (hasta entonces dedicado al copago del servicio).

²⁹ Entrevista a ex miembro del gobierno de Cataluña.

Cataluña, el procedimiento para tramitar la atención a la persona dependiente comenzaba los ayuntamientos, continuaba en la valoración del equipo del Prodep (gobierno autonómico) y regresaba a los servicios sociales de atención primaria para la realización del PIA. El gobierno de Cataluña, con la LSS mediante, facilitó a los ayuntamientos la contratación de personal para los servicios básicos. Si bien estos aspectos son similares al caso de Andalucía, existen algunas diferencias significativas. Por un lado, el aumento de personal profesional es significativo pero menor³⁰. Por otro lado, la descentralización se percibe como necesaria (y propia de Cataluña), ya que aparece estipulada en la LSS, y como oportuna, dado el carácter “municipalista” de la coalición de gobierno. Aunque también las diferentes personas entrevistadas coinciden en que ese carácter en el despliegue de la LD implica la ralentización de su extensión. Una de las razones esgrimidas es porque tanto al LD como la LSS implican un cambio significativo en la relación entre gobierno autonómico y servicios sociales básicos, marcada por un cierto grado de desconfianza³¹.

Conclusiones

En este capítulo hemos analizado, en primer lugar, las diferencias en el despliegue de la LD en los casos de Andalucía y Cataluña. Hemos presentado los detalles sobre las diferentes opciones que las CC.AA. tomaron en lo que refiera a la extensión, intensidad y tipo de cobertura de la LD en sus territorios.

Uno de los elementos clave a considerar en este análisis es el propio proceso de negociación de LD, así como las características centrales de la ley finalmente aprobada. Ambos aspectos son factores que marcan el despliegue de la LD en los dos casos estudiados.

Otro de los elementos clave a tener en cuenta es el punto de partida desde el cual se inició el despliegue de la LD en los territorios estudiados. Hemos identificado y argumentado la existencia de importantes diferencias (y determinadas similitudes) en tres aspectos, todos ellos con anterioridad a la LD. Por un lado, en las características del sector de servicios sociales, y en concreto en la atención a los colectivos vinculados con la dependencia (personas mayores y con discapacidad). Por otro, en los antecedentes de las relaciones intergubernamentales, incluyendo los partidos políticos (y las ideologías) a cargo de los gobiernos previamente a

³⁰ Capdevila (2009) menciona la incorporación de 350 profesionales.

³¹ “Las trabajadoras sociales no creían que ellas podrían decidir y que la Generalitat pagaría” (Entrevista a ex miembro del gobierno de Cataluña).

2007. Y por último, en lo que se refiere a las condiciones socio-económicas de la población en cada territorio. Se trata de factores que han influido en las decisiones de los gobiernos autonómicos.

Pero entender el proceso de despliegue diferenciado de la LD en estos territorios requiere de un análisis específico. Por eso en este artículo hemos abordamos de forma explícita las preguntas sobre el por qué y el cómo se ha desplegado de forma distinta la LD, lo que en definitiva nos permite reflexionar sobre procesos de cambio de políticas públicas y cambio institucional en el Estado de Bienestar. A partir de una aproximación teórica que combina los estudios sobre el cambio institucional incremental y los estudios sobre federalismo, hemos demostrado cómo y por qué un cambio de política pública en un gobierno central lleva no sólo a la divergencia de políticas públicas en unidades territoriales sub-centrales sino también a procesos de cambio institucional diferentes en dichos gobiernos.

En concreto, el caso de Andalucía ilustra un cambio de tipo *revision*, con una reforma o reemplazo de la política existente. Por su parte, la adaptación interna de la política previa a la LD en el caso de Cataluña enseña una dinámica de tipo *conversion*. Pero más allá de explicar en detalle las dinámicas de cambio, este artículo ha identificado factores explicativos de dichos procesos. Sin asignar un valor causal a la propia tipología desarrollada por Hacker (2004), comprobamos que tanto la existencia de actores con poder veto como el margen de discreción con el que cuentan los responsables de la implementación de las políticas son dos factores clave para entender los procesos de cambio.

A su vez, este artículo ha identificado otros cuatro elementos significativos que ayudan a explicar el por qué de las diferencias en el despliegue de la LD en un contexto de crisis económica y recortes en las políticas de bienestar. Por un lado, las características del sector de políticas públicas (y la percepción por parte de los actores). Por otro, los elementos de contexto dinámico (las relaciones intergubernamentales y las mayorías políticas, así como el peso específico de la crisis económica). Un tercer elemento clave es todo aquello que tiene que ver con la cuestión competencial y la financiación de la LD. Por último, un factor de gran importancia es el papel que se le otorga (y el que asumen) los gobiernos locales en el desarrollo de la ley.

Estos cuatro elementos están relacionados con la manera en que los actores políticos, económicos y sociales utilizan las oportunidades que ofrece el marco institucional, en este caso marcado por la gobernanza territorial de tipo multinivel. La capacidad y el margen que

tienen los actores para incidir sobre la configuración del marco institucional es diferente, por lo que también es variable el impacto de las reglas institucionales sobre los propios actores y sus decisiones.

En definitiva, el conjunto de estos factores, identificados a partir de la comparación de dos casos de estudio, son elementos de relevancia para el análisis de procesos de cambio de políticas públicas de bienestar y cambio institucional, muy especialmente en estados de carácter descentralizado y gobiernos de tipo multinivel.

Referencias bibliográficas

- Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, AEDGSS (2010), *Informe de seguimiento del SAAD*, accesible en: <http://www.directoressociales.com/documentos/documentos-dependencia.html>
- Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, AEDGSS (2013), *XI Dictamen*, accesible en: <http://www.directoressociales.com/documentos/dictamenes-observatorio.html>
- Capdevila, C. (2009), “El desarrollo de la Ley de Dependencia en Catalunya”. *Presupuesto y Gasto Público* 56, pp. 29-44.
- Castro, M. (2010), “Análisis y retos del Sistema de Autonomía y Atención a Dependencia en Andalucía en el marco de la gobernanza multinivel”, *Cuadernos de Trabajo Social*, 23, pp. 163-188.
- Couceiro, J. (2011), “La dimensió substantiva en les polítiques autonòmiques de serveis socials”, en Gallego, R. y Subirats, J. (eds) (2011), *Autonomies i Desigualtats a Espanya: Percepcions, evolució social i polítiques de benestar*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.
- Dizy Menendez, D. (2010), *Dependencia y familia: una perspectiva socio-económica*, Ministerio de Sanidad y Política Social, Madrid.
- Gallego, R., Gomà, R. y Subirats, J. (2005) “Spain: from state welfare to regional welfare”, En McEwen, N. y Moreno, L. (eds.) *The territorial politics of welfare*. London: Routledge.
- Hacker, JS. 2004. “Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States”. *American Political Science Review*, 98 (2): 243-60.
- IMSERSO (2004), *Libro Blanco de la Dependencia*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- IMSERSO (2007), *Informe Las Personas Mayores en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- IMSERSO (2010a), *Informe Las Personas Mayores en España*, Ministerio de Sanidad y Política Social, Madrid.
- IMSERSO (2012), *Informe Las Personas Mayores en España*, Ministerio de Sanidad y Política Social, Madrid.
- León, M. (2011), “Ideas, políticas y realidad: análisis crítico de la Ley de Dependencia”, *Papeles de Economía Española*, 129, pp. 170-181.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014), *Presupuestos de las Comunidades Autónomas*, accesible en: <http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionpresupuestos/asp/inicio.aspx>
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, MSPSI (2011), *Informe del gobierno para la evaluación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Madrid.
- Portal Mayores (2010), *Estadísticas del sistema para la autonomía y la atención a la dependencia, enero 2010*, accesible en: <http://www.imsersodependencia.csic.es/estadisticas/saad/index.html>

- Portal Mayores (2012), *Estadísticas del sistema para la autonomía y la atención a la dependencia, abril 2012*, accesible en: <http://www.imsersodependencia.csic.es/estadisticas/saad/index.html>
- SAAD IMSERSO (2010), *Estadísticas*, accesible en: http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/datos_estadisticos_saad/index.htm
- SAAD IMSERSO (2011), *Estadísticas*, accesible en: http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/datos_estadisticos_saad/index.htm
- SAAD IMSERSO (2012), *Estadísticas*, accesible en: http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/datos_estadisticos_saad/index.htm
- Sarasa, S. (2011), “Long-term care: the persistence of familialism”, en Leon, M. y Guillen, M., *The Spanish Welfare State in European Context*, Ashgate, London.
- Tribunal de Cuentas (2013), *Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las CC.AA para la aplicación de la Ley 39/2006*. Accesible en: www.tcu.es
- Vázquez, J. (2010), “El desarrollo de políticas sociales de atención a la Dependencia en España. Una propuesta metodológica para el estudio comparado sobre estrategias familiares de cuidados. Un ejemplo práctico: Andalucía y Cataluña”, *Documentos de Trabajo Social*, 48, pp. 200-220.

REFORMAS EN EL MODELO ESPAÑOL DE DEPENDENCIA: DESARROLLO Y SITUACIÓN ACTUAL

**Esther Albesa Jové. Diplomada en Treball social i
llicenciada en sociòloga.**

Panel: dependència

Doctoranda de l'IGOP-UAB.

e.albesa@ya.com 696866500

Resumen

La presentación comunicación tiene como objetivo analizar la implementación y las reformas llevadas a cabo en el Sistema de Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (SAAD) a partir del desarrollo de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD) desde el inicio de su aplicación hasta la actualidad.

En la primera parte del documento se analizan, desde una perspectiva comparada, los regímenes de bienestar europeos y las reformas llevadas a cabo durante los últimos años en las políticas de cuidados de larga duración. En la segunda parte se revisan las principales reformas de la LAPAD y las problemáticas surgidas en su aplicación en el período 2007-2014.

Palabras Clave

Estados de bienestar, cuidado, regímenes de cuidado, dependencia y familiarismo.

Abstract

The present communication intends to analyse the implementation and reforms carried out within the System of Personal Autonomy and Care for People in Dependency (Spanish: SAAD) based on the development of the Law of Promoting the Personal Autonomy and Care for People in Dependency (Spanish: LAPAD) from the onset of its execution until now.

In the first part, from the comparative perspective, the main schemes of European well-fare and long-term care policies and the carried-out reforms over the last years are discussed. In the second part, the principle reforms of the LAPAD over the period 2007-2014 in terms of the basic accounts of the Law and the main headwings experienced during its implementation are reviewed.

Key words

Well-fare states, care schemes, dependency, care and familialism.

Introducción

Las democracias occidentales se caracterizan por haber desarrollado sistemas públicos o semipúblicos de bienestar social, en los que el Estado trata de asegurar a los ciudadanos la igualdad, la cohesión social y la protección ante los principales riesgos vitales (Österle y Heitzmann, 2009). Asimismo, los poderes públicos usan las políticas sociales para conseguir sus objetivos, sobre todo en el ámbito de la salud, de la educación, del empleo, de la seguridad social, de los servicios sociales, de la vivienda o de las personas dependientes, entre otros.

Sin embargo, la configuración de los Estados de Bienestar (de aquí en adelante EB) en Europa occidental no es homogénea. Mayoritariamente se han identificado cuatro “régimenes de Bienestar Social” con culturas, economías y sistemas político-institucionales diferenciados. En este sentido, y de forma sintética, Esping-Andersen (1990) en “Los Tres Mundos del Bienestar”, una de su obras pioneras, y con fuerte vigencia actual, clasifica los EB en tres categorías teóricas o regímenes de bienestar: el régimen conservador (Alemania, Austria, Francia, Italia y España), que vincula su protección a las categorías ocupacionales de la Seguridad Social; el régimen liberal (Reino Unido, Estados Unidos y Canadá), basado en la lucha contra la pobreza mediante prestaciones residuales y la mercantilización del bienestar; y por último, el régimen socialdemócrata (Suecia, Noruega y Dinamarca), relacionado con la extensión igualitarista de los servicios públicos universales.

Por otro lado, encontramos cierta una discrepancia en la clasificación propuesta por Esping-Andersen entre los autores procedentes de los países de la Europa del sur (Sarasa y Moreno (1995; Ferrera, 1996, Moreno, 1997). Los cuales plantean la necesidad de estudiar algunos de los países olvidados en la literatura dominante, como son: España, Portugal, Grecia e Italia. Estos autores identifican y defienden un cuarto modelo: el régimen mediterráneo, también llamado “familiarista”. Estos autores definen este modelo como propio de los países del arco mediterráneo, fundamentado en el principio de subsidiariedad en cuanto a la intervención de las administraciones públicas y en la trasmisión de la responsabilidad de protección hacia la familia y la sociedad civil.

Por otro lado, las políticas de dependencia en España presentan, al menos a nivel teórico, un cambio significativo de modelo a partir de la promulgación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD), y de la implementación del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD). Al pasar de un modelo asistencialista, centrado en una fuerte presencia familiar en el soporte a los dependientes y un bajo desarrollo de políticas públicas, a

un modelo basado en el derecho subjetivo a prestaciones y servicios de alcance universal para todas las personas con dependencia.

1- ASPECTOS TEÓRICOS

Clarificación conceptual: de “care”, “social care”, dependencia y cuidados de larga duración

Antes de adentrarnos en el análisis de la implementación y los cambios en el SAAD, es preciso hacer una breve aproximación a los conceptos básicos relacionados con los vocablos referentes al cuidado, la dependencia y los cuidados de larga duración (CLD).

El término "care" – en terminología inglesa- recoge varios aspectos de la vida cotidiana, de la reproducción social y del bienestar (Carrasco et al., 2011).

El estudio teórico del trabajo de cuidados se inicia a partir de los años 70 de la mano de las teorías feministas (Daly y Lewis, 2000). Estos estudios se centraron básicamente, en aquel entonces, en el análisis del trabajo reproductivo de las mujeres en el hogar: modelo familiar basado en la figura masculina del cabeza de familia “male breadwinner” o “varón sustentador”. Con el tiempo, el concepto de “care” ha ido evolucionando hasta convertirse en “social care” (Daly, 2002, 2011; Bettio y Plantenga, 2004; Pfau-Effinger, 2005). La contribución de estas autoras ha ayudado a aplicar este término al análisis de los EB y de las políticas sociales, abarcando sus dimensiones políticas, sociales y económicas: una forma de trabajo, remunerado o no, formal o informal; un marco normativo que incluye la responsabilidad social y las relaciones familiares; y, una actividad económica y emocional que atraviesa el concepto de público y privado, planteando interrogantes en relación a la distribución de los costes entre individuos, familia y sociedad. Como resultado de todo ello, el término “cuidados” se ha convertido en un complejo entramado de actividades y relaciones orientadas hacia las personas: no sólo desde el punto de vista íntimo y personal, sino también bajo una dimensión social, económica y política que integra las tres esferas de la provisión: la del Estado, la del mercado y la de la familia y la comunidad.

Por otro lado, en torno al significado concreto del término de los cuidados de larga duración (de aquí en adelante CLD) o dependencia. La OCDE (2011) define los CLD “como la atención a las personas que requieren ayuda para la realización de las actividades de la vida diaria durante un período prolongado de tiempo”. Y añade “dichas actividades pueden ser realizadas por familiares, amigos, o por instituciones a cargo de los Estados, que se presten a este tipo de servicios.

Las políticas de cuidados en Europa: evolución y modelos

Los países pioneros en iniciar un proceso de institucionalización del riesgo de dependencia en Europa, ante las exigencias de libertad aclamada por las mujeres y en un contexto todavía incipiente de envejecimiento demográfico, son los países nórdicos en la década de los 70. A partir de entonces, los sistemas de protección de CLD se han ido ampliando progresivamente en casi todos los países europeos variando en intensidad, implicaciones en la provisión, el diseño y la diversificación de programas (Moreno y Serrano-Pascual, 2009; Rodríguez Cabrero, 2007). Por ello, la protección ante las situaciones de dependencia está presente en la agenda política de la mayoría de los gobiernos europeos, como mínimo, desde inicios de los años 90. A la vez, existe un consenso generalizado sobre el incremento y el dinamismo actual en dichas políticas como consecuencia del paulatino envejecimiento de la población. Fenómeno que ha propiciado un aumento de la demanda de cuidado y por lo tanto su constitución como “Nuevo riesgo social”. A la vez, dicho aumento de la necesidad de cuidado se ha producido en un contexto de restricciones presupuestarias continuadas, también llamadas de “austeridad permanente” (Pierson, 2006).

Por otro lado, la organización de los EB y los sistemas de cuidado se encuentra profundamente arraigada en la diversidad social y cultural de cada uno de los países europeos (Anttonen y Sipilä, 1996; Anttonen et al., 2003; Leibfried, 1992). En este sentido, Rodríguez Cabrero (2009) afirma que “los sistemas de protección a la dependencia y los CLD en el marco de la UE están integrados por un conjunto de políticas sociales con trayectorias históricas e institucionales diferenciadas, las cuales comparten similitudes como resultado de la convergencia de los cambios sociales, los avances en el conocimiento y las prácticas institucionales comunes”.

Como hemos visto anteriormente, cabe remarcar la vigencia actual de los regímenes de bienestar propuestos por Esping-Andersen (1990), su clasificación atiende a tres criterios: el primero de ellos se basa en la importancia que el régimen concede a las instituciones del Estado y al mercado en la provisión de bienestar; el segundo, en las diferencias en grado y alcance de los derechos sociales otorgados por el Estado, criterio que recoge el concepto de desmercantilización; y el tercero, en las consecuencias del efecto estratificador ante la intervención pública, es decir, la forma en que se configura la desigualdad y la distribución de los bienes y atributos socialmente valorados. Además, cabe recordar un cuarto régimen propuesto por los autores mencionados, basado en la subsidiariedad de las administraciones públicas y en el soporte y la solidaridad familiar.

En relación al ámbito específico de los modelos de cuidados, al igual que en los regímenes de bienestar descritos, muchos de los estudiosos de las políticas comparadas coinciden en que también existen cuatro regímenes de cuidado: El sistema de protección universal. El sistema de protección a través de los sistemas de la Seguridad Social. Los sistemas de protección residuales. Y, los sistemas de protección asistencialistas (Esping-Andersen, 1990; Jacobzone y at., 1999; Jacobson y Jensen, 2000; Rodríguez Cabrero, 2009).

El primero de los modelos, el sistema universal -también llamado “modelo nórdico”- es aquel en el que la atención a la dependencia se entiende como una extensión lógica de la protección del estado en la cobertura de las necesidades básicas de los ciudadanos. La protección se otorga por razones de ciudadanía, al igual que cualquier otra necesidad, basado en la gestión municipal, de financiación mixta y un alto compromiso en la provisión de fondos por parte del estado. El ejemplo más representativo de este modelo lo encontramos en los países nórdicos - Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia y Dinamarca- y en Holanda.

En el segundo modelo, la protección se haya insertada en el campo de la Seguridad Social al igual que las pensiones, el seguro por desempleo y la protección hacia la familia. En este modelo se reconoce la naturaleza del derecho a la protección, independientemente de la capacidad económica de la persona en situación de dependencia. Los principales ejemplos los encontramos en países como Alemania, Austria, Luxemburgo y Francia, donde su desarrollo comienza en los años 90 del siglo XX.

El modelo asistencial anglosajón de corte asistencialista y desarrollado básicamente en los países anglosajones -Reino Unido, Estados Unidos y Canadá- se centra en la atención a las personas sin recursos económicos, pero accesible a través del copago para las personas con recursos, con una fuerte presencia de la familia y la responsabilidad individual. Este modelo constituye un sistema de cobertura limitada, orientado a satisfacer las necesidades básicas de las personas dependientes sin recursos.

Por último, el modelo mediterráneo familiarista se ha caracteriza históricamente por una cobertura de protección también limitada, con una fuerte tradición de responsabilidad familiar en el cuidado, centrado básicamente en las mujeres. Los países más representativos de este modelo son los que corresponden a los países del arco mediterráneo: Italia, Portugal, Grecia y España. Aunque hay que añadir en referencia a este último país, el cual analizaremos en el siguiente apartado, que a partir del año 2007 inició un proceso de transición hacia un modelo de corte universal, pero con dificultades en su desarrollo derivadas del gran impacto que de la crisis económica ha tenido en general en este modelo de bienestar.

Por otro lado, Anttonen y Sipilä (1996) aportan una categorización particular de regímenes de cuidado basada en diferentes tradiciones institucionales de cobertura según países, y en la cual se establecen mayormente dos tipos de regímenes, a partir del énfasis otorgado a la provisión en prestaciones económicas -para la compra de servicios- o en servicios -residenciales, comunitarios o domiciliarios-. A la vez, dicho modelo presenta diferencias según las variaciones en la distribución de los dos tipos de programas mencionados: servicios o prestaciones económicas. Conformando el modelo de cuidado informal “informal care-led model” y el de servicios “services led-model”.

El modelo de cuidado informal o “informal care-led model” se caracteriza por una limitada provisión de servicios, tanto residenciales como domiciliarios y comunitarios. Este programa está diseñado con el fin de aumentar los ingresos familiares mediante transferencias económicas, con el propósito de que sea la familia quien satisfaga sus necesidades de cuidado en el mercado, o en su propio ámbito de soporte informal. Dentro de este modelo, encontramos igualmente dos variaciones institucionales: la primera, que delega toda la responsabilidad del cuidado en la familia, con un soporte e implicación limitados por parte de los poderes públicos -caso español-; la segunda, en cambio, se basa en una fuerte responsabilidad del estado hacia los más necesitados, y con una mayor implicación en la coordinación general del sistema -caso de Inglaterra-.

El “services led-model”, en cambio, es un modelo basado en la provisión generalizada de servicios, diseñados, incluso, con el fin de suplir a la familia en las actividades de cuidado. Este segundo modelo supone un limitado soporte en las prestaciones económicas, además de tener en cuenta la adopción de medidas complementarias como pueden ser las que concilian la vida laboral y familiar, así como fuertes medidas de regulación laboral en el sector de cuidados -como encontramos en el caso Suecia-. En este modelo también existen distintas prestaciones en servicios domiciliarios y residenciales, según países.

Reformas en los EB y en las políticas de cuidados en los últimos años

Autores como Moreno et al. (2014) han acuñado el término “Edades del Bienestar” para referirse a los desarrollos de las políticas sociales en los EB a partir del siglo XX. Estos autores califican de “Edad de Oro” a la etapa comprendida entre 1945 y 1975, que se correspondería con el período de máximo apogeo del capitalismo de bienestar europeo. La “Edad de Plata”, término designado por Taylor-Gooby (2002), que abarca los años 1976-2007, es también llamada de “austeridad permanente” (Pierson, 1996b, 1998, 2001a; Ferrera 2007; Levy, 1999; Esping-Andersen, 2000; Moreno, 2009a, 2000; Bonoli, 2001; Rhodes, 2001; Ferrera y

Hemerijck, 2003). Es en la “Edad de Plata” según estos autores, que empieza a consolidarse el llamado “welfare mix” con el reajuste de las políticas sociales y la incorporación de los sectores privados y sin ánimo de lucro en la provisión del bienestar social. La “Edad de Bronce” se inicia a partir de la crisis económica y financiera del año 2007, la cual contribuye a una fuerte desestabilización de la economía europea. Esta crisis se da principalmente en los países del sur de Europa, donde se produce un incremento considerable de las presiones hacia el desmantelamiento y las transformaciones de los sistemas (Moreno et al., 2014)

Tal y como se desprende de la evolución descrita, a partir de 1970 la prosperidad llega a su fin, dando paso al inicio de la llamada crisis del EB: la crisis del petróleo pone en evidencia la cada vez mayor interdependencia global de las economías europeas. El estancamiento internacional de la economía obliga a introducir medidas fiscales expansivas para controlar el déficit público (agotamiento del modelo económico keynesiano), con la consiguiente aparición de un desempleo crónico masivo y el aumento considerable del gasto público como resultado del incremento de las prestaciones por desempleo.

A pesar del énfasis dado a la tesis del desmantelamiento de los EB postindustriales de Mishra (1999), otros muchos autores defienden su resistencia e irreversibilidad alertando, sin embargo, de la actual situación de fragilidad. Para Pierson se da una situación de “austeridad permanente” y una reestructuración en tres dimensiones: remercantilización de la protección, con una gran participación del sector privado en la cobertura de las necesidades, y por lo tanto, una mayor dependencia de los ciudadanos hacia el mercado privado; la contención del gasto social que supone una reducción de prestaciones y servicios; y la recalibración, o adecuación de los programas a los objetivos, para así ajustar el coste social (Pierson 1996b, 1998, 2006).

En la misma línea, pero con distintos matices, Antón (2009) contrapone las hipótesis de la irreversibilidad y el desmantelamiento haciendo una dura crítica a las ideas de Misha, afirmando, al igual que Pierson, que es más adecuado hablar de reestructuración que de desmantelamiento. Antón mantiene que el EB no puede dar marcha atrás -irreversibilidad- pero que aun así, cree que existe una tendencia a infravalorar las profundas transformaciones de los últimos años, y aunque excluya el proceso de desmantelamiento a corto plazo, tampoco lo descarta a la larga. En cuanto a las reestructuraciones, asevera que existe una estrategia continuada y persistente dirigida a imponer una menor intensidad protectora, con un desplazamiento de la responsabilidad colectiva hacia lo individual, un aumento de la mercantilización y una restricción en la titularidad de los derechos sociales (Antón, 2009).

En cuanto al estudio de las reformas que están teniendo lugar en las políticas de cuidados, las teóricas feministas centran su análisis en el papel de la mujer en el trabajo reproductivo y la discriminación que este conlleva. Según estas autoras, la “crisis del modelo informal del cuidado” está fuertemente emparentado con los cambios que han tenido lugar en las economías postindustriales, y que han provocado que los países avanzados padezcan “nuevos riesgos sociales”, entre ellos, la actual carencia de soportes para la realización del trabajo de cuidados (Daly y Lewis, 2011).

Otras investigaciones focalizan su análisis en el mercado laboral informal, en el género y en los movimientos internacionales. Autoras como Oso y Ribas-Mateo (2012) ponen de manifiesto la importancia de las mujeres migrantes como agentes económicos y sociales en el mercado laboral informal, y su contribución a las llamadas “cadenas migratorias”.

Martínez Buján (2006, 2010) nos habla del “nuevo servicio doméstico del envejecimiento” para referirse al fenómeno asociado a la mercantilización de la atención personal. Según esta autora, la falta de personal dispuesto a realizar el trabajo de cuidados en las sociedades avanzadas ha hecho que se tenga que contratar a inmigrantes, contribuyendo a que el trabajo de cuidado informal sea una herramienta básica para la entrada al mercado laboral. Por consiguiente, y según esta autora, los programas de prestaciones monetarias asociados a la atención de las personas dependientes han contribuido a la mercantilización del cuidado y a su reorganización: el modelo del cuidado familiar ha pasado a ser ahora un modelo caracterizado por la presencia de una persona inmigrante en la familia (Bettio et al., 2006).

Pavolini y Ranci (2008) analizan la variabilidad en las políticas según diferentes modelos y países entre los años 1980 y 1990 -modelo original- y los años 1990 y 2006 -modelo revisado-. Según estos autores, en el primer período (80-90), Suecia y Holanda participaban de un modelo de servicios, mientras que el Reino Unido y Francia poseían un modelo mixto orientado a la prestación de servicios; Alemania e Italia, en cambio, gozaban del modelo de cuidados informal. En el segundo período analizado, Suecia continuaba con la provisión de un modelo de servicios revisado, mientras que Holanda ostentaba un modelo mezclado e integrado; el Reino Unido, un modelo mixto orientado hacia la provisión de servicios revisado; Francia un modelo mixto integrado, y, tanto Alemania como Italia, mantienen el modelo de cuidado informal.

Los autores defienden la tesis de que muchos países de Europa Occidental han llevado a cabo reformas en sus sistemas de protección de CLD durante los últimos 15 años, con el propósito de hacer frente a la cobertura de las necesidades y la creciente demanda de servicios: afirmando que dichas reformas responden más a una estrategia de reestructuración de los programas, que

a una verdadera reducción o recorte de los mismos. Apuntan a que se dan principalmente cuatro procesos de cambio: la tendencia a la combinación de prestaciones monetarias y a la provisión de servicios; el establecimiento de un nuevo mercado de cuidados privado basado en la competitividad; el fortalecimiento económico de los usuarios mediante el incremento de su poder adquisitivo; y, la introducción de medidas de financiación orientadas a la promoción del cuidado en el entorno familiar.

A partir de estos resultados Pavolini y Ranci (2008) concluyen que la sostenibilidad de los sistemas de CLD constituye uno de los grandes desafíos de los actuales Estados de bienestar europeos, cuyos principales retos consisten, por una parte, en hacer frente a la creciente demanda de cuidado, y por otra, en lidiar con las restricciones presupuestarias.

La atención a las situaciones de dependencia, para estos autores, supone un nuevo riesgo social cuya cobertura resulta del todo insuficiente para las políticas públicas tradicionales de protección – pensiones o sistema sanitario- debido sobre todo al incremento del número de personas dependientes en los últimos años, y que requieren de los CLD.

Además, todos estos cambios han sido interpretados como una remercantilización del cuidado familiar (Lewis, 1992; Ungerson, 1997). Y, por otro lado, el aumento del cuidado informal debido a la expansión de los programas basados en prestaciones económicas, se han traducido en una refamiliarización del cuidado.

2- REFORMAS EN EL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA ESPAÑOL: DESARROLLO Y SITUACIÓN ACTUAL

Tal y como hemos visto, el modelo de bienestar social Mediterráneo, también llamado "familiarista", lo integran el conjunto de países del sur de Europa. Estos países tienen en común una serie de características y peculiaridades que los diferencia del resto de los países del entorno europeo, como pueden ser: haber sufrido largos periodos de regímenes autoritarios, una fuerte presencia de la Iglesia católica, procesos de industrialización tardíos, un modelo de atención centrado en la familia, sobre todo en la mujer, y la falta histórica del desarrollo de servicios sociales públicos (Montagut, 2000).

El desarrollo del Sistema de Atención y Protección a la dependencia (SAAD), como sistema diferenciado de protección, comienza en España con la promulgación de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD). Anteriormente, las políticas dirigidas a la cobertura del riesgo de dependencia se hallaban fragmentadas. A parte de las políticas sociales clásicas; prestaciones por jubilación e

invalidez, los programas de atención estaban vinculados a los servicios sociales con clara orientación asistencial, y limitados a las disponibilidades presupuestarias públicas de cada momento.

La promulgación de la LAPAD constituye un logro significativo en cuanto a la adquisición de derechos sociales, dado que la ley define una nueva cobertura universal de derecho subjetivo frente a los riesgos de la dependencia: dicha Ley, según sus preceptos básicos, obliga a los poderes públicos a proveer de atención a todas aquellas personas en situación de dependencia.

Por lo tanto, el siguiente apartado se centrará en el análisis del desarrollo e implementación de la LAPAD, desde su promulgación el año 2007 hasta las últimas reformas que han tenido lugar en el año 2014. El análisis tiene como punto de partida un estudio previo publicado el año 2012 sobre las principales reformas y problemáticas de la implementación de la LAPAD (Albesa, 2013).

Metodología y modelo de análisis

Como he mencionado, el presente trabajo constituye una actualización del estudio previo sobre la implementación de la LAPAD y las problemáticas detectadas en su aplicación durante el período 2007-2012 (Albesa, 2013).

La actual revisión tiene como objetivo ampliar el análisis sobre las modificaciones y las problemáticas detectadas en la aplicación de la Ley hasta el año 2014.

El estudio tiene dos niveles de análisis; el primero está centrado en el análisis del contenido de la ley y las modificaciones sufridas por esta desde su puesta en marcha hasta el año 2014. En el segundo nivel se analizan las principales problemáticas detectadas en su aplicación, según las trabajadoras sociales encargadas de su gestión en la Comarca del Barcelonés de la provincia de Barcelona.

Las técnicas utilizadas para llevar a cabo el estudio han sido: la técnica de entrevista a informantes clave de diferentes servicios ocupados de la gestión de la dependencia; la observación documental de la LAPAD y otras normativas vinculadas; y, el análisis de contenido de la información.

En cuanto a las principales dimensiones de análisis, el estudio se ha centrado en las reformas y problemáticas en cuatro ejes: (1) el procedimiento de acceso al sistema y del reconocimiento del derecho; (2) la provisión de prestaciones y servicios; (3) la naturaleza del modelo: el derecho universal y subjetivo de ciudadanía; (4) y la organización del sistema.

Análisis de las principales reformas en la LAPAD

En este apartado se analizarán las principales reformas sufridas por la LAPAD desde el inicio de su aplicación en el año 2007 hasta la actualidad. No se trata de un análisis exhaustivo de la Ley, puesto que ello comportaría unos niveles de especificación del que no es objeto este análisis. Más bien se trata de identificar las principales reformas que ha sufrido la ley, y como estas reformas pueden situarse en relación a los otros modelos de atención presentados en el marco teórico.

Período 2007-2012

Las principales modificaciones sufridas por la ley en el período 2007-2012 han sido:

- ✓ El aumento en la fecha límite para resolver la solicitud: el tiempo para resolver las solicitudes pasa a ser de 3 a 6 meses desde la fecha de registro.
- ✓ El aumento del plazo en el reconocimiento del derecho: La fecha del reconocimiento del derecho pasa a ser la fecha de la resolución en lugar de la fecha de la solicitud.
- ✓ Recortes: aplazamiento del pago de la retroactividad: Las cantidades debidas con efecto retroactivo pasan a ser abonadas en pagos anuales por un período máximo de 5 años. A partir de 2012, y por un período de 30 meses, no se producen efectos retroactivos, además, el aplazamiento del pago de los efectos retroactivos aumenta hasta 8 años.
- ✓ Atrasos en el despliegue general del sistema y del acceso a los derechos: modificaciones en el calendario de aplicación: aumento del período de aplicación de los grados I al 2015.
- ✓ Cambios en la escala de evaluación: se establece una nueva estructura de valoración, con la eliminación de los dos niveles, que supone una revisión de grados y de recorte en las prestaciones en algunos casos.
- ✓ Servicio de ayuda a domicilio (SAD): se modifica la intensidad protectora, con la disminución de las horas mensuales de SAD dependiendo de los grados.

- ✓ Recortes: en las prestación económica del cuidador/a no profesional (CNP): Las prestaciones de CNP quedan sujetas a un período máximo de suspensión de 30 meses. Suspensión del convenio especial de la Seguridad social de los cuidadores. Reducción de un 15% de las prestaciones económicas por CNP.
- ✓ Prestaciones económicas de asistente personal: Se extiende a todos los grados el beneficio financiero para asistente personal.

Período 2013-2014

- ✓ Recortes: suspensión de las prestaciones vinculadas (PEV): suspensión temporal y por tiempo indefinido, a partir del 1 de agosto del 2013, de las prestaciones económicas que permitían la provisión de un servicio público en el caso de no disponibilidad del mismo, sobre todo servicios de tipo residencial.
- ✓ Incremento del copago: con la inclusión del patrimonio en el cálculo del copago de las prestaciones: determinación del copago según la capacidad económica de la persona que incluye la renta, el patrimonio y las bonificaciones por las cargas familiares.
- ✓ Activación de las PEV en las dependencias grado III y ingresos superiores a 1200 € mensuales con la finalidad de cubrir el diferencial del coste de la plaza.

Seguidamente, en la tabla 1 se incluye un esquema de las principales reformas de la Ley, la normativa y el año, así como del eje al que hace referencia.

TABLA 1: PRINCIPALES REFORMAS DE LAS LAPAD 2007-2014

REAL DECRET	EJE 1: Procedimiento de acceso y reconocimiento del derecho: reformas	EJE 2: Provisión de servicios y prestaciones: Reformas
RDL 8/2010.	-AUMENTO DE LA FECHA LÍMITE PARA LA RESOLUCIÓN (de 3 a 6 meses).	
	-AUMENTO FECHAS DE RECONOCIMIENTO DEL DERECHO (a partir de la fecha de resolución).	
		-APLAZAMIENTO DEL PAGO DE LA RETROACTIVIDAD (Las cantidades debidas pasan a ser abonadas en pagos anuales por un período máximo de 5 años).
RDL 20/2011	-RETRASO EN EL DESPLIEGE GENERAL DEL SISTEMA Y DEL ACCESO AL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS. LOS GRADOS I/ NIVEL 1 NO PUEDEN ACCEDER HASTA ENERO 2014 (Anteriormente 2013).	
RDL 20/2012	-CAMBIOS EN LA VALORACIÓN -EL BAREMO-: Eliminación de los dos niveles que equivale a una rebaja en el importe de las prestaciones económicas.	RECORTES EN LA PRESTACIÓ ECONÓMICA DE CUIDADOR NO PROFESIONAL (CNP): las PCNP quedan sujetas a un período de suspensión máximo de 30 meses. Suspensión del convenio especial de la Seguridad Social de los cuidadores. Reducción de las prestaciones por CNP.
	-RETRASO EN EL DESPLIEGE DEL SISTEMA Y DEL ACCESO AL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS (a partir de julio de 2015, excepto las solicitudes presentadas antes del 1/07/2011).	PRESTACIÓ ECONÓMICA D'ASSISTENT/A PERSONAL: se amplían a todos los grados.
	-RECORTES: SUSPENSIÓN Y APLAZAMIENTO DEL PAGO DE LA RETROACTIVIDAD (suspensión durante 30 meses de la retroactividad y aplazamiento de los pagos hasta 8 años)	RECORTES: EL SERVICIO DE AJUDA A DOMICILI (SAD): modificación de la intensidad protectora mensual en función del nivel de dependencia.
Orden BSF > 1 agosto 2013		-RECORTES: SUSPENSIÓN TEMPORAL Y POR TIEMPO INDEFINIDO DE LAS PEV: que permitían y garantizaban la provisión de un servicio público en caso de no disponibilidad del mismo.
OBSF/130/2014		-INCLUSIÓN DEL PATRIMONIO EN EL CÁLCULO DEL COPAGO DE LAS PRESTACIONES: grado III y a partir de ingresos > 1200 €.
OBSSF/339/2014		ACTIVACIÓN DE LAS PEV EN LAS DEPENDENCIAS GRADO III Y INGRESOS SUPERIORES A 1200 €

Tal como se ha podido apreciar en la tabla anterior, los ejes (1 y 2) que hacen referencia al procedimiento de acceso al sistema y el reconocimiento del derecho, han sido los que más se han visto afectados por las reformas llevadas a cabo desde el inicio de la aplicación de la Ley.

Las reformas se inician el año 2010. Las estrategias llevadas a cabo en las reformas durante los años 2010 y 2012 se centraron básicamente en una reducción del gasto mediante:

- ✓ El incremento de los plazos de acceso al sistema, que supusieron un retraso en el acceso al reconocimiento de los derechos.
- ✓ Los recortes: por una parte, debido a los cambios introducidos en el baremo de valoración ligado a las cuantías de las prestaciones económicas y los servicios mediante la necesaria revisión de grados. Y por otra, por las reducciones de servicios (SAD), La suspensión en el pago de la retroactividad, la eliminación definitiva algunos derechos (las cotizaciones a la seguridad social) y la suspensión temporal de prestaciones, como las prestaciones de CNP.

A partir del 2013 continúan los recortes con la intención de la reducción del gasto, que cristalizan en la suspensión de la PEVs: prestaciones que constituían la última red de garantía de acceso al sistema mediante la posibilidad de la compra de un servicio privado en el caso de no disponibilidad de plazas públicas, por lo que el acceso a plazas privada de servicios, tanto residenciales como comunitarios queda reducido.

Por último, las reformas durante el 2014 se han centrado en la revisión del sistema de copago y en el consiguiente aumento del mismo atendiendo a la capacidad económica de la persona. Por otro lado, se han activado las PEVs, pero solamente para cubrir la diferencia del coste de servicios en determinados casos de alta dependencia y alta capacidad económica (Grado III e ingresos superiores a 1200€)

Por otro lado, mientras que en el año 2010-2011 las estrategias reformadoras se centraron básicamente en los cambios de calendario, aumento de plazos en el proceso y el acceso a las prestaciones. En los años 2012-2014 las reformas se extienden a los recortes en las prestaciones y los servicios; dándose una disminución en la intensidad protectora del servicio del SAD, la suspensión del pago de las prestaciones económicas por CNP, la suspensión del pago de la retroactividad y la suspensión de las PEV (reactivadas este último año, pero con restricciones)

Aplicación de la LAPAD: principales problemáticas detectadas

Las principales problemáticas detectadas por parte de los profesionales entrevistados en relación al procedimiento de accesos y reconocimiento del derecho (eje 1) han sido: por una parte y durante el inicio de su aplicación: la falta de previsión y organización en el sistema. Hecho que provocó un colapso en el sistema y un incremento de las listas de espera de hasta casi un año para la realización de las valoraciones a las personas dependientes, y de aproximadamente 2 años para la elaboración

del Programa Individual de Atención (PIA). Por otra parte, desde su inicio, la excesiva burocratización del procedimiento y la falta de la previsión de medios para hacer frente a las demandas y necesidades derivadas de la aplicación de la ley, conllevó una excesiva lentitud en el desarrollo del sistema, el empeoramiento de la situación de las personas dependientes por falta de respuesta a las necesidades y la mala utilización de recursos públicos.

Otro aspecto significativo en relación al acceso a las prestaciones y servicios es el condicionante que ha supuesto la reforma del baremo. Dicha modificación ha incrementado el criterio de acceso y de la valoración de grados, con lo cual muchas personas prescinden de solicitar la revisión por miedo a la reducción del grado y consiguientemente de las prestaciones.

Por otra parte, la problemática por los retrasos de acceso al sistema ocasionados por las reformas iniciales, todavía persiste. Actualmente, dichos retrasos no están motivados tanto por las dificultades iniciales de colapso del sistema, sino más bien por el mantenimiento de una parte importante de la población dependiente aún sin acceso al mismo: como es el caso de los grados de dependencia moderados (grado I), que unido a las largas listas de espera para el acceso a los servicios residenciales y comunitarios, claramente deficientes en la cobertura real de las necesidades de la población, representan una problemática importante para esta.

Además de lo anteriormente referenciado, y en relación a las problemáticas detectadas en la provisión de servicios (eje 2). Este eje ha sido uno de los que más modificaciones ha experimentado entre los años 2012 y 2014. Como ya se ha mencionado, las principales problemáticas detectadas y sentidas por las profesionales han sido las reducciones y recortes que se han producido de forma gradual a partir de 2012. A partir del año 2012, la estrategia pública de contención del gasto se ha centrado especialmente en la reducción del coste y en los recortes en servicios, primero, en el año 2012, las prestaciones de CNP i después en el año 2013 las prestaciones económicas vinculadas al pago de servicios (PEV).

Estas medidas han propiciado un retroceso y pérdida de calidad importante del sistema en relación al modelo promulgado por la Ley. La carencia histórica de servicios en el modelo español y la incapacidad de gestión actual de servicios; tanto comunitarios como residenciales, ha desembocado en una incapacidad total por parte de los profesionales a cargo del sistema de dar respuesta a las problemáticas y necesidades generadas por las situaciones de dependencia, tanto de los usuarios como de sus familiares, generando en ellos una gran frustración al perderse las garantías que señalaba la Ley y además generando un incremento de situaciones de verdadero riesgo social.

Por otro lado, en referencia a los eje 3 y 4, y en cuanto al análisis de la naturaleza del modelo. La Ley promulga como principios básicos, el acceso universal al sistema de todos los ciudadanos y la provisión de servicios como derecho subjetivo. En este sentido, y según hemos ido viendo a lo largo de la exposición, se ha producido una falta de cobertura real de las necesidades de las personas

dependientes y de recursos que en definitiva son los encargados de hacer frente a sus necesidades básicas. Por lo que, y según la información analizada, la falta de cobertura de las necesidades propiciada por los diferentes mecanismos expuestos, y los recortes en los derechos esenciales han tenido como resultado la no efectividad real del derecho subjetivo y universal a la atención, y por tanto, la desatención y el empeoramiento de la situación del dependiente.

Por último, en cuanto a las problemáticas detectadas en la organización del sistema (4 eje). En un principio estas problemáticas se centraron en la velocidad en que se puso en marcha el sistema sin disponer de los recursos adecuados para su correcto funcionamiento, la falta de circuitos de coordinación en los distintos niveles de la administración y las dificultades en la coordinación entre diferentes ámbitos de la administración. Más recientemente cabe señalar que algunos equipos se han ido reestructurando y recortando debido a la falta de medios económicos y a las crecientes necesidades sociales a consecuencia de la crisis económica sostenida.

Conclusiones

Aunque este estudio no supone un cierre definitivo del tema. Como conclusión se puede afirmar que ha habido un desmantelamiento progresivo del sistema a partir del 2010 como consecuencia de las políticas de recortes derivadas de las medidas de ajuste presupuestario público a raíz de la crisis económica.

En el desarrollo del sistema podemos apreciar claramente dos etapas: la primera, que supondría el inicio del proceso en el año 2007-2010. En esta etapa se inicia el despliegue del sistema según el calendario previsto por la ley, aunque con ciertas peculiaridades, dado que se da un desequilibrio importante entre la provisión de servicios y las prestaciones económicas, con un claro predominio de estas últimas. Por lo que podemos señalar que en el desarrollo del modelo se produce una tendencia a la mercantilización de los servicios mediante la provisión y aumento de la capacidad económica de las familias con el objeto que estas, frente a la carencia predominante de servicios públicos, puedan adquirirlos en el mercado. Además, otra de las características del desarrollo del sistema consiste en la provisión también de ayudas económicas para el cuidado en el hogar, aspecto, como hemos apreciado en el marco teórico, que propicia la refamiliarización de las políticas, a la vez que, un aumento de la compra de servicios de ayuda a domicilio en el mercado no reglado (informal). Aspecto que ha incrementado de forma significativa la aparición de mercados de cuidado informales y de economía sumergida abastecidos con mujeres procedentes de otros países, sobre todo de Suramérica, .

En la segunda etapa de desarrollo, con la consolidación de la crisis económica y la implementación de las medidas de austeridad y ajuste presupuestario por parte de las administraciones públicas, comienzan las reformas y el desmantelamiento del sistema. Esta etapa abarcaría los años 2010-2014. Lo más significativo en este período es que se da, en un principio, una fuerte estrategia de reformas

orientadas a incrementar los plazos y retrasar el acceso al sistema y un fortalecimiento de los criterios para acceder a los derechos, sobre todo en el año 2010. También en este año empiezan a disminuir las cuantías de las prestaciones económicas y de las prestaciones de algunos servicios como el SAD. En el año 2012 se implementa un recorte significativo con la suspensión de las ayudas de CNP, que quedan en suspenso por un período de 30 meses. Posteriormente el año 2013, continúan las reformas orientadas a la suspensión de las prestaciones económicas (PEV), las cuales constituían la última garantía de acceso a servicios privadas frente a la carencia de plazas públicas. Por último, en el año 2014 continúan los recortes y las medidas de ajuste con la inclusión del patrimonio personal del usuario en el cálculo del copago y el consiguiente incremento en el coste de los servicios y prestaciones.

En general, las modificaciones y reformas apuntadas en el desarrollo e implementación del SAAD durante el período 2010-2014 se han centrado básicamente en una estrategia de aumento de plazos y consiguientemente en el retraso de acceso al sistema, el recorte generalizado de servicios y prestaciones y un aumento del coste de los mismos.

En cuanto a las principales problemáticas y consecuencias en la aplicación de la Ley: la progresiva reducción del gasto público en prestaciones, la priorización de las prestaciones económicas en detrimento de los servicios, principalmente la utilización masiva de las prestaciones económicas de cuidador/a no profesional, han supuesto una continuidad del modelo de bienestar social español familiarista y la generación de un mercado laboral de mano de obra extranjera entorno a la economía sumergida. La problemática principal que trasciende al desarrollo de la Ley y del sistema es la falta endémica de servicios públicos, que se ha tratado de suplir con la provisión generalizada de prestaciones económicas, y que han dejado en una situación de desprotección absoluta a las personas con dependencia a partir de los recortes de las mismas en el año 2012.

Por otro lado, y en cuanto a lo referente a dónde podríamos situar nuestro modelo de cuidados. Cabe señalar que más que dentro del modelo universal de cuidados propio de los países del norte de Europa con una fuerte presencia pública de servicios “services led-model”. Nuestro modelo de cuidados se insertaría en el modelo de cuidados informales “care-led-model”. Y dentro de este modelo, lo situaríamos en la variante con fuerte presencia de la familia en la provisión de cuidado y baja implicación pública en la atención.

Aunque el sistema todavía pervive, existen serias dudas sobre su viabilidad futura si no se produce un viraje significativo de esta política pública. En este sentido las tesis de reestructuración defendida por algunos autores en el marco teórico, no serían aplicables en este modelo. Más bien podríamos apuntar a que la crisis económica en los países del sur de Europa ha conllevado un desmantelamiento de las políticas de cuidado que querían implementarse justamente terminado el primer lustro del S. XXI,

desembocando en un intento frustrado y la vuelta al modelo inicial de cuidados, más que a una implementación de un nuevo sistema de atención fundamentado en derechos universales.

Referencias bibliográficas

- Albesa, E. (2013) “Análisis de la Aplicación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia” Editado en la Revista de Servicios Sociales y Políticas Sociales “Aportaciones sobre la intervención social en tiempo de malestares. XII Congreso Estatal del Trabajo Social, Marbella (Málaga), 14 al 16 Noviembre 2013”. Consejo General delº Trabajo social.
- Antón A. (2009). “Reestructuración del Estado de Bienestar”. Madrid. Talasa.
- Anttonen, A. y Sipilä, J. (1996) ‘European Social Care Services: Is it Possible to Identify Models?’, *Journal of European Social Policy* 6 (2): 87–100. Anttonen, A., Sipilä, J. and Baldock, J. (2003) ‘Patterns of Social Care in Five Industrial Societies: Explaining Diversity’, in A. Anttonen, J. Baldock and J. Sipilä (eds) *The Young, the Old and the State*. Cheltenham and London: Edward Elgar.
- Bettio, F. and Plantenga, J. (2004) ‘Comparing Care Regimes in Europe’, *Feminist Economics* 10 (1): 85–113.
- Bettio, F., Simonazzi, A. y Villa, P. (2006), Change in care regimes and female migration: the care drain in the Mediterranean, en *Journal of European Social Policy*, 16(3): 271-285.
- Bonoli, G. (2001), "Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation" en P. Pierson (Ed.), *The New Politics of the Welfare State*, New York: Oxford University Press: 238-64.
- Carrasco, C., Borderías, C., Torns, T. (2011). *El Trabajo de Cuidados: Antecedentes Históricos y Debates Actuales*. En Carrasco C., Borderías, C. i Torns, T. (Ed.). (pàg. 13-95). *El Trabajo de Cuidados, Historia, Teoría y Políticas*. Madrid: Catarata.
- Daly, M. and Lewis, J. (2000), “The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states”, *British Journal of Sociology*, Vol. 51 No. 2, pp. 281-98.
- Daly, M. (2002), “Care as a good for public policy”, *Journal of Social Policy*, Vol. 32 No. 2, pp. 251-70. Daly, M. (2011), *Welfare*, Polity Press, Cambridge.
- Daly, M. (2011). What adult worker model? A critical look at recent social policy reform in Europe from a gender and family perspective. *Social Politics*, 18(1), 1–23. Retrieved from <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21692242>
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare State Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, G. (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona: Ariel.
- Ferrera, M. (2007), *The European Welfare State. Golden achievements, silver prospects*. Turín: URGE 4/2007. http://www.urge.it/files/papers/3_wpurge4_2007.pdf.
- Ferrera, M. y Hemerijck, A. (2003), "Recalibrating Europe's Welfare Regimes" en J. Zeitlin y D.M. Drubek Ed.), *Governing Work and Welfare in the New Economy: European and American Experiments*, Oxford: Oxford University Press: 88-128.
- Jacobzone, S. (1999) ‘Ageing and Care for Frail Elderly Persons: an Overview of International Perspectives’, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No. 38. Paris: OECD.
- Jacobzone, S. y Jenson, J. (2000) *Care Allowances for Frail Elderly and their Impact on Women Care-givers*. Paris: OECD.
- Leibfried, S. (1992), *Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community*, en *Social Policy in a Changing Europe*, Z. Ferge and J. Kolberg, ed. Nueva York/Frankfurt (Main): Westview/Campus.

- Levy, J.D. (1999), "Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe", *Politics & Society*, 27 (2): 239-73.
- Lewis, J. (1992), "Gender and the development of Welfare Regimes", *Journal of European Social Policy*, 2 (3): 159-73.
- Martínez Buján, R. (2006). El Cuidado de Ancianos: un Nicho Laboral para Mujeres Inmigrantes y un Reto de Gestión para las Entidades del Tercer Sector. *Revista Española del Tercer Sector*, 4, 145-173.
- Martínez Buján, R. (2010). Bienestar y cuidados: el oficio del cariño. Mujeres inmigrantes y mayores nativos. Madrid: CSIC (en prensa).
- Mishra, R. (1999), *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar. Moreno, L. (2009a), "Nursopob: Presentación, contexto del bienestar y Nuevos riesgos sociales" en L. Moreno (Ed.), *Reformas de las políticas del bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI: 1-34.
- Montegut, T. (2000): "Política Social: una Introducció". BCN. Ariel.
- Moreno, L. y Serrano-Pascual, A. (2009), "Modelo Social Europeo y Políticas Sociales: una evaluación formativa institucional", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2: 11-32.
- Moreno et al. (2014). *Los Sistemas de Bienestar Europeos tras la Crisis Económica*. Documento de Estudio 3. Madrid: Programa Eurosocietal.
- OECD (2011) 'Help Wanted? Providing and Paying for Long-term Care', OECD, Paris.
- Oso, L. i Ribas-Mateos, N. (2012). De la sorpresa a la incertidumbre: etapas en el estudio de la temática sobre género y migración en el contexto español. En *PAPERS revista de sociología*. Nuevos retos en los estudios de género y migración en España, número 97, volumen 3, 511-520.
- Österle, A., Heitzmann, K. (2009): Welfare state development in Austria: strong traditions meet new challenges. In: Klaus Schubert, Simon Hegelich & Ursula Bazant (Eds.): *The Handbook of European Welfare Systems*, Abingdon and New York: Routledge, 31-48.
- Pavolini, E. and Ranci, C. (2008), "Restructuring the welfare state: reforms in long-term care in eastern European countries", *Journal of European Social Policy*, Vol. 18 No. 3, pp. 246-59.
- Pfau-Effinger, B. (2005) 'Welfare State Policies and the Development of care arrangements' *European Societies* 7(2):321-347.
- Pierson, P. (Ed.) (2001) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Pierson, P. (1996b), "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, 48 (2): 29.
- Pierson, P. (1998) 'Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity'. *Journal of European Public Policy*, 5, 539-60.
- Pierson, P. (2006). Sobrellevando la Austeridad Permanente. Reestructuración del Estado de Bienestar en las Democracias Desarrolladas. *Zona abierta*. Madrid, 121-164.
- Rodríguez, G. (2007). La Protección Social de la Dependencia en España. Un Modelo Sui Generis de Desarrollo de los Derechos Sociales. *Política y Sociedad*. Madrid, 2, 69-85.
- Taylor-Gooby, P. (2002): "Hollowing out versus the new interventionism, Public attitudes and welfare futures", en Stefan Svallfors y Peter Taylor-Gooby (eds.), *The end of the Welfare State? Responses to state retrenchment*, Londres, Routledge, 1-12.
- Taylor-Gooby, P. (2002), *The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience*, en *Journal of Social Policy*, 31 (4): 597-621.
- Ungerson, C. (1997). *Social Politics and the Commodification of Care*. *Social Politics*, 4 (3): 362-81.

LA PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA.

IMPACTO REAL DE LAS ÚLTIMAS MEDIDAS DE RECORTE

PROFA. DRA. MANUELA DURÁN BERNARDINO

Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Granada

mduranb@ugr.es

RESUMEN:

En el año 2012 se aprueban un conjunto de medidas que suponen una notoria modificación del originario Sistema de dependencia con el objeto de garantizar su sostenibilidad. Entre estas medidas figuran: a) se expulsa a los cuidadores del Sistema de Seguridad Social; b) se reduce el nivel mínimo de financiación a cargo de la Administración General del Estado y se deja en suspensión el nivel intermedio de financiación, acordado entre la AGE y las CCAA al mismo tiempo que se incrementa de forma destacada la participación de los beneficiarios en el coste del sistema; c) se paraliza el calendario de aplicación progresiva de la Ley de dependencia. Bajo la perspectiva de dos años transcurridos, el objeto de esta comunicación es analizar pormenorizadamente la incidencia real de las últimas medidas de recorte adoptadas en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y evaluar con precisión las consecuencias que de las mismas se derivan para más de un millón de personas dependientes y sus familias.

PALABRAS CLAVE: dependencia, autonomía personal, reformas, sostenibilidad, desprotección.

SUMARIO:

I. Introducción.

II. Cambio de dirección en la configuración del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Últimas medidas.

1. Restricción de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.
2. Reducción en la aportación de la Administración General del Estado a la financiación del sistema de dependencia.
3. Paralización del calendario de aplicación progresiva de la Ley.

III. Incidencia real de las medidas adoptadas en el Sistema de dependencia.

I. Introducción

El Estado trata de dar respuesta a la intensa y creciente demanda de protección de las personas en situación de dependencia con la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia¹, que ya en su exposición de motivos advierte de la magnitud del problema social que se acota con el concepto de dependencia: «La atención a las personas en situación de dependencia constituye uno de los principales *retos* de la política social de los países desarrollados». Partiendo de la noción utilizada por el Consejo de Europa, el reto consiste en atender las necesidades de aquellas «personas que, por razones ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayuda importantes a fin de realizar las actividades corrientes de la vida diaria» [Recomendación n.º 98].

Así, estamos ante una Ley que representa un importante avance de nuestro Sistema de protección Social, al regular las condiciones básicas dirigidas a garantizar la igualdad en la atención a las personas dependientes sobre la base del reconocimiento de un derecho subjetivo y universal (Beltrán, 2008).

Con la aprobación de esta Ley, el Estado sienta los cimientos para la configuración del nuevo Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que, lejos de integrarse en el Sistema de Seguridad Social, se concibe como un Sistema de protección específico y autónomo, llamado a ser el cuarto pilar del Estado del Bienestar. Debe destacarse desde el principio la enorme complejidad del modelo legal que se pretende instaurar, donde están involucrados todos los niveles de las administraciones públicas – Administración General del Estado, Administraciones autonómicas, Administraciones locales–, el ámbito privado o familiar, las organizaciones de mayores y personas con discapacidad, y entidades del Tercer Sector, que igualmente intervienen en el Sistema.

Pese a lo positivo de la puesta en marcha de este sistema, lo cierto es que actualmente no podemos hablar de un modelo de protección cuyo desarrollo e implantación efectiva haya culminado. Las reformas emprendidas a consecuencia de la crisis económica han tenido una grave incidencia en la protección dispensada por el SAAD, ya que las medidas aprobadas en el año 2012 no sólo han provocado la

¹ BOE N.º 299, de 15 de diciembre de 2006.

paralización del Sistema, sino que su implantación está derivando en un paulatino retroceso de su acción protectora en los términos que en los siguientes epígrafes se analiza.

II. Cambio de dirección en la configuración del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Medidas adoptadas

Con el objeto de garantizar la sostenibilidad presente y futura del sistema y reducir el gasto público, recientemente se han aprobado un conjunto de disposiciones de enorme interés y trascendencia para el estudio técnico-jurídico de la dependencia y para la comprensión del cambio de dirección que se pretende adoptar en la configuración del sistema español de protección social de la dependencia. Se hace aquí referencia al Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad², y al Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012, para la mejora del SAAD, cuya aprobación –junto a las Leyes 2/2012, de 29 de junio, 17/2012, de 27 de diciembre y 22/2013, de 23 de diciembre y el Proyecto de Ley Presupuestos Generales del Estado 2015– ha supuesto una notoria modificación del originario Sistema de dependencia. Para una mejor comprensión, las medidas aprobadas e implementadas se analizan a continuación por bloques temáticos.

1. Restricción de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar

Con la intención de fomentar las prestaciones de servicio y reducir el gasto público se adoptan un conjunto de medidas que restringen sumamente la concesión de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar:

1º. Se introduce un nuevo criterio de asignación del nivel mínimo de protección. Así, la distribución entre las Comunidades Autónomas del nivel mínimo de protección trasferido por la Administración General del Estado, ya no solo se efectuará conforme al número de beneficiarios y la cuantía por grado de dependencia reconocida para cada uno de ellos³, sino que se ponderará positivamente la prestación de servicios respecto a

² BOE núm. 168, de 14 de julio de 2012.

³ Este criterio permitió que desde que entrara en vigor la Ley de dependencia, las Comunidades Autónomas recibiesen una financiación adicional de la Administración General del Estado al no

la prestación económica por cuidados en el entorno familiar⁴ (propuesta de mejora 15^a recogida en el RD-Ley y aprobada por el RD 1050/2013, de 27 de diciembre).

2°. El reconocimiento de esta prestación estará sujeto a un plazo suspensivo máximo de dos años para las personas que a día de 16 de julio de 2012, fecha de entrada en vigor del RD-Ley, no hubieran comenzado a percibir todavía la prestación económica reconocida a su favor (Propuesta de mejora 13^a del Acuerdo y Disposición adicional séptima del RD).

3°. En el marco de los recortes y de las limitaciones de las prestaciones económicas de cuidado familiar, a partir de la entrada en vigor del RD-Ley, el Convenio Especial regulado en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, pasa a tener carácter voluntario para los cuidadores no profesionales, pudiendo ser suscrito entre el cuidador no profesional y la Tesorería General de la Seguridad Social. Estos convenios surtirán efectos desde la fecha de la solicitud de suscripción del convenio especial (Disposición adicional octava). Aquellos convenios especiales que existieran con carácter previo a la entrada en vigor del Real Decreto 20/2012, fueron extinguidos el día 31 de agosto de 2012, salvo en aquellos casos en los que el cuidador hubiera solicitado expresamente el mantenimiento del mismo con anterioridad al día 2 de noviembre de 2012, en cuyo caso se entenderá que subsiste desde el día 1 de septiembre de 2012 (Disposición transitoria decimotercera).

4°. Las cotizaciones a la Seguridad social por el Convenio Especial no seguirán a cargo de la Administración General de la Seguridad Social sino que en aquellos casos en los que el cuidador de forma voluntaria decida mantener dicho convenio, se establece con carácter transitorio que desde el día 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 2012 la cotización a la Seguridad Social tendrá una reducción del 10% en el total de la cuota a abonar, siendo a cargo de la Administración General del Estado el 5% del total

diferenciar las prestaciones en función de su existencia previa a la Ley, es decir, la AGE no solo contribuía al gasto “nuevo”, generado para cumplir los objetivos de la Ley, sino también al gasto “consolidado” en las diferentes Comunidades autónomas. Así se destaca en el Informe del Gobierno para la evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia, Ministerio de Sanidad, Política social e Igualdad, 4 de noviembre de 2011, pág. 188. (Puede consultarse en http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/ie_2011_informeevaluacion.pdf).

⁴ No obstante, para evitar desequilibrios demasiado pronunciados y acelerados en la financiación de unas Comunidades (las que han venido dando prioridad a las prestaciones de servicios, como es el caso de Castilla y León o Andalucía) a otras (en las que tiene un mayor peso las prestaciones económicas, como sucede en Islas Baleares o Murcia), se prevé que el reparto del nivel mínimo evolucione progresivamente a lo largo de cinco años, estableciendo una evolución temporal en la implantación de la distribución por beneficiarios y por prestaciones.

de la cuota y el 85% restante a cargo del cuidador no profesional (Disposición transitoria decimotercera). Una vez transcurrido este periodo, es decir, a partir del 1 de enero de 2013, el Gobierno dejó de cotizar a la seguridad social por aquellas personas que cuidan a un familiar, de forma que el convenio especial pasa a estar a cargo exclusivo del cuidador no profesional (Disposición adicional octava y Disposición transitoria decimotercera).

Como era de esperar, el número de convenios especiales de cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia se ha reducido drásticamente y de forma inmediata⁵. A fecha de 31 de marzo de 2013 -tan solo tres meses después-, el número total de convenios suscritos por los cuidadores no profesionales era de 21.685, correspondientes a 20.993 convenios obligatorios y, tan sólo, 682 convenios voluntarios⁶. Tras dos años de las reformas adoptadas (julio 2012), se puede comprobar que el número de cuidadores no profesionales dados de alta ha continuado descendiendo. Si comparamos los datos de afiliación con anterioridad de la reforma con los datos actuales, comprobamos que la afiliación se ha reducido un 91,5%, pasando de 172.363 personas afiliadas antes de la reforma a tan solo 14.594 en el mes de julio de 2014.

5º. Se reducen en un 15% las cuantías económicas máximas recibidas por los cuidadores familiares (Disposición transitoria décima del RDL 20/2012, de 13 de julio, a la que se remite igualmente el RD 1051/2013, de 27 de diciembre), que podrá ser aumentado por las Comunidades Autónomas en función de sus necesidades de financiación y presupuestarias (Propuesta de mejora 15ª del Acuerdo de 10 de julio)⁷.

⁵ El punto más álgido de afiliación de cuidadores no profesionales se alcanzó en julio de 2012 y fue de 180.021. A partir de dicha fecha y como consecuencia directa del impacto que tiene el RD 20/2012 para el Sistema de Seguridad Social, los datos de afiliación han ido cayendo. Tan solo en los meses de noviembre y diciembre se redujo en 148.672. Véase el Informe de Afiliados Ocupados a la Seguridad Social de diciembre de 2012, Ministerio de empleo y Seguridad Social.

⁶ IMSERSO: Datos de gestión del SAAD a 31 de marzo de 2012. Convenio especial de cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2013. (Puede consultarse en http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/im_062035.pdf).

⁷ Para los beneficiarios que tuvieran reconocido un grado y nivel de dependencia a la entrada en vigor del Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, la cuantía máxima de esta prestación será la siguiente, hasta que se regule reglamentariamente: 442,59 euros mensuales (grado III, nivel 2), 354,43 (grado III, nivel 1), 286,66 (grado II, nivel 2), 255,77 (grado II, nivel 1), 152,00 (grado I, nivel 2). Para aquellos solicitantes que no tengan reconocido grado y nivel de dependencia, así como para los nuevos solicitantes, les será de aplicación una cuantía más reducida: 387,64 (grado III), 268,79 (grado II) y 153,00 (grado I) hasta que se regule reglamentariamente (Disposición transitoria décima).

2. Reducción en la aportación de la Administración General del Estado a la financiación del sistema de dependencia

Con la finalidad de generar un ahorro en el gasto de la Administración General del Estado, se adoptan un conjunto de medidas de carácter económico que inciden directamente en los niveles de financiación del sistema de dependencia, redefiniéndose la participación de los diferentes agentes implicados (Administración General del Estado, Comunidad Autónoma, beneficiario). Según se dispone, la pretensión de estas medidas no es otra que la de alcanzar un *reequilibrio sostenible del Sistema*, garantizando el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.

1º. Se reducen las cuantías del nivel mínimo de financiación del Sistema.

Recuérdese que el nivel mínimo de protección garantizado a cada beneficiario fue para el año 2007, primer ejercicio (art 3.3 y Anexo RD 614/2007):

Grado III, Gran Dependencia, nivel 2	250 euros
Grado III, Gran Dependencia, nivel 1	170 euros

Dichas cuantías debían actualizarse anualmente mediante Real decreto, en función de la actualización aplicada al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (art. 3.4 RD 614/2007, actualmente derogado). Sin embargo, tan solo se cumplió con dicha previsión durante los tres ejercicios siguientes⁸.

Así es, con la aprobación del RD-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit

⁸ Para el ejercicio 2008, el Real Decreto 179/2008, de 8 de febrero, (por el que se modifica el Real Decreto 6/2008) actualizó las cuantías señaladas para el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado para cada beneficiario del sistema en situación de Grado III (Gran dependencia), de conformidad con el incremento del 3,50 % del IPREM, resultando ser de 258,75 (Grado III, nivel 2) y de 175,95 euros (Grado III, nivel 1). Del mismo modo, estableció las cuantías para el nivel mínimo de protección garantizado para los beneficiarios valorados con el Grado II, nivel 2 (dependencia severa), siendo de 100 euros mensuales. Para el ejercicio 2009, el RD 74/2009, actualiza las cuantías de conformidad con el incremento del 2% del IPREM, resultando ser de 263,93 (Grado III, nivel 2), 179,97 (Grado III, nivel I), y 102,00 euros mensuales (Grado II, nivel 2). Igualmente, establece la cuantía correspondiente a los dependientes valorados en el grado II, nivel 1, siendo de 70 euros mensuales. Para el ejercicio 2010, último año de actualización, el Real Decreto 373/2010, de 26 de marzo, (BOE de 27 de marzo), con arreglo al incremento del 1 por 100 del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) actualiza las cuantías siendo de 166,57 euros (Grado III, nivel 2), 181,26 (Grado III, nivel 1), 103,20 (Grado II, nivel 2) y 70,70 (Grado II, nivel 1).

público⁹ y a posteriori, se incumple con la actualización anual del nivel mínimo de protección y con el calendario de aplicación progresiva regulado en la Disposición Final primera de la Ley de dependencia, que se pospone hasta mediados del año 2015¹⁰. Así, en el ejercicio 2012 las cuantías de la asignación a las Comunidades Autónomas del nivel mínimo de protección previsto en el artículo 9 de la Ley 39/2006, lejos de ser actualizadas, se redujeron considerablemente y no a todos los dependientes por igual, sino en función de la fecha en la que hubiera tenido lugar la resolución del grado y nivel de dependencia. Así, la Disposición transitoria undécima del RD- Ley 20/2012, de 13 de julio, establece que para los beneficiarios que tengan resolución de grado y nivel de dependencia reconocido a la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley, las cuantías correspondientes al nivel mínimo de protección garantizado por el Estado, serán las siguientes:

Grado III Gran Dependencia, nivel 2	231.28 euros
Grado III Gran Dependencia, nivel 1	157.26 euros
Grado II Dependencia Severa, nivel 2	89.38 euros
Grado II Dependencia Severa, nivel 1	61.36 euros
Grado I Dependencia Moderada, nivel 2	52.06 euros

En cambio, para los beneficiarios que no tengan resolución de reconocimiento de la situación de dependencia a la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley, la aportación del Estado es aún menor, concretada en cantidades, ahora sólo por grados, que resultan ser un promedio entre el nivel máximo y el mínimo, siendo ahora de:

Grado III, Gran Dependencia	177, 86 euros
Grado II, Dependencia Severa	82,84 euros
Grado I, Dependencia Moderada	44,33 euros

⁹ BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 2011.

¹⁰ Como se observa, la actualización de las cuantías del nivel mínimo de protección a cargo exclusivo del Estado tan sólo se cumplió durante los tres primeros años de vigencia de la Ley de dependencia. No obstante, ya se preveía un estancamiento porque durante este periodo el incremento de las cuantías era progresivamente menor, siendo del 3,5% para el ejercicio 2008, del 2% para el ejercicio 2009, del 1% para el ejercicio 2010 y del 0% para los años consecutivos.

Dichas cuantías no han sido modificada por el RD 1050/2013, de 27 de diciembre, regulador del nivel mínimo de protección, ya que en su artículo 4 establece que la aportación del Estado para la financiación de este nivel será, para cada grado, la establecida en la Disposición transitoria undécima del RD-Ley 20/2012, de 13 de julio.

Como se ha podido comprobar, las aportaciones del nivel mínimo de protección para cada grado se han reducido tras el Real Decreto-Ley, en promedio, un 13%¹¹.

2º. Se deja en suspensión el nivel intermedio de financiación del Sistema.

El segundo nivel de protección del Sistema de dependencia es el compartido entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas (art. 10.1 LD) dentro del Marco *de Cooperación Interadministrativa*, acordado en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD y desarrollado mediante *convenios de colaboración* (Correa, 2011)¹².

En los convenios se han venido determinando las obligaciones asumidas por cada una de las partes (Administración General del Estado y Administración Autonómica) para la financiación de los servicios y prestaciones del Sistema, teniendo en cuenta las características concretas de cada Comunidad Autónoma en función de la población potencialmente dependiente (los primeros años) y la población dependiente ya evaluada (los años posteriores)¹³, la dispersión geográfica, la insularidad, emigrantes retornados y otros factores, con el objeto de respetar el principio de equidad en la distribución territorial de los recursos económicos (arts. 10.4 y 32.3 LD)¹⁴. Para ello, debe tenerse en

¹¹ En términos anuales, la financiación del nivel mínimo ha pasado de 1.634 millones de euros a 1.418 millones de euros, lo que supone una reducción de 216 millones de euros al año. Véase el análisis de los cambios acaecidos en el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado, en Vilaplana, C., (2012) “Valoración económica de las medidas de mejora del sistema de autonomía y atención a la dependencia aprobadas por el Real Decreto 20/2012, de 13 de julio”, en *Revista Actas de la Dependencia, Fundación Caser para la Dependencia*. Número 6, p. 40.

¹² A tal efecto, la Disposición adicional cuarta de la Ley de dependencia establece que «en el plazo máximo de tres meses desde su constitución, el Consejo Territorial acordará el marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Ley que el artículo 10 prevé...». A este respecto, el Consejo Económico y Social advertía que «es fundamental una adecuada articulación del régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, a fin de que, mediante los convenios que se suscriban al efecto se dote de eficiencia y efectividad al desarrollo y aplicación de las prestaciones y servicios». Véase, Dictamen 3/2006, sobre el anteproyecto de Ley de promoción de la Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, pág. 9.

¹³ Durante los primeros años de aplicación de la Ley la variable relativa a la población dependiente no se obtuvo del número real de dependientes reconocidos en exclusiva, sino que también se le otorgaba un peso importante (que progresivamente ha ido disminuyendo) a la población potencialmente dependiente (estimada). Esta circunstancia ha provocado que el sistema de financiación no se ajuste a las peculiaridades reales de la población dependiente, provocando que algunas Comunidades Autónomas hayan tendido déficit de protección, mientras que otras han sido excedentarias.

¹⁴ A este respecto, el Consejo Económico y Social advirtió que «en el momento de planificar los recursos así como de concretar el contenido del derecho a las condiciones de acceso al mismo, debería tomarse en consideración la circunstancia de que buena parte de las personas con problemas de autonomía personal o

cuenta que la aportación de la Comunidad autónoma en cuestión será, para cada año, al menos igual a la de la Administración General del Estado.

Y así ha sido, la financiación ha venido siendo asumida, respetando un cierto equilibrio¹⁵, por ambas Administraciones, tal y como exige la Ley de dependencia, hasta el ejercicio 2010¹⁶.

A partir de la aprobación de la Ley de Presupuestos generales para el año 2012 (Ley 2/2012, de 29 de junio), se suspende durante todo el año 2012 la posibilidad de realizar convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas para determinar la financiación del nivel intermedio. Dicho periodo suspensivo se amplía tres años más con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (Ley 17/2012, de 27 de diciembre), para el año 2014 (Ley 22/2013, de 23 de diciembre), y para el año 2015, desapareciendo la partida presupuestaria correspondiente a la financiación del nivel acordado por parte de la Administración General del Estado.

Por lo tanto, el Estado solo está contribuyendo a la financiación del Sistema de dependencia con la cuantía correspondiente al nivel mínimo garantizado por el Estado que, como se ha visto, ha sido notablemente recucida, recayendo sobre las Comunidades Autónomas el esfuerzo y responsabilidad de aumentar su aportación al sistema si desean mantener el mismo nivel prestacional, asumiendo en exclusiva el coste de prestaciones que con anterioridad era compartido con el Estado (González, 2013; Colás, 2013).

3º. Incremento de la participación de los beneficiarios en el coste del sistema.

dependencia (en general personas con edad avanzada), reside en municipios rurales, cuyas peculiaridades socioeconómicas difieren notablemente de los núcleos urbanos y cuya dispersión geográfica genera graves dificultades de accesibilidad a los recursos sociales, por lo que junto con el volumen de población dependiente es necesario considerar su distribución en los distintos tipos de municipios y la dispersión de estos últimos, a fin de lograr el reparto equitativo de los recursos y la igualdad real en el acceso a los mismos». Dictamen 3/2006, sobre el anteproyecto de Ley de promoción de la Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, pág. 9. Dicha advertencia ha sido tenida en cuenta en los diferentes Acuerdos pero hasta la fecha no se han conseguido los resultados esperados.

¹⁵ Los datos reflejan que la contribución de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas al Sistema de dependencia ha venido siendo equilibrada. No obstante, de un análisis comparativo de las aportaciones realizadas por las distintas administraciones se extraen algunas desviaciones. Es el caso, por ejemplo, de País Vasco, La Rioja y Andalucía donde el aporte autonómico es superior al realizado en su territorio por la AGE; en el otro extremo se sitúan algunas Comunidades como Madrid, Comunidad Valenciana o Canarias, al realizar una aportación al sistema inferior a la efectuada por la AGE, una vez más, reflejo de los criterios políticos de Gobierno. Véase, *Informe del Gobierno para la evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, op. cit., pág. 198.

¹⁶ Según los datos extraídos del *Informe del Gobierno para la evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, Ministerio de Sanidad, Política social e Igualdad, 4 de noviembre de 2011, pág. 197. (Puede consultarse en http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/ie_2011_informeevaluacion.pdf), donde no se incluyen las cifras relativas a las cuotas de Seguridad Social de las personas cuidadoras no profesionales cuyo pago es asumido por la AGE. En dicho caso, la aportación financiera de la AGE aumentaría proporcionalmente.

El artículo 33 LD regula la participación de las personas beneficiarias en el coste de las prestaciones, tratándose de uno de los aspectos más criticados de la Ley. Sin embargo, la precisión de los criterios generales establecidos se remiten al Consejo Territorial que, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.2. d), alcanzó el Acuerdo de 27 de noviembre de 2008 sobre determinación de la capacidad económica de las personas beneficiarias así como los criterios de participación de éstos en los costes del SAAD¹⁷, modificado posteriormente por el Acuerdo de 10 de julio de 2012¹⁸.

A través de este segundo Acuerdo se introducen modificaciones sustanciales en el modelo de copago acordado previamente con la presumible finalidad de garantizar el principio de igualdad en esta materia y de mejorar el Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia en su conjunto, al mismo tiempo que se aumenta la participación económica de los usuarios (Durán, 2014).

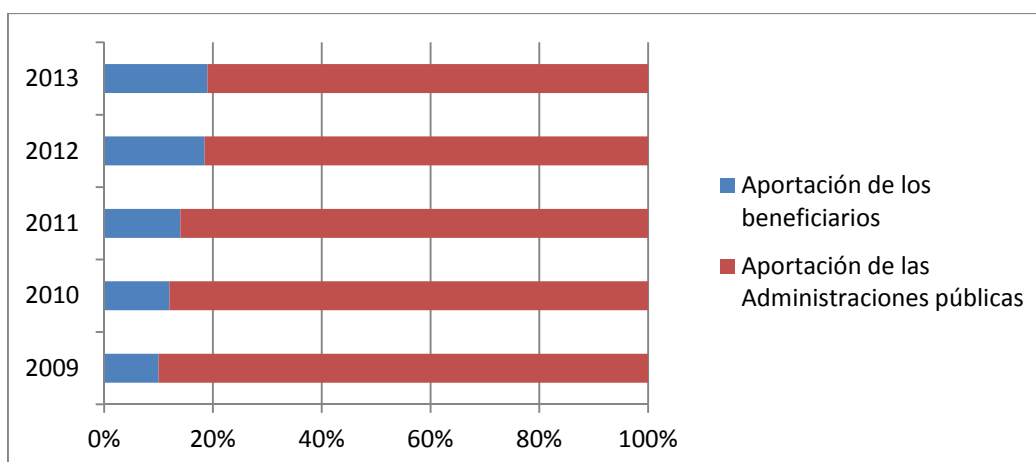
El análisis del modelo de copago de la dependencia establecido en la Ley de dependencia y desarrollado mediante el Acuerdo de 10 de julio de 2012 (Resolución de 13 de julio de 2012) muestra que es un modelo con dos objetivos claros, uno explícito y otro tácito: el primero de ellos es el de conferir uniformidad en las cuotas a pagar con independencia de la ubicación del domicilio de la persona beneficiaria; en cambio, ya se puede confirmar la operatividad de su segundo objetivo, el recaudatorio. Es una realidad compartida por todo el territorio nacional que, en materia de dependencia, la aportación de los beneficiarios al Sistema lejos de disminuir ha ido aumentando año tras año a medida que se reduce la aportación de las Administraciones públicas, así se comprueba en la siguiente gráfica¹⁹.

¹⁷ Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado y Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD, sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de éste en las prestaciones del SAAD (BOE núm. 303, de 17 de diciembre).

¹⁸ Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (BOE núm. 185, de 3 de agosto).

¹⁹ En el año 2009 la aportación de los usuarios representaba un 10% de la financiación total del sistema de dependencia (con 387,4 millones de euros anuales); en 2010, representó el 12% (676,08 millones de euros); en 2011, el 14% (con 912,38 millones de euros); y en 2012 representó el 16% de la financiación total con la aportación de 1.051,2 millones de euros anuales. Datos obtenidos del X Dictamen del observatorio de la dependencia, *Informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, enero de 2013. (Puede consultarse en <http://www.directoressociales.com/images/x%20dictamen%20.pdf>).

Gráfico 1. Evolución anual y distribución de la aportación de la AGE y de los beneficiarios, (2009-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos dispuestos en el XIII Dictamen del observatorio de la dependencia, julio de 2014.

La aplicación de los criterios para la *determinación* del copago establecidos en la Resolución de 13 de julio de 2012 no sólo continúa en esta dirección sino que implica un importante incremento en la cuantía de los copagos, de forma que la recaudación media pasa a ser del 50% del coste de las prestaciones aproximadamente (Montserrat y Montejo, 2012).

No obstante, cabe advertir que la participación económica del beneficiario en el coste de las prestaciones todavía no ha sido implantada por el Estado mediante disposición general, por lo tanto, es nula toda la normativa autonómica aprobada en desarrollo del Acuerdo del Consejo Territorial de 2012 en relación a los criterios de participación del beneficiario en el coste del sistema. Así lo ha determinado la Audiencia Nacional²⁰, el Tribunal Supremo²¹ y la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Superior de Justicia²².

3. Paralización del calendario de aplicación progresiva de la Ley

Con la finalidad de dar prioridad a las personas con mayor grado de dependencia en el acceso a los recursos existentes, y al mismo tiempo, corregir el déficit público, dada la situación económica y presupuestaria actual, se modifica el calendario de aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre (Disposición final primera), en dos ocasiones sucesivas:

²⁰ Sentencia de 25 de febrero de 2011 (RJCA 2011/157).

²¹ Sentencia de 3 de noviembre de 2011.

²² Sentencia de 13 de marzo de 2014 (AS 107/14).

El Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, introduce una nueva redacción en la Disposición final primera de la Ley de dependencia, que afecta directamente a los dependientes moderados, en los dos niveles. Con respecto al nivel 2 de dependencia, marca una clara diferenciación entre quienes hayan sido valorados con grado I, nivel 2 antes del 31 de diciembre de 2011 y quienes en dicha fecha, pese a haber presentado la solicitud, no hayan sido valorados. En el primer caso, los sujetos se considerarán incluidos en el campo de aplicación de la Ley, generando el derecho a la prestación una vez resuelto su reconocimiento y, en cambio, en el segundo caso, los sujetos quedan excluidos temporalmente del sistema, ya que aquellas personas valoradas en grado I, nivel 2 a partir del 31 de diciembre de 2011, tendrían que esperar hasta el 1 de enero de 2013 para tener derecho a la prestación. Esta congelación del derecho y bloqueo del procedimiento supone un retraso de dos años en la aplicación de la Ley para los dependientes moderados del máximo nivel, lo cual se traduce en un ahorro generalizado para el sistema, de desigual repercusión en las CCAA (González, 2013).

En lo que se refiere a los moderados del nivel 1, el Real Decreto altera una vez más lo dispuesto en la Disposición final 1º al retrasar un año la aplicación de la Ley a aquellos dependientes valorados en el grado I, nivel 1, que no se incorporarán al sistema hasta el 1 de enero de 2014²³. Tan solo seis meses más tarde de la modificación expuesta, el aplazamiento establecido para el nivel 1 se hace extensible al nivel 2 por la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos generales del Estado, en aquellos casos en los que no se les hubiera reconocido la prestación a fecha de 15 de julio de 2012.

Es aquí donde incide el Real decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, al establecer que todos los dependientes moderados a los que no se les haya reconocido la prestación solo podrán comenzar a disfrutarla *a partir del 1 de julio del año 2015*. Así, la efectividad al derecho de las prestaciones de dependencia de quienes fueron valorados en el grado I de dependencia moderada, nivel 2, sin tener reconocida la concreta

²³ Concretamente, 29.838 personas con dependencia moderada reconocida no recibieron la ayuda a la que tienen derecho por la introducción de esta medida. Tan solo la recibieron aquellos que tenían reconocida la concreta prestación.

prestación, se producirá a partir del 1 de julio de 2015, al igual que la de aquellos que hayan sido valorados en el Grado I, nivel 1 (Molina, 2012)²⁴.

Por lo tanto, la Ley de dependencia queda en suspenso durante tres años y medio para este colectivo, que ven como su derecho subjetivo de ciudadanía no se hace efectivo (Arenas, 2012).

III. Incidencia real de las medidas adoptadas en el Sistema de dependencia

Las medidas analizadas han tenido una grave incidencia en la protección de las personas en situación de dependencia y en sus familiares. Bajo la perspectiva de dos años transcurridos, es el momento de extraer los efectos y consecuencias de la implantación de las mismas, pudiéndose comprobar si realmente se ha conseguido el objetivo preconizado por las disposiciones normativas –sostenibilidad, homogeneidad, viabilidad– o si por el contrario han derivado en una notable disminución del nivel de cobertura del Sistema de dependencia.

1. La desprotección de las personas en situación de dependencia.

Formalmente, a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar se le otorga un carácter excepcional, situándola en una posición claramente marginal respecto al resto de prestaciones. Sin embargo, durante los ocho primeros años de aplicación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, esta prestación ha sido la protagonista indiscutible del Sistema, lo que ha provocado la adopción de medidas mediante las que se persigue un cambio de dirección en el modelo que hasta hoy día ha imperado, a favor del modelo originario basado en prestaciones de servicios y cuidados profesionales.

Y ello a pesar de que para garantizar la viabilidad de este modelo basado en servicios se requiere una importante inversión de elevado coste económico ante la deficitaria Red Pública de Servicios Sociales con la que cuenta actualmente España. Inversión que, por otro lado, no se contempló en los Presupuestos Generales del Estado

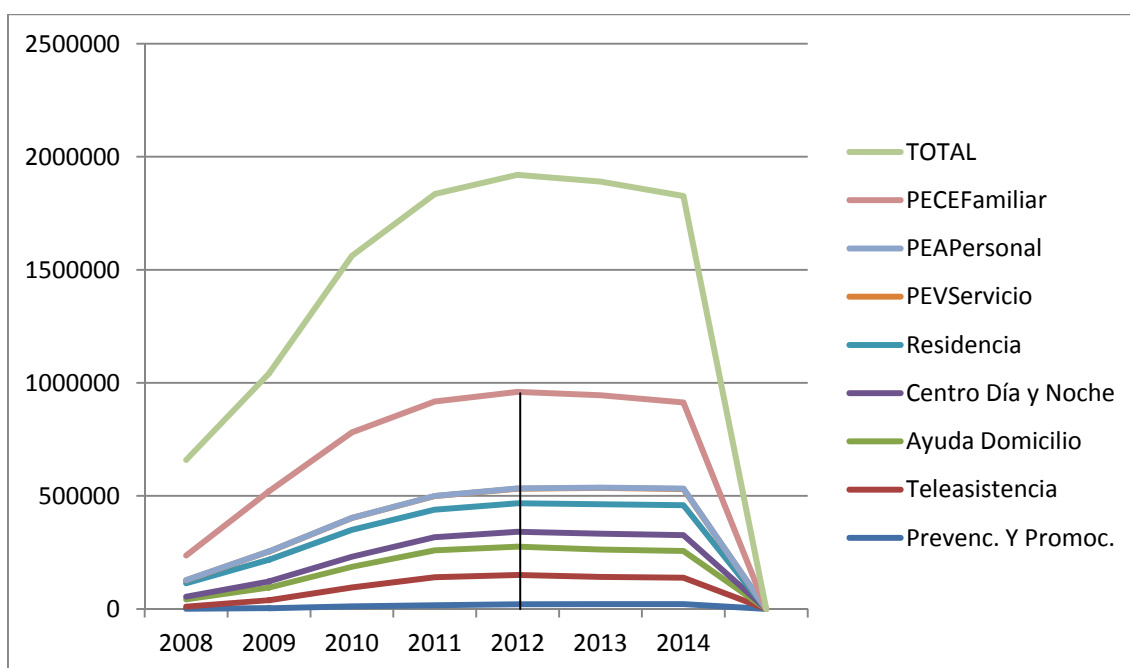
²⁴ A fecha de 1 de diciembre de 2012 se han emitido un total de 1.538.561 dictámenes, de los cuales: 400.731 corresponden al Grado III de dependencia; 460.195 al grado II de dependencia; y 140.326 al grado I. Sin embargo, el número de beneficiarios con derecho a prestación es de 1.001.151. Esto significa que, en la fecha indicada hay 537.410 personas con grado de dependencia reconocido que no son beneficiarios con derecho a prestación. Y lo que es más preocupante, su incorporación al sistema no se producirá, en principio, hasta mediados de 2015.

de 2013 y 2014 ni se ha contemplado en los del año 2015, en los que se continúa suprimiendo el nivel acordado y disminuye el nivel mínimo de financiación.

Tras dos años desde la introducción de estas medidas descentivadoras de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, se puede comprobar, a través de los datos estadísticos proporcionados mensualmente por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), el impacto real que han tenido las medidas emprendidas en el mes de julio de 2012, en las prestaciones reconocidas a los beneficiarios del sistema.

En la siguiente gráfica se representa la fluctuación del número total de prestaciones reconocidas desde el año 2008 hasta 2014, así como la distribución y representatividad de las distintas prestaciones que conforman el sistema de dependencia, cuyo análisis permite extraer los siguientes datos y conclusiones:

Gráfico 2. Evolución anual del número de prestaciones reconocidas, (2008-2014)



Fuente: *Elaboración propia a partir de la información estadística del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia. Instituto de Mayores y Servicios Sociales.*

a. En junio de 2012, mes anterior a la aprobación de las reformas estudiadas, el número de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar era de 427.747. Dos años después, en junio de 2014, el reconocimiento de esta prestación se ha

reducido a 392.532, lo que significa que del total de prestaciones reconocidas (100%) a los beneficiarios del sistema, la prestación para cuidado familiar representa actualmente el 41,74% frente al 45,16% anterior a la reforma.

b. Esta reducción en la prestación económica para cuidado familiar debería implicar un incremento en las prestaciones de servicios reconocidas para cumplir así con el objetivo principal establecido en el RD 20/2012, sin embargo, no ha sido así. Si bien es cierto que alguna de las prestaciones de servicios ha experimentado un leve incremento en los dos últimos años (servicio de prevención de las situaciones de dependencia y de Promoción de la autonomía personal, centro de día y de noche, atención residencial), no se puede afirmar, en virtud a los datos globales analizados, que la reducción de la prestación estrella hasta el momento haya implicado un incremento del resto de prestaciones. Afirmarlo sería una falacia insostenible ya que la consecución de este resultado ha ido acompañada de una importante reducción del número total de prestaciones reconocidas.

c. Si atendemos al total de prestaciones, comprobamos que a raíz de la reforma, el número de prestaciones reconocidas se ha reducido en 33.769, pasando de 947.086 prestaciones en junio de 2012 a 923.139 en octubre de 2014.

d. También se puede extraer lo que ya se preveía (Durán, 2013): las medidas adoptadas derivan en una solución intermedia, “la prestación económica vinculada al servicio”, que han sufrido un incremento de 7.024 prestaciones en los últimos dos años, pues resulta más rentable el reconocimiento de una prestación económica al beneficiario, dirigida a adquirir el servicio en un centro privatizado. Solución que sin duda marcará las diferencias en el acceso a las prestaciones.

Los datos analizados permiten concluir que con la restricción de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar tan solo se ha conseguido uno de los objetivos perseguidos, la reducción del gasto público, al disminuir el número de prestaciones reconocidas a los beneficiarios a pesar de que existen miles de personas a la espera de percibir la prestación que les ha sido reconocida y pese a que miles de dependientes fallecen sin llegar a percibir la prestación a la que tienen derecho. La consecuencia principal de las medidas adoptadas es que lejos de suponer un aumento de las prestaciones de servicios concedidas, implica un recorte más de los que viene mermando la implantación de la Ley de dependencia (Molero, 2012), que deriva en una alarmante situación de desprotección a las que se enfrentan día tras día las personas en situación de dependencia y sus familias.

2. Insuficiente financiación del sistema de dependencia

Como se ha analizado, en los últimos tres años la aportación de la Administración General del Estado se ha reducido –tras la suspensión del nivel intermedio de financiación y la notoria disminución del nivel mínimo garantizado por el Estado–, con la presumible intención de generar un ahorro en el gasto de la Administración General del Estado para alcanzar un reequilibrio sostenible del sistema, sin tener en cuenta lo que ya se advertía en el Informe de Gobierno para la evaluación de la Ley de dependencia de 2011, donde se ponía de manifiesto la necesidad de que las Administraciones públicas incrementen sus aportaciones para conseguir la sostenibilidad económica y financiera del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia²⁵.

Tras lo acontecido, no se puede negar que las reformas han dado sus frutos: se ha ahorrado en el gasto público, ahora bien, igualmente cierto es que ese ahorro se ha conseguido “a costa” de la desprotección de las personas en situación de dependencia, no garantizándose el derecho que en su día les fue reconocido.

Así se comprueba en los datos que integran la tabla 1, en la que se realiza un análisis comparativo de los datos de gestión del sistema de dependencia y en los que debe prestarse especial atención a la notoria reducción experimentada en los dos años transcurridos desde la aprobación del RD de 2012, en general, en el número de personas dependientes que se incorporan al sistema y, en particular, en el número de beneficiarios con efectividad del derecho a prestación y en el número de beneficiarios con prestación concedida.

Tabla 1. Resumen comparativos de los datos globales de gestión del SAAD, (2012-2014)

Datos globales	a junio de 2012	a octubre de 2014
Total solicitudes	1.630.720	1.618.348
	1.520.263	1.522.246

²⁵ A este respecto, el informe publicado en mayo de 2012 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que los derechos económicos, sociales y culturales no son rescindibles en épocas de crisis económica. Con anterioridad, el Consejo de Derechos Humanos fue más allá al advertir a los Estados de que las crisis económicas y financieras mundiales no disminuyen la responsabilidad de las autoridades nacionales y la comunidad internacional en la realización de los derechos humanos, ya que los principios de derechos humanos son los que deben guiar cualquier estrategia de recuperación para hacer frente a una recesión económica.

Valoraciones realizadas	1.276.442 (personas en situación de dependencia)	243.822 (no dependientes)	1.216.132 (personas en situación de dependientes)	306.114 (no dependientes)
Personas pendientes efectividad del derecho a prestación	247.987		318.331	
Beneficiarios con efectividad del derecho a prestación	1.028.455		897.801	
	758.364 (beneficiarios con prestación concedida)	270.091 (tramitándose la concesión de la prestación)	727.505 (beneficiarios con prestación concedida)	170.296 (tramitándose la concesión de la prestación)

Fuente: elaboración propia a través de los datos estadísticos del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

En junio de 2012 el número total de personas dependientes reconocidas con expediente activo era de 1.276.442. Como resultado de las medidas de recorte inversor en la política de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia, a partir de agosto de 2012 el sistema empezó a arrojar saldos negativos, siendo actualmente (en base al último dato publicado, octubre 2014) de 1.216.132 personas en situación de dependencia.

Ahora bien, como se sabe, una cosa es tener el reconocimiento de dependencia dictaminada en alguno de sus grados y otra muy distinta es ser beneficiario con efectividad del derecho a prestación, pues el derecho a ser atendido depende del calendario de aplicación progresiva de la Ley de dependencia. En base a ello, del total de personas en situación de dependencia, hay que diferenciar aquellos beneficiarios con efectividad del derecho a prestación, de aquellos que no tienen el derecho efectivo (318.331, a 31 de octubre 2014). Si comparamos el último dato de personas dependientes con derecho a atención (897.801, a 31 de octubre 2014) con el dato de mediados de 2012 (junio, 1.028.455) o con el dato de finales de 2011 (diciembre, 1.053.957) se comprueba como las cifras de beneficiarios con efectividad del derecho a prestación no han dejado de disminuir. Ello se debe a las bajas de los titulares por

fallecimiento y a la leve incorporación de nuevos dependientes al sistema, que no compensa las bajas producidas.

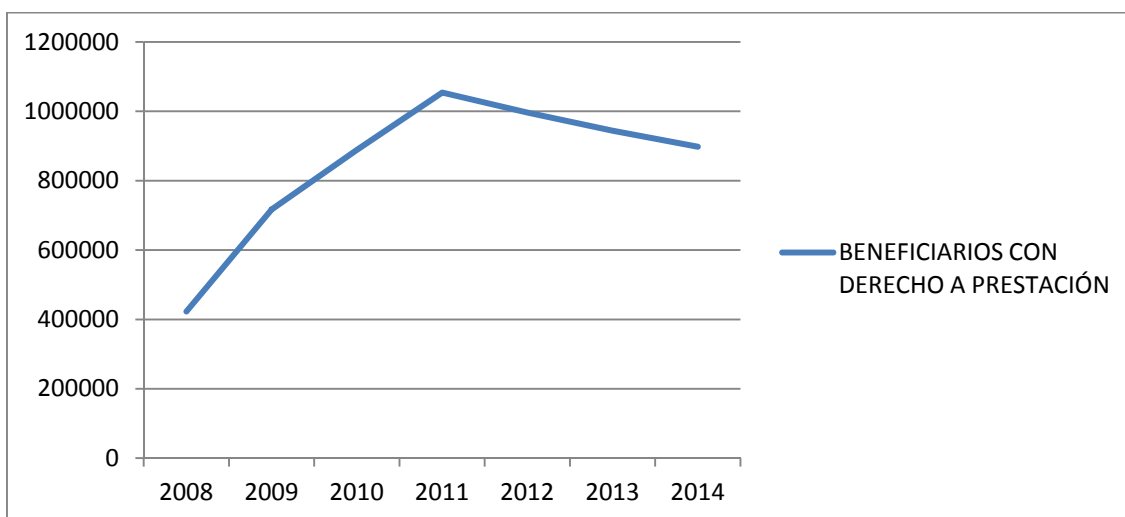
Llegados a este punto, el dato que más puede interesar es el número de personas atendidas y el número de personas desatendidas por el sistema. A mediados de 2012, el número de beneficiarios con alguna prestación económica o de servicio concedida ascendía a 758.364 personas. Los últimos datos disponibles a 31 de octubre de 2014, ofrecen una cifra de atendidos de 727.505, es decir, 30.859 personas menos.

Haciendo balance: se reduce el número de personas dependientes incorporadas al sistema (en 60.310 personas en los últimos dos años), el número de beneficiarios con efectividad del derecho a prestación disminuye (en 130.654 personas en el mismo margen de tiempo) e igualmente arroja resultados negativos el número de beneficiarios con prestación concedida (30.859 menos que antes de la reforma)²⁶. Estos datos no sólo permiten confirmar el estancamiento total del sistema sino que también llevan a hablar de retroceso en la acción protectora tras la importante reducción en el número de personas atendidas.

El síntoma más claro del colapso del sistema es el número de personas desatendidas, en base al último dato del que se dispone, actualmente hay 170.296 personas pendiente de atención (octubre 2014). Si comparamos este dato con el número de personas desatendidas hace dos años (270.091 personas en junio de 2012) podría pensarse que se ha conseguido la tan deseada y proclamada reducción de la lista de espera, sin embargo, dicha reducción no se debe al incremento de personas atendidas como ya se ha comprobado y se muestra en el gráfico 3, sino a las reformas introducidas en los últimos años: la retirada del derecho a atención a las personas con grado I (nivel 2) que no estuvieran recibiendo atención a 31 de diciembre de 2011 y a consecuencia del fallecimiento de las personas que esperaban a ser atendidas.

²⁶ Véase un análisis más exhaustivo en el XIII Dictamen del observatorio de la dependencia, *Informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, junio de 2014. (Puede consultarse en <http://www.directoressociales.com/images/x%20dictamen%20.pdf>).

Gráfico 3. Evolución anual del número de personas beneficiarias con derecho a prestación, (2008-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información estadística del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia. Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Los resultados expuestos ponen de manifiesto cómo las respuestas que se le están dando a la profunda recesión económica, desde políticas neoliberales que destruyen a su paso nuestro consolidado Estado de Bienestar, está provocando la paralización de un sistema aún por consolidar y la derogación implícita de una Ley muy esperada.

Actualmente, la sostenibilidad del sistema es uno de los aspectos que más preocupa, pues la financiación es claramente insuficiente y la situación actual de crisis financiera y económica no vislumbra un cambio de dirección a corto-medio plazo.

3. Disminuye el número de personas con derecho a ser atendidas por el sistema de dependencia

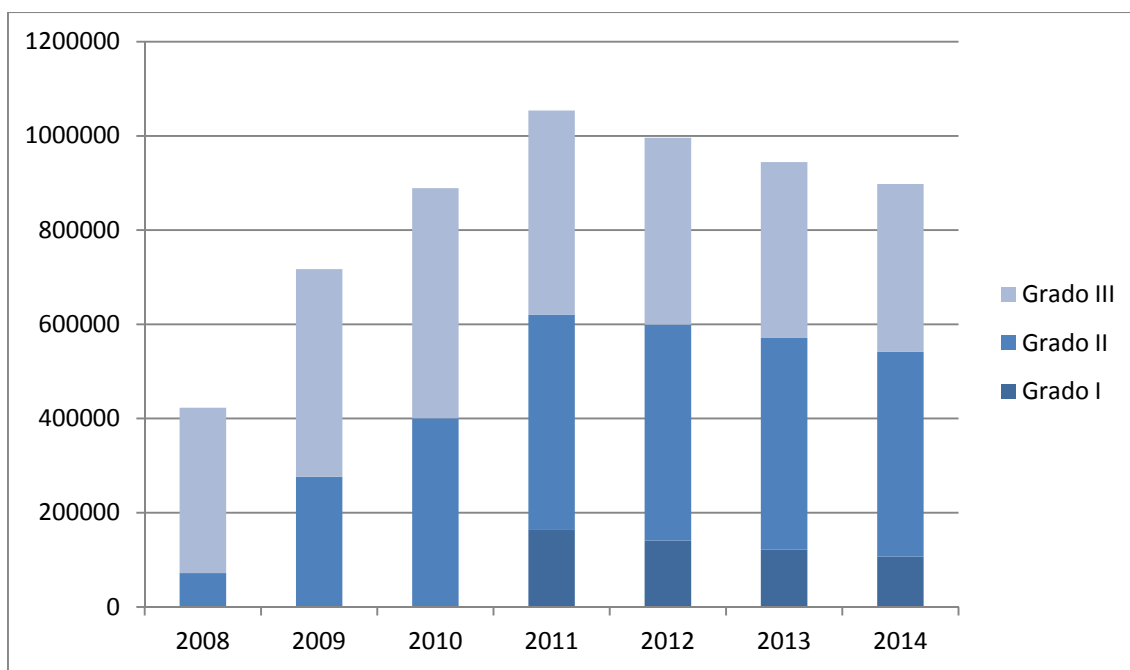
El calendario de aplicación de la Ley de dependencia se paraliza y aplaza de forma progresiva en los últimos años –primero con la Ley 20/2011, después con la Ley 2/2012 y en tercer lugar con el RD 20/2012–, con la finalidad de dar prioridad a las personas con mayor grado de dependencia para acceder a los recursos disponibles.

Con la perspectiva de tres años transcurridos, es el momento de comprobar si efectivamente la finalidad principal de las medidas adoptadas era la de dar prioridad a aquellas personas con una situación de dependencia más grave²⁷ y no la de reducir

²⁷ En cualquier caso, esta reforma no afecta a los grandes dependientes ni a los dependientes severos, que podrán continuar solicitando tanto la valoración de la dependencia como el reconocimiento, en su caso, del derecho.

costes excluyendo del sistema a personas que no dejan de ser calificadas como dependientes²⁸.

Gráfico 4. Evolución anual de los grados de dependencia dictaminados, (2008-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información estadística del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia. Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

El punto de inflexión que se aprecia en el gráfico 3, coincide con la entrada en vigor del RD-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, por la que se suspendió la incorporación al sistema de las personas dependientes con grado I, nivel 2.

Por otro lado, si se observa la evolución de titulares de derecho por grados de dependencia, se comprueba cómo la disminución de personas con derecho a atención no solo afecta al grado I, dependencia moderada, sino que se extiende a todos los grados de dependencia desde las reformas adoptadas. En diciembre de 2011 el número de personas en situación de dependencia era de 1.053.957 personas, de las cuales 433.202 fueron dictaminadas en grado III, 455.630 en grado II y 165.125 en grado I. En cambio, casi tres años después, el número de personas en situación de dependencia ha

²⁸ Atendiendo a los datos estadísticos del IMSERSO se comprueba que desde junio del año 2011 hasta noviembre de 2013, el número de personas con grado III de dependencia reconocido se ha reducido en 103.006 personas hasta situarse en los 332.658 (un 23,46% menos). (puede consultarse en http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/estadisticas/inf_gp/index.htm)

disminuido a 897.801 personas, 356.387 dictaminadas con grado III, 434.577 en grado II y 106.837 en grado I.

Por lo tanto, el sacrificio de los dependientes moderados al aplazarse su incorporación al sistema no ha contribuido a que los grandes dependientes y dependientes severos accedan al sistema, lejos de ser así y una vez más, primando la finalidad “real” de las reformas (corregir el déficit público), el número de personas con derecho a atención no ha dejado de decaer en los últimos años, afectando a los tres grados de dependencia.

Tras tres años excluidos de cualquier tipo de prestación, para el 1 de julio de 2015 está prevista la incorporación de los dependientes moderados al sistema, sin embargo, ha llamado la atención que dicha incorporación no se prevea en los Presupuestos Generales del Estado aprobados para 2015. En dichos presupuestos el Gobierno consigna una partida de gasto mínimo idéntica a la de 2014, de 1.087.179.000 euros, cantidad que difícilmente puede ser suficiente para atender a los actuales 727.505 beneficiarios con prestación concedida, incorporar a los 170.296 que se encuentran en lista de espera y, además, responder a los costes que supone la incorporación de los dependientes moderados que estaban fuera del sistema, lo que hacía prever un nuevo aplazamiento. El pasado 28 de noviembre, el Consejo de Ministros autorizó una nueva aplicación del fondo de contingencia, destinándose 57.708.102,76 euros para financiar un suplemento de crédito para atender el nivel mínimo de protección garantizado por la AGE. Pese a dicho incremento, desde algunos ámbitos ya se advierte que dicho fondo es insuficiente.

V. Bibliografía

Arenas, M., (2012) “La efectividad de los principios rectores de la política social y económica de la Constitución Española en el ámbito presupuestario y planificador: repercusión en la protección y atención a las personas en situación de dependencia”, comunicación dictada durante el ciclo *XXXI Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 14 de diciembre de 2012.

Bergham, J., (2000) “Los nuevos riesgos sociales. Informe de Síntesis”, en *Foro de Seguridad Social*. Número 1.

- Colás, E., (2013) “La financiación del sistema de autonomía y atención a la dependencia”, en González, S. (Dir.), *La aplicación de la Ley de dependencia en España*. CES, Madrid.
- Correa, M., Montero, R., y Jiménez, J.D., (2011) “Valoración de inequidad en el nivel acordado de financiación de la Ley de dependencia”, *Encuentro de Economía Pública*. (Puede consultarse en <http://dialnet.unirioja.es/download/articulo/3632273.pdf>).
- Durán, M., (2014) “La situación económica y financiera del sistema de dependencia: una insostenibilidad inducida”, en *Revista del Centro de Estudios Financieros*. Número 360, pp. 15-43.
- González, S., (2013) “La crisis del sistema y las medidas económicas y legales adoptadas para abordarla”, en González, S. (Dir.), *La aplicación de la Ley de dependencia en España*. CES, Madrid.
- Maldonado, J. A., (2003) *El seguro de dependencia. Presente y proyecciones de futuro*. Tirant lo Blanch.
- Molina, R., (2012) “Los servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia tras seis años de funcionamiento”, en Molero, M^a. L., (Coord.), *Retos para una implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*. Cinca, Madrid.
- Monereo, J. L.; Moreno, M^a. N.; Maldonado, J. A. y González, R. M^a., (2010) *Manual de derecho de la dependencia (adaptado al EEES)*. Tecnos, Madrid.
- Montserrat, J. y Montejo, I., (2012) “El copago en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia: análisis de las medidas introducidas por la Resolución de 13 de julio de 2012”, en *Actas de la Dependencia*. Número 6, pp. 81-102.
- Vilaplana, C., (2012) “Valoración económica de las medidas de mejora del sistema de autonomía y atención a la dependencia aprobadas por el Real Decreto 20/2012, de 13 de julio”, en *Revista Actas de la Dependencia, Fundación Caser para la Dependencia*. Número 6, pág. 35-53.

PANEL 10 – TERCER SECTOR [ver panel]

DILEMAS, CONTRADICCIONES Y
DESAFÍOS DEL TERCER SECTOR
DE ACCIÓN SOCIAL EN LA
NUEVA COYUNTURA
ECONÓMICA, POLÍTICA Y SOCIAL

José Luis Izquieta Etulain – Universidad de Valladolid.

Juan M^a Prieto Lobato – Universidad de Valladolid.



REPS

RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL

BCN2015

C O N G R E S O

PANEL 10 – TERCER SECTOR

DILEMAS, CONTRADICCIONES Y DESAFÍOS DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL EN LA NUEVA COYUNTURA ECONÓMICA, POLÍTICA Y SOCIAL.

José Luis Izquieta Etulain – Universidad de Valladolid.
izquieta@soc.uva.es

Juan M^a Prieto Lobato – Universidad de Valladolid.
juanmp@soc.uva.es

JUSTIFICACIÓN:

El Tercer Sector de Acción Social está viviendo un momento especialmente relevante de su historia reciente, en el que son muchas las fuentes de tensión como consecuencia de la coyuntura económica, política y social. Este escenario puede caracterizarse de la siguiente forma:

- Crecen la pobreza, la exclusión social y las demandas sociales, pero se reducen la financiación pública y los recursos económicos de otras fuentes sobre las que se han sostenido las entidades del Tercer Sector de Acción Social.
- Las Administraciones Públicas continúan delegando la atención y el cuidado de los colectivos desfavorecidos, vulnerables y empobrecidos en el Tercer Sector de Acción Social, empujando a una nueva definición del rol y la función que las entidades sociales deben tener en las políticas pro bienestar.
- Las Administraciones Públicas están procediendo a revisar los modelos de política social que inspiraron el diseño, la puesta en marcha y el desarrollo del sistema de Servicios Sociales, con una apuesta decidida por la asistencia en detrimento de iniciativas y proyectos con orientación preventiva y promocional.
- Las entidades sociales, como hicieron en otros momentos, tratan de suplir y complementar a las Administración Públicas pero, como consecuencia de la reducción de los recursos económicos, se ven sometidas a fuertes tensiones, obligadas a procesos de reestructuración interna, impelidas a una reorientación de su misión y de sus funciones, abocadas a la reducción de sus programas y al recorte de sus plantillas.

El Tercer Sector de Acción Social, al decantarse por cubrir y dar salidas a las necesidades más urgentes (alimento, vivienda...), puede servir indirectamente para controlar a los colectivos más afectados por los procesos de crisis multinivel y puede contribuir a reproducir situaciones sociales que pertenecen a otras épocas. Su rol paliativo contrasta con su rol transformador y de reivindicación de derechos sociales.

POSIBLES TEMAS:

Este escenario abre múltiples interrogantes para el Tercer Sector de Acción Social: ¿cómo debe afrontar esta nueva situación? ¿Hacia dónde se encamina y decanta su trabajo? ¿Son conscientes del alcance de sus opciones? Los dilemas y retos que se le plantean son, sin duda, de índole y alcance muy diferente. Algunos de ellos pueden formularse en términos de preguntas. ¿Las entidades del Tercer Sector de Acción Social deben...

- ...redefinir su estructura, en orden a su redefinición, “obligadas” por las políticas públicas de contención del gasto? Y, en ese caso, ¿se podría ver afectado el alcance y la proyección social del Tercer Sector de Acción Social?
- ...reorientar sus programas de trabajo, asumiendo labores esencialmente asistenciales, tal y como demandan las Administraciones Públicas?
- ...(y pueden) buscar otras vías de financiación? Y, en este caso, ¿existen vías viables y factibles?
- ...reducir el personal laboral y ampliar las plantillas con voluntariado? Y, en consecuencia... ¿Puede afectar esto al contenido y calidad de los servicios prestados por estas entidades? ¿Se pueden generar nuevas tensiones entre el cuerpo técnico y el voluntario? ¿Cómo pueden afrontarse?
- ...luchar por su supervivencia, en tanto defensoras de valores y colectivos. Pero, en consecuencia... ¿esto no les lleva a plegarse a las exigencias del sistema y a las nuevas directrices que dimanaban del poder político?
- ...ser, sobre todo, “apagafuegos” o deben volver a recuperar su opción reivindicativa? Lo que nos lleva a preguntarnos si son compatibles la acción caritativa y la lucha por la justicia, la acción prestacional y la acción reivindicativa?
- ...redefinir su perfil y sus planteamientos diferenciándose de los que han asumido o desempeñan las empresas?
- ...negociar un nuevo marco de relaciones con las Administraciones Públicas que reconozca su doble condición de interlocutor social y de colaborador necesario en la prestación de los Servicios Sociales públicos?
- ...recuperar y afianzar su conexión con la comunidad, aquella que conforma su base social, que le da una identidad específica y diferenciada del resto de agentes sociales?
- ...hacer valer, en un entorno tan hostil como el actual, su contribución al bienestar social por la vía de la generación de buenas relaciones, imprescindibles para la cohesión social y el bienestar colectivo?

TIPOS DE PRESENTACIONES QUE SE ESPERAN:

Comunicaciones y/o ponencias que aborden los temas reflejados en el apartado anterior (2.b.):

- investigaciones o trabajos empíricos (cualquiera que sea su alcance geográfico y/o las dimensiones de los mismos);
- reflexiones o sistematizaciones bibliográficas de estudios y trabajos;
- contribuciones personales que aporten ideas, sugerencias o propuestas para afrontar los desafíos descritos;
- descripción y/o análisis de experiencias de entidades del Tercer Sector de Acción Social en el afrontamiento de los dilemas y contradicciones reflejados anteriormente;

- sistematizaciones de buenas prácticas de interacción entre el Tercer Sector de Acción Social y las Administraciones Públicas;
- otros trabajos que aborden, desde perspectivas profesionales y/o académicas, cualquiera de los aspectos señalados.

PANEL 10. TERCER SECTOR

P: Ponencia / C: Comunicación / Post: Póster.

Sesión 1. Fecha: Viernes 6/02/2015 (17:15 a 19h)

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	Tercer sector y seguridad alimentaria en Quebec	Marta Llobet Estany
P	Voluntariado y emprendimiento social en Toscana: aspectos teóricos y empíricos de la innovación social a partir de un estudio de caso	Luca Raffini; Andrea Pirni
P	Soportes en la crisis, ¿Soportes en crisis?: riesgos y retos en la intervención social desde el tercer sector	Lucía Martínez Virto
P	La contribución a la cohesión social de las entidades sociales de Iglesia	Enric Benavent Vallés; Marina Aguilar Mañas
C	La reforma jurídica reciente sobre el Tercer Sector en el ámbito estatal. Procesos y perspectivas	Enrique Hernández Diez
C	‘Gizarte mintegiak’: experiencia de co-creación a partir del espacio compartido	Felix Arrieta Frutos; Ane Ferran Zubillaga

TERCER SECTOR Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN QUEBEC

Marta Llobet Estany
Profesora Departament de Treball Social i Serveis Socials
Universitat de Barcelona
mllibet@ub.edu

P10- Tercer sector: dilemas, contradicciones y desafíos del tercer sector de acción social en la nueva coyuntura económica, política y social.

Palabras clave: Tercer sector, inseguridad y seguridad alimentaria, innovación social, prácticas de acción alimentaria

Resumen:

La inseguridad alimentaria en Quebec ha sido objeto de intervención por parte de los organismos del tercer sector desde principios de los años 80, coincidiendo con la crisis alimentaria de aquel momento. La identificación de la inseguridad alimentaria como un problema social específico, ha dado lugar a la emergencia de nuevas iniciativas y prácticas que se consideran como alternativas en relación con otras más tradicionales. Este análisis parte de una revisión bibliográfica y documental así como una aproximación y conocimiento de algunas de estas experiencias y entrevistas en profundidad realizadas a organizadores comunitarios que intervienen en el campo de la seguridad alimentaria. ¿En que medida estas experiencias podrían ser replicables al contexto español en la actual coyuntura? ¿Cuáles son algunos de los componentes que podríamos considerar para evitar volver a las prácticas básicamente asistencialistas?

Introducción

El tema de la «ayuda alimentaria» reaparece en la escena pública española con el estallido de la burbuja inmobiliaria y la crisis financiera. Los servicios sociales y las entidades del tercer sector de acción social muestran su preocupación ante el incremento de pobreza y de ayuda alimentaria (Homs, 2010; Taula d'Entitats del Tercer Sector Socials de Catalunya, 2013). La reaparición de esta realidad abre un debate acerca del tipo de acciones y prácticas que se realizan. El presente trabajo fruto de una

investigación, analiza la experiencia de la «ayuda alimentaria» en Quebec, en relación con el rol de las entidades del tercer sector y aporta elementos para comprender como se han superado las prácticas meramente “asistencialistas”.

Primero aportaré algunos datos para situar y contextualizar la experiencia y conocer la dimensión del problema en Quebec y mostrar la peculiaridad del tercer sector de acción social en relación con el «movimiento comunitario». En segundo lugar, presentaré dos tipos de prácticas, las tradicionales y las que se presentan como «alternativas», porque pretenden mejorar y superar la vertiente asistencialista de las primeras. En tercer aportaré componentes y dimensiones para poder responder a estas dos cuestiones ¿Qué las hacen innovadoras a diferencia de otras? ¿Cuáles son las dimensiones que favorecen esta innovación social? Finalmente, presentaré unas conclusiones en forma de reflexiones con el fin de potenciar un debate entorno a las prácticas de ayuda alimentaria en relación al Tercer Sector, que aporten elementos para superar la visión meramente asistencial y reconocer la alimentación como un derecho de todo ciudadano. Este análisis parte en primer lugar, del trabajo desarrollado en el marco del proyecto WILCO (*Welfare Innovations at the Local Level in favour of Social Cohesion*) del 7º Programa Marco¹. En segundo lugar, de una investigación que he realizado en Quebec². Esta consiste en una revisión bibliográfica, el conocimiento directo de algunas de las experiencias ubicadas en Montreal, así como la realización de entrevistas con organizadores comunitarios vinculados al campo de la «seguridad alimentaria» del *Centre de Santé et Services Sociaux Jeanne-Mance*.

La peculiaridad del movimiento comunitario en Quebec

En los años 60 la sociedad del Quebec experimentó un proceso de modernización que se conoce como el período de la «Revolución tranquila». Este proceso se inicia con un cambio de gobierno que lideró un proceso de afirmación de la sociedad quebequense, que se apoyó en nuevos valores dejando atrás la fatalidad, la resignación y el sacrificio de épocas anteriores. Se crearon proyectos económicos estructurales importantes y se

¹ El objetivo general del proyecto ha consistido en identificar las condiciones que hacen posibles y viables las innovaciones para dar respuesta a nuevos problemas de cohesión social local o ofrecer nuevas respuestas a problemas existentes, en especial desde la lógica de coproducción des servicios (<http://www.wilcoproject.eu>)

² A partir de una estancia de investigación en el *Centre de Recherche de Montréal sur les inégalités sociales et les pratiques alternatives de citoyenneté* (CREMIS) he realizar el trabajo de campo de esta investigación.

desarrolla un estado del bienestar (Etat-providence), que asume la responsabilidad de la solidaridad social, que hasta entonces había estado en manos de la iglesia y las asociaciones caritativas. Este proceso de transformación fue impulsado por las fuerzas vivas de la comunidad: los sindicatos, los grupos sociales, la patronal y los representantes políticos que se desmarcaron de la etapa anterior. Esta «revolución tranquila» permite el surgimiento de iniciativas populares y comunitarias que combinan la reivindicación con la puesta en marcha de servicios. De las reivindicativas destacaríamos la defensa de las personas «asistidas socialmente», las personas en situación de sin empleo o de los consumidores. En la puesta en marcha de servicios destacaríamos la creación de las guarderías populares o las clínicas populares. Todo este conjunto de iniciativas configuraron un «movimiento comunitario» que se ha ido transformando y que ha sido reconocido como un actor clave por parte del Estado (Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale, 2001). Este «movimiento comunitario» integra organismos de defensa y promoción de los derechos, organismos comunitarios que prestan servicios, especialmente en el campo de la salud y servicios sociales y organismos en el campo de la economía social, como cooperativas y empresas sociales que producen bienes y servicios. Por lo tanto, el equivalente del tercer sector de acción social, en Quebec formaría parte de este «movimiento comunitario» junto con movimientos sociales y cooperativas o empresas sociales de economía social.

El contexto de la experiencia

Quebec, a pesar de ser una provincia de un país “rico” como es Canadá, tiene 1,5 millones de demandas de ayuda alimentaria de emergencia cada mes para 279.749 personas diferentes. El 47 por ciento de los beneficiarios que perciben este tipo de ayuda son familias con hijos. De estas el 47,1 por ciento son familias monoparentales, el 11,3 por ciento son parejas sin hijos y el 41,7 por ciento son personas solas. El 30,7 por ciento son inmigrantes/refugiados. El 64,1 por ciento son perceptores del programa de ayuda social, el 10,2 por ciento tienen ingresos procedentes del trabajo, el 5,1 por ciento están en paro. El 6,7 por ciento son personas mayores que perciben una pensión, el 4,8 por ciento declaran no tener ningún ingreso, el 3,1 por ciento tienen un préstamo como estudiantes, el 2,9 por ciento perciben una pensión por discapacidad y el 3,1 por ciento no especifica su situación. Actualmente existen 18 bancos de alimentos, que

proveen a 1.064 organismos comunitarios que están afiliados a este tipo de recurso (Bilan- Faim Québec, 2013).

Estos datos nos indican que el problema de la «inseguridad alimentaria» se da tanto a nivel individual como en los hogares cuyos recursos económicos son insuficientes y se cruza con otras variables como la edad, el sexo, el nivel de renta, la pertenencia étnica o la nacionalidad. En definitiva, todo acontecimiento de la vida que tiene una incidencia negativa sobre la renta es susceptible de colocar a la persona o familia en una situación de «inseguridad alimentaria».

La «inseguridad alimentaria» hace referencia al acceso restringido, inadecuado o incierto de las personas o hogares a alimentos sanos, nutritivos y que sean aceptables para las personas, tanto en cantidad, como en calidad y que permitan satisfacer las necesidades energéticas para llevar a cabo una vida sana y productiva. Por lo tanto, la desnutrición, la mala alimentación o la preocupación por la carencia de alimentos están íntimamente relacionadas con la falta de recursos económicos de las personas o de las familias (Bureau de la sécurité alimentaire du Canada, 2000).

Las causas para llegar a una situación de «inseguridad alimentaria» pueden ser varias. Por un lado, está muy relacionado con un nivel de renta que resulta insuficiente para alimentarse de forma adecuada. Sin embargo, también puede ser debido a una situación de aislamiento social, o debido a problemas de salud. Por otro lado, puede darse también cuando no se tienen hábitos y conocimientos de alimentación, o estos se basan en una escasa variedad de alimentos. Esta escasez puede ser debido a la falta conocimiento, pero también porque se vive en zonas «deprimidas» con pocos comercios, o alejadas de los supermercados que disponen de ofertas.

Las respuestas alternativas versus las tradicionales

Para la OMS la «seguridad alimentaria», se da cuando existen condiciones que hacen posible que los humanos tengan en todo momento acceso físico, económico y de manera socialmente aceptable (digna) a una dieta segura, nutritiva, de acuerdo con las preferencias culturales, que permitan satisfacer las necesidades alimentarias y vivir de una manera sana y activa. También implica tener un poder de compra adecuado y el acceso a una información sencilla y fiable sobre alimentación para poder escoger (Bilodeau, 2006).

Algunas de las experiencias que vamos a presentar se crean en el contexto de crisis de los años 80 siendo el momento de máxima efervescencia los años 90. Las respuestas identificadas como «tradicionales» lo son porque se consideran medidas de urgencia, pero sobretodo porque su forma de organización suele mantener el aislamiento de las personas y el *statu quo* respecto a su situación social y económica. Estas se organizan alrededor de las ayudas alimentarias procedentes de los bancos de alimentos y se distinguen cuatro tipos. Los paquetes de alimentos que se donan a las personas y familias que se encuentran en una situación de necesidad (*los comptoir d'aide alimentaire*). Los organismos que proporcionan este tipo de ayuda pueden ser tanto organismos comunitarios como de voluntariado, vinculados a alguna parroquia o iglesia. Los bonos canjeables por alimentos que pueden utilizarse en supermercados o tiendas de comestibles y que son una evolución de la modalidad anterior. Los comedores sociales (*las soupes populaires*) que suelen frecuentarlos las personas itinerantes o sin hogar. Finalmente la forma más popular y tradicional de ayuda alimentaria en Quebec son las cestas de Navidad sostenida a partir de la recolecta específica de alimentos. Este tipo de ayuda puntual ha sido fuertemente criticada porque la «inseguridad alimentaria» se vive a lo largo del año y no solo en un momento determinado (Centraide Québec , 2000).

Las prácticas consideradas como «alternativas» nacen de las críticas y el cuestionamiento de las formas tradicionales. Los objetivos de estas prácticas sobrepasan la dimensión alimentaria e incluyen en sus objetivos tres tipos de dimensiones, las sociales, las ecológicas y las económicas³. Algunas han desplegado también una cuarta dimensión política. Un elemento central que las diferencia de las primeras, es que implican activamente a las personas, potencian las redes sociales, promueven el empoderamiento y el desarrollo social y comunitario (Beeman et al.1996).

Las *cuisines collectives* (cocinas colectivas) son grupos entre cuatro y seis personas que se encuentran de forma mensual para discutir los menús, compartir la compra de los alimentos, cocinarlos juntos y distribuirse las comidas. Es una práctica basada en los principios de educación popular. Se plantea desde la solidaridad y las decisiones se toman de forma democrática, con el fin de promover la igualdad, la justicia social, la autonomía y el apoyo individual y colectivo, de respeto de la persona y de dignidad (Fréchette , 2000). En sus inicios en los años 80 fue una experiencia básicamente de

mujeres con bajos ingresos, que estaban preocupadas por alimentar mejor a sus familias y conseguir dejar de utilizar los bancos de alimentos. Con el tiempo ha pasado a ser una estrategia de supervivencia que tiene componentes de experimentación y que se ha convertido en un movimiento capaz de pensar en la economía, la salud, y en la ecología y el medio ambiente (Lavoie, 2012).

Este tipo de iniciativa rápidamente fue apoyada por organismos comunitarios y por “interventores sociales”. Los primeros han abierto sus espacios, acogiéndoles y dándoles un lugar para poder reunirse, cocinar e incluso han instalado congeladores para que puedan almacenar la comida que han preparado. Los segundos, profesionales como los organizadores comunitarios, han apoyado y acompañado este tipo de iniciativas porque favorecen tanto la implicación individual como del grupo en la comunidad. Con el tiempo se ha creado la figura del animador que acompaña el impulso y desarrollo de esta práctica, de acuerdo con las características, valores, principios y orientaciones establecidas. En estos momentos existen unas 1.400 *Cuisines collectives* distribuidas por todo Quebec, de las cuales 500 están en Montreal.

Los *Groups d’achat* se han generalizado y extendido menos. Este tipo de práctica está inspirada en las cooperativas alimentarias de Quebec de los años 70. Se crean a partir de un grupo de personas o familias entre 10 o 12 miembros que compran colectivamente productos, a un precio menor, accediendo directamente a los productores de la región. Los miembros de estos grupos se encuentran en tres ocasiones (planificar, realizar pedido y almacenamiento y preparación de las cestas y recogida). Todos los miembros deben implicarse y participar en estas tres etapas (Racine, 2007). Una parte de estos grupos apuestan por los productos locales, de proximidad y biológicos, promoviendo los vínculos con los agricultores locales a través del *Collectif des groupes d’achat du Quebec* que es el organismo que los reagrupa (Moisson Québec, 2008).

Los organismos comunitarios y algunos bancos de alimentos, como Moisson Québec son los lugares de encuentro de estos grupos. Facilitan el contacto con los proveedores, a través de los cuales se realizan los pedidos de alimentos en grandes cantidades para promover su acceso a todos los grupos de compra. También disponen de espacio de neveras y congeladores para conservar los productos. Con el tiempo también han creado redes entre los grupos de compra de la región. Dentro de estos grupos podemos

encontrar la opción *Bonne Boîte Bonne Bouffe*⁴, que consiste en la provisión de frutas y verduras de calidad a un precio económico para personas y familias con rentas bajas⁵. Este programa promovido desde el banco de alimentos se encuentra en barrios «deprimidos» o con rentas bajas. El reparto se realiza en viviendas sociales, en centros de salud y en escuelas. El programa procura la mezcla social con el fin de evitar la estigmatización de las personas vulnerables.

Los *Jardins Collectifs*, son equivalentes a nuestros «huertos urbanos». Se distinguen de los *Jardin Communautaires*, donde cada cual cultiva su parcela, porque las personas se reagrupan para cultivar de forma compartida y repartirse los productos. El huerto y las diferentes etapas (plantación, mantenimiento, cosecha y recolección) son compartidos por los miembros. No solo se cultivan verduras, frutas y legumbres, hierbas y flores, sino también habilidades sociales. Este tipo de huertos han sido desarrollados y sostenidos por organismos comunitarios, por centros educativos, y por asociaciones de vecinos. El primer *Jardin Collectif* se impulsó en uno de los barrios más multiétnicos de Montreal, (Notre-Dame-de-Grâce) en 1997. Fue como resultado del partenariado y concertación de diferentes organismos del barrio preocupados por la pobreza, la seguridad alimentaria y el medio ambiente desde la innovación social. Esta iniciativa dio lugar a la creación de un organismo específico (Action Communiterre) que articuló este tipo de huertos con talleres de educación sobre alimentación y actividades comunitarias para promover la solidaridad y el cuidado del entorno entre los ciudadanos. A partir de esta primera iniciativa, esta modalidad de huerto se ha ido extendiendo como una bola de nieve. Se está utilizando para incidir sobre el problema de la inseguridad alimentaria de la población, con el fin de fortalecer su capacidad de autonomía y de ayuda mutua, desde un enfoque de empoderamiento comunitario (Montréal, 2012).

Los *Restaurant populaire*, conectan dos tipos de proyectos, uno de inserción socioprofesional y otro que ofrece comidas a precios populares a toda la población en general. Son especialmente frecuentados por los residentes del barrio, estudiantes, ancianos y personas que disponen de pocos recursos. Están gestionados por empresas de

⁴ Ver: <http://www.centraide-mtl.org/fr/realisations/bonne-boite-bonne-bouffe/>

⁵ Hay tres tipos de cajas, para una persona a 7\$ (5€), o para una familia 10\$ (7€) o 16\$ (11,3€) cada semana.

economía social⁶ que combinan una misión social con otra económica. Por ejemplo, el *Resto Plateau*, situado en el barrio del Plateau Mont-Royal de Montreal, se creó en el año 1990 a partir de la mesa de concertación *Action Solidarité Grand Plateau*⁷ al constatar los «interventores sociales y comunitarios» de un incremento de la pobreza, un aumento de personas que vivían solas y un incremento de la demanda del banco de alimentos. Parecía necesario crear este nuevo recurso, gestionado por una empresa de inserción social y profesional que ofrece formación de cocina y catering a personas de orígenes culturales diversos con dificultades de incorporación laboral. La comida se ofrece en el restaurante popular a un precio de 4\$ (2,8€) con diferentes opciones, una vegetariana y otra solidaria por 6\$ (4,2€). El restaurante permite crear empleos permanentes y tener ingresos para sostener el organismo. La mesa de concertación *Action Solidarité Grand Plateau* reagrupa 40 organismos comunitarios que operan a favor del desarrollo social, comunitario y económico del territorio desde una perspectiva de justicia social, en el campo de la seguridad alimentaria, pero también en relación con la vivienda social y la ordenación urbana. Los organismos que integran esta mesa de concertación, apoyados por el banco de alimentos y por el distrito también organizan desde el año 2011 en el restaurante popular una *épicerie solidaire*⁸. La organizadora comunitaria del *Centre de Santé et services sociaux* junto con otros organismos del Tercer Sector y vecinos del barrio animan este almacén. En él se pueden encontrar a menos de la mitad del precio de lo que cuestan en un supermercado una gran variedad de productos de alimentación, frescos y envasados. El objetivo de esta iniciativa es mejorar el poder de compra, facilitar el acceso de productos frescos y de calidad, así como promover el encuentro entre las personas. En el mismo espacio, el restaurante y el punto de café-encuentro ofrecen degustaciones gratis de comida, así como recetas de cocina. Disponen de informaciones sobre la salud y la nutrición, los derechos sociales, y todas los recursos en materia de seguridad alimentaria que tienen en el barrio.

Los *Ateliers cinq épices* es un organismo sin ánimo de lucro que ha desarrollado un proyecto de educación nutricional que ha sido implantado en las escuelas de Montreal

⁶ Resto Plateau (en línea): <http://www.restoplateau.com>, acceso el 22 de octubre de 2014.

⁷ Action Solidarité Grand Plateau (en línea): <http://asgp.qc.ca>, acceso el 21 de octubre de 2014.

⁸ En este almacén solidario vamos a poder encontrar, las *Cuisines collectives* de esta zona, el *Centre de lecture et d'écriture*, la *Option consommateurs*, el *Centre d'éducation à la santé del CSSS Jeanne-Mance*, el *Comité de logement del Plateau Mont-Royal*, el *Groupe de Ressource del Plateau Mont-Royal*, la *Maison Aurore*, la *Bonne Boîte et Bonne Bouffe*, el *Kiosque enfants* y el *Coin café-rencontre*.

ubicadas en barrios desfavorecidos. Su objetivo es promocionar la alimentación sana y equilibrada a través de talleres que combinan la cocina con un asesoramiento nutricional. En 1995 los padres de una escuela de Montreal formaron grupos de *Cuisine collectif* y fundaron un organismo comunitario que preparaba la comida de los alumnos de la escuela. En el proyecto fue contratada una nutricionista para animar talleres de cocina con conocimientos nutricionales, porque la inseguridad alimentaria no solo se refiere a las dificultades del «poder de compra» de alimentos saludables, sino también a la falta de conocimientos sobre los aportes nutricionales y la preparación así como conservación de los mismos. Desde entonces este proyecto se ha ido implantado en las escuelas de Montreal desde el enfoque «escuela en salud». Este enfoque ha sido adoptado por el *Ministère de l'Éducation du loisir et du Sport* de Quebec y propone una intervención global y concertada con la implicación de cinco actores (niños, madres y padres, formadores, organismos comunitarios y servicios públicos) para realizar una promoción y prevención sobre la salud y el bienestar desde el medio escolar (Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport , 2005). Este proyecto ha sido evaluado por investigadores mostrando los efectos en cuanto al desarrollo de comportamientos alimenticios en la familia, como la incorporación de determinados alimentos sanos en la alimentación cotidiana. La investigación también demostró como estos talleres contribuyan a desarrollar el sentimiento de autonomía, de éxito y orgullo entre los niños y jóvenes (Bédard, 2009).

La innovación social en las respuestas de ayuda alimentaria

En este apartado presentamos algunos elementos fruto del análisis que dan cuenta de la innovación social presente en las respuestas que se han ido creando en el campo de la ayuda alimentaria en Quebec.

La inseguridad alimentaria como problema social

La inseguridad alimentaria fue adquiriendo la consideración de problema social tanto por parte de investigadores, instituciones de salud y servicios sociales, de instituciones preocupadas por la nutrición, así como de organismos caritativos y comunitarios. Pasó de ser percibido como una consecuencia de la pobreza, a ser analizado como un problema social específico.

La crisis económica de los años 80 trajo la aparición del primer banco de alimentos en Edmonton (Alberta) en el año 1981 y en el año 1984 en Montreal (Quebec). La crisis de las finanzas públicas puso en cuestión el modelo de Estado de Bienestar quebequés. El Estado se retiró de forma gradual de diversas esferas de la vida social y económica, y recortó programas sociales. El debilitamiento de la red de seguridad social tiene como efecto un empobrecimiento de las clases sociales con menor poder adquisitivo.⁹ El aumento de la demanda conllevó el crecimiento de los bancos de alimentos.

Esta realidad suscitó interés por parte de los investigadores de diversos campos disciplinares que empiezan a investigar sobre las causas y consecuencias de la inseguridad alimentaria y sobre el conocimiento de la población empobrecida y la distribución de la ayuda alimentaria, así como las respuestas para superar la urgencia alimentaria. Estas respuestas constituyeron nuevas prácticas que se articularon, por un lado, desde los servicios públicos de salud y servicios sociales¹⁰ y pero también cabe destacar las prácticas que se han desarrollado desde el Tercer Sector.

La inseguridad alimentaria en la agenda pública

La experiencia de Quebec nos demuestra que para que la inseguridad alimentaria llegué a ser objeto de una política pública deben darse una serie de etapas (Kingdon, 1995). Debe de investigarse desde diferentes campos y los resultados deben difundirse a partir de coloquios específicos, que permitan conocer los logros y los límites de la ayuda alimentaria. La creación de estructuras de partenariado intersectorial integrando a ministerios, direcciones regionales de salud pública, y actores diversos (escolar, comunitario, industrial, mediático y profesional) para incidir sobre el acceso a una alimentación sana y suficiente en cantidad y calidad. El desarrollo de conocimientos que faciliten la generación de indicadores y un índice de inseguridad alimentaria que permitan analizar el problema. En definitiva se trata de plantear la lucha contra la pobreza y la exclusión como un tema prioritario.

⁹ Collectif pour un Québec sans pauvreté (2003) (en línea) : <http://www.pauvrete.qc.ca> , acceso el 24 de octubre de 2014.

¹⁰ En Quebec los servicios de salud y servicios sociales están integrados en una única administración y ministerio (*Ministère de la Santé et des Services Sociaux*) desde el año 1971. Los *Centres locaux de services communautaires* (CLSC, Centros Locales de Servicios Comunitarios), serían equivalentes a un centro de salud y un centro de Servicios sociales fusionados. Los *Centres de Santé et de Services Sociaux* (CSSS, centros de Salud y de Servicios sociales) surgen de la reforma del 2004 y son estructuras que centralizan varios CLSC y otros recursos como residencias e incluso pueden llegar a integrar un hospital dentro de toda la estructura organizativa.

El reconocimiento del Tercer sector en relación a la comunidad

En Quebec los organismos que configuran el Tercer Sector se denominan organismos comunitarios y como hemos visto al principio de este trabajo, están integrados dentro de un «movimiento comunitario». La función de estos organismos del Tercer Sector, especialmente los que operan en el sector de la salud y los servicios sociales hacia la comunidad, empieza a ser reconocida por el Estado como un componente esencial de este sector en los años 90. Este reconocimiento llega como consecuencia de las movilizaciones y las demandas de los movimientos sociales e implica el compromiso de financiación de acuerdo a las necesidades reales, aunque todavía insuficientes. Este reconocimiento constituye una fase importante de su institucionalización y prepara la vía para una extensión de la institucionalización al conjunto de los organismos comunitarios que mantienen relaciones con el Estado quebequense. Este reconocimiento contribuye a la emergencia de un modelo de desarrollo más solidario (Larose, 2000).

El rol del Tercer Sector en relación a las prácticas alternativas en el campo de ayuda alimentaria

En la descripción de las prácticas «alternativas» hemos visto que algunas, como las cocinas colectivas surgen combinando la necesidad con el ingenio, podríamos decir incluso que algunas nacen de forma espontánea. Sin embargo, difícilmente hubieran podido permanecer y menos replicarse sin el apoyo que todas estas pequeñas iniciativas encontraron tanto en los servicios públicos, especialmente en los centros de salud y servicios sociales, como en el Tercer Sector. Estos en una primera etapa acogieron estas iniciativas, adaptando sus espacios para el almacenamiento, la conservación o incluso la cocción de los alimentos. En una segunda fase, han facilitado las condiciones para que estas iniciativas pudieran replicarse y conectarse entre si con el fin de retroalimentarse. Por ejemplo, en la zona norte de Montreal, que es uno de los territorios considerados como «deprimidos o desfavorecidos», por la concentración de población con rentas bajas, que una parte de ellos perciben ayudas sociales, el organismo comunitario “Paroles d’Exclus” ha impulsado diferentes proyectos para luchar contra la pobreza y a la exclusión social con la implicación de las personas que viven esta realidad. Primero realizaron un estudio de necesidades y aspiraciones de los residentes del barrio. A continuación otro estudio sobre la oportunidad de poner en marcha un proyecto de

ayuda alimentaria. A partir de aquí crearon un grupo de compra. Paralelamente consiguen financiación y con ello un organizador comunitario asume el proyecto de poner en marcha una cocina colectiva, un huerto urbano y un almacén solidario. Paralelamente realizan otro estudio con la universidad para valorar el desarrollo de un proyecto duradero de carácter más estructural que puede llegar a toda la población a través de una cooperativa de distribución alimentaria y de un mercado público¹¹.

El reagrupamiento de las prácticas como fase de consolidación

En una primera fase, estos organismos se organizan según el tipo de práctica. En una segunda fase, se reagrupan, con el fin de definir sus valores y sus principios de acción, que incorporan cuatro dimensiones: social, económica, ecológica y política. Estos reagrupamientos permiten además emprender acciones comunes, con la alianza estratégica de otros actores, como los investigadores de las universidades. Ello les permite disponer de datos para sus propios análisis de la pobreza y la inseguridad alimentaria y poder repensar y potenciar sus experiencias. Existen reagrupamientos a nivel provincial, pero también por barrios. Por ejemplo, el *Regroupement des cuisines collectives du Québec* es el organismo que aglutina estas iniciativas a nivel de toda la provincial¹². Este reagrupamiento sostiene a sus miembros, define las características que deben tener las *cuisines collectives*, su orientación y representa los valores y principios sociales, políticos y comunitarios de todo el movimiento. Realiza una tarea de promoción, formación, análisis y apoyo a iniciativas innovadoras, así como de reivindicación política. Como consecuencia de ello, las *Cuisines collectives* se han ido diversificando para dar respuesta a la diversidad cultural y con la implicación de los *Centros de Santé et Services Sociaux*, han incentivado su desarrollo en relación con la salud. También han promovido nuevas iniciativas y la relación con otras prácticas que pretenden la autonomía alimentaria.

Otro ejemplo lo encontramos en el *Reagroupement des jardins Collectifs du Québec*¹³, que representa a 62 huertos compartidos y a 2.840 miembros¹⁴. Muchos de estos huertos compartidos son apoyados también por *Centraide* (Centraide du Grand Montréal, 2010).

¹¹ Ver <http://parole-dexclues.ca>

¹² Ver: <http://www.rccq.org>

¹³ Ver: <http://www.rjqc.ca>

¹⁴ Ver : <http://www.rjqc.ca>

Es una organización autónoma que sostiene 360 organismos y proyectos comunitarios que apoyan a más de 500.000 personas en situación vulnerables en Montreal y Laval.

El partenariado y la concertación desde una doble lógica

La multiplicación de iniciativas y prácticas lleva a crear diversas formas de partenariado y concertación. Estas estructuras sirven para visibilizar su acción y conseguir financiación pública, por un lado, y por otro, coordinar y planificar la acción de los grupos y organismos, con el fin de crear respuestas eficaces y sostenibles entorno a la inseguridad alimentaria. Ello influye en un doble reconocimiento por parte del Estado: el de la inseguridad alimentaria como un problema público y el de la importante tarea que realizan entorno a la seguridad alimentaria. La concertación empezó siendo sectorial, aglutinando a los proyectos sobre seguridad alimentaria, y con los años ha pasado a ser inter y multisectorial y aglutina a todos los actores implicados en la seguridad alimentaria (organismos comunitarios, sector agroalimentario, representantes políticos, sindicatos, etc.).

La conexión de diferentes iniciativas y prácticas dentro de un mismo territorio y entorno a la misma población desde una lógica de desarrollo social territorial y comunitario ha facilitado la creación de nuevos organismos que permiten planificar acciones conjuntas e identificar la necesidad de nuevos recursos o acciones como la experiencia de *Action Solidaire du Grand Plateau*.

Algunos actores consideran que ha disminuido su capacidad de presión política, cuestionan la noción de seguridad alimentaria y plantean la utilización de otros conceptos como el de autonomía alimentaria, soberanía alimentaria o derecho a la alimentación, desde una reorientación más política, fundamentada en el crecimiento de las desigualdades socioeconómicas y el respeto de los derechos. Por ello se ha creado a nivel provincial un comité de movilización política y a nivel nacional una red (*Securité alimentaire Canada*) para reivindicar una política a escala provincial y nacional sobre la alimentación.

Prácticas centradas en la dignidad de las personas

Los organismos se han ido transformando hacia una reorientación más crítica de las acciones entorno al fenómeno de la pobreza y planteando estrategias alternativas de provisión de alimentos que pretenden alejarse de la caridad para plantearse desde el principio de solidaridad (Rouffignat *et al.* , 2002). El reto de estos grupos y organismos

era como podían favorecer una reapropiación de la ciudadanía desde una perspectiva global de intervención. Estas nuevas iniciativas van a situar a la persona en el centro de la acción, considerándola como sujeto y como actor que vive situaciones complejas. Las investigaciones que se han realizado de las prácticas alternativas indican algunas dimensiones de esta transformación. Hay un cambio en la forma de acoger a las personas, el reconocimiento de las fuerzas y las capacidades, una participación flexible de acuerdo a las posibilidades, un ambiente cálido y respetuoso, y facilitar la palabra y la participación en las discusiones. La acogida basada en una «cultura de acogida» que consiste en dedicar un tiempo importante en este primer encuentro favorece que sientan que el lugar les pertenece, desde quienes son y lo que piensan. También se les propone que se presenten desde sus fortalezas y cualidades y desde la contribución que consideran que pueden hacer al proyecto, sin contrapartidas o condicionantes. Se generan espacios para conversar sobre temas que les conciernen, donde puedan expresarse de forma libre. Se apoyan sus iniciativas desde la comprensión y respeto de su autonomía a la hora de tomar opciones. Se apuesta por la perspectiva de reconocimiento de saberes a través de la formación compartida o jornadas. Se apoya y se estimula una conciencia colectiva y crítica en la dinámica de los grupos. Todo ello facilita el sentimiento de pertenencia, la mejora de la autoestima, descubrir la dignidad, la valorización y el reconocimiento de competencias. Estas prácticas implican a las personas para cambiar su situación, no solo tejen microsolidaridades y vínculos, sino que son prácticas de ciudadanía (Fortin, 1993). Los propios organismos y proyectos van a elaborar diferentes materiales y herramientas, con el fin de orientar la formación de los grupos desde los enfoques de la educación popular, basados en el empoderamiento y la concientización.

Conclusiones para abrir un debate en el contexto español

La descripción que hacen los autores del contexto de crisis en Quebec en los años 80 inevitablemente resuena con nuestro actual contexto de crisis. Al mismo tiempo que lo hace respecto al empobrecimiento de una parte de la población y respecto a los retos y encrucijadas que está viviendo tanto el sector público como el Tercer Sector.

- El tema de la seguridad alimentaria no es solo una cuestión de acceso a los alimentos y de nutrición, apela a la cultura, a la educación acerca de la

alimentación, a la integración social y a los derechos sociales y por ello su abordaje requiere de un enfoque integral.

- Este enfoque precisa la implicación de diversos sectores de la administración y actores sociales concernidos, y de una forma prioritaria los sujetos individuales y colectivos que sufren la inseguridad alimentaria junto con otras inseguridades. Esta visión global alude a las diversas dimensiones sociales, económicas, culturales, ecológicas y políticas que contiene la «inseguridad alimentaria», por ello debe abordarse desde un enfoque multisectorial.
- La investigación se hace imprescindible y como hemos visto, desde diferentes enfoques y campos para tener datos y poder cuantificar el problema, sus dimensiones, los efectos de las prácticas existentes. Un aspecto innovador sería operar desde la investigación-acción para documentar, valorar y reconocer las prácticas innovadoras o que el mismo proceso de investigación pueda dar lugar a la emergencia de nuevas prácticas. Para ello se hace necesario una alianza estratégica de investigadores comprometidos con este tipo de proyectos, como ha sucedido en Quebec.
- La realización de jornadas específicas para debatir las prácticas y presentar los resultados sobre su impacto con la presencia de todos los actores (personas concernidas, profesionales, voluntarios, activistas, coordinadores de servicios y asociaciones, investigadores, políticos comprometidos, etc.). Esto requiere pasar del paradigma del «saber experto» a otro paradigma de que todos los actores tienen un saber, empezando por los propios sujetos que encarnan la inseguridad alimentaria.
- La evolución de las prácticas «tradicionales» aquí, también está llegando desde una revisión crítica, tanto desde el interior de algunas prácticas, como desde fuera, porque no actúan tanto sobre las causas, como sobre las consecuencias con una clara orientación asistencialista. Algunas de las nuevas iniciativas, como por ejemplo, la «despensa o almacenes solidarios» donde la persona puede escoger los productos y asumir un coste aunque sea simbólico (a través de la moneda social) son una evolución de la ayuda alimentaria tradicional, sin embargo siguen siendo insuficientes, especialmente con respecto al rol que se les asigna a las propias personas.

- El tema realmente pendiente es pasar de una concepción tutelar desde la dicotomía inseguridad/seguridad a otra basada en el derecho a la alimentación. Esta concepción supone implicar activamente a las personas, como sujetos individuales o colectivos desde el reconocimiento de sus saberes y fortalezas a través de darles un lugar y un tiempo para tejer otras prácticas que favorezcan la autonomía alimentaria.
- Es una buena idea apoyar las iniciativas que surgen desde la autoorganización de las personas y familias en situación de inseguridad alimentaria. Los profesionales, voluntarios o activistas deben estar muy atentos a su emergencia, o acompañar procesos grupales para que puedan generarse.
- Tanto las entidades del Tercer Sector como los servicios públicos deben plantearse una apertura y una cierta «de-construcción» de lo aprendido para poder acoger y acompañar la transformación de las prácticas actuales y la emergencia de otras nuevas. Esta apertura conlleva, explorar y experimentar con las personas y grupos, si cabe, flexibilizar las normas administrativas y reglamentos para facilitar su desarrollo. Por ejemplo, para acoger las experiencias de cocinas colectivas en los locales públicos o en entidades sin ánimo de lucro, acompañarlas con un «interventor social» que actúe como dinamizador de las mismas.
- La conexión y retroalimentación de experiencias desde una lógica territorial es otra cuestión pendiente en nuestro contexto. En estos momentos todo el movimiento de huertos urbanos se ha ido extendiendo de forma considerable. Sin embargo, no siempre existen contactos entre las diferentes experiencias dentro de un mismo territorio o en territorios cercanos. Se podría potenciar la creación de agrupaciones o redes que pudieran conectarlas entre sí, como los «reagrupamientos» en Quebec. Estos sujetos colectivos tienen capacidad para definir las características y representan sus valores y principios sociales, políticos y comunitarios. Este movimiento ha potenciado este tipo de prácticas con las personas y familias que realmente lo necesitan, como es el caso de los *Jardins collectifs*.
- Para ello cabe potenciar de forma conjunta entre diferentes servicios públicos (servicios sociales, salud, vivienda, empleo) y el tercer sector proyectos de desarrollo comunitario en poblaciones y territorios que han tenido un fuerte

impacto de la crisis. Proyectos que permitan hilvanar diferentes iniciativas, como sucede en algunos barrios del Quebec, donde han puesto en contacto los huertos, con los grupos de compra, aquí podrían ser cooperativas, con talleres sobre nutrición y cocina realizados de forma conjunta entre las escuelas, las agencias de salud pública o los centros de salud de los barrios con la implicación de las familias a través de las asociaciones de madres y padres. Proyectos de economía social que combinan la inserción socio-laboral con cantinas o restaurantes abiertos a todos los ciudadanos a precios muy económicos, reduciendo los comedores sociales que son rechazados por una parte de las personas porque les estigmatizan.

- La figura del organizador comunitario que depende de los servicios sociales y de salud en Quebec es una figura que se podría potenciar también aquí. Por ejemplo, algunos trabajadores sociales de los centros de atención primaria o del Tercer Sector podrían tener este mandato específico. Este operador social juega un rol central en la creación y sostenimiento de estructuras de partenariado y mesas de concertación para crear nuevas prácticas, juega también un rol clave de «conector y ensamblaje» de las diversas iniciativas impulsadas desde el desarrollo comunitario, poniendo en relación diferentes actores y servicios y facilitando la multiplicación de acciones y prácticas.

Como nos muestran algunas de las experiencias estudiadas algunos procesos llevados a cabo desde un enfoque de derechos están permitiendo pasar de los conceptos de inseguridad y seguridad alimentaria, que han servido para poder nombrar y dimensionar el problema, al concepto de autonomía alimentaria, haciendo hincapié en el «derecho a la alimentación» que todo ciudadano debería de tener asegurado.

Bibliografía

- Beeman, J et al. (1996): *Du dépannage alimentaire au développement communautaire. Des pratiques alternatives*. Montréal: École de service social de l'Université de Montréal. Guide d'animation.
- Bédard, J. et al. (2009): *Petis cuisots-Prents en réseaux, offert dans des écoles montréalaises: Un lieu de partage des expertises professionnelles entre l'école, la famille et la communauté*. Dossier Recherche.

- Bilan- Faim Québec, 2013 (2013) Les banques alimentaires du Québec (en línea). <http://www.banquesalimentaires.org/upload/BilanFaimQc2013.pdf>, acceso 7 de octubre 2014.
- Bilodeau, A. (2006): *Évaluation de la planification du programme de subventions en sécurité alimentaire*. Comité de pilotage du projet. Direction de Santé Publique. Agence de la santé et de services sociaux de Montréal.
- Bureau de la sécurité alimentaire du Canada (2000) : Plan d'action du Canada pour la sécurité alimentaire (en línea). http://www.agr.gc.ca/index_f.php?s1=misb&s2=fsec-seca&page=action, acceso 9 de octubre de 2014.
- Centraide du Grand Montréal (2010): *La stratégie 2010-2015 de centraide du grand montréal. Pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Montreal: Centraide.
- Centraide Québec (2000): *Une société qui se tire dans le pied. Lettre ouverte à toutes les personnes qui ne se sentent pas concernés par la pauvreté... et à toutes les autres*, Québec: Centraide
- Fréchette, L. (2000): *Entraide et services de proximité: l'expérience des cuisines collectives*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Fortin, A. (1993) : «Nouveaux réseaux : les espaces de sociabilité», *Revue internationale d'action communautaire*, vol. 29, n° 69, p. 131-140.
- Homs, O. (Coord) (2010): *Los retos del Tercer Sector ante la crisis*. VI Foro del Tercer Sector. Cuadernos de debate 6. Madrid: Fundación Luis Vives.
- Larose, G. (2000): Proposition de politique de soutien et de reconnaissance de l'action communautaire : le milieu communautaire : un acteur essentiel ou développement du Québec. Rapport de la consultation publique présenté au ministre de la Solidarité sociale, monsieur André Boisclair, Montréal, 6 novembre, 34 p.
- Lavoie, G. (2012): *Les cuisines collectives au Québec: mémoires d'une pionnière*. Québec: Le collectif québécois d'édition populaire.
- Moisson Québec (2008): *Guide de soutien au démarrage et à l'accompagnement des groupes d'achats*. Agosto 2008: <http://www.moissonquebec.com/documents/guide-soutien-au-demarrage.pdf>, acceso 16 de octubre 2014.

- Montréal. Direction des grands parcs et du verdissage de la Ville Montréal (2012)
État de l'agriculture urbaine à Montréal.
- Québec. Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2005): *L'École en santé. Guide à l'intention du milieu et de ses partenaires. Pour la réussite éducative, la santé et le bien-être des jeunes*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale (2001): L'action communautaire une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec
- Kingdon, J.W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- Racine, S. (2007): "L'insécurité et la sécurité alimentaire: une analyse critique", en H. Dorvil (Ed.) *Problèmes sociaux Tome III. Théories et méthodologies de la recherche*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Rouffignat et al. (2002): "Agir pour la sécurité alimentaire. Soutenir des pratiques d'intervention favorisant le développement social", Québec: Université Laval. p.1- 27.
- Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya (2013): La ayuda alimentaria en Cataluña. Dossier del Tercer Sector , n° 25, p. 3-17.

VOLUNTARIADO Y EMPRENDIMIENTO SOCIAL EN TOSCANA:
ASPECTOS TEÓRICOS Y EMPÍRICOS DE LA INNOVACIÓN SOCIAL A PARTIR
DE UN ESTUDIO DE CASO*

Luca Raffini Universidad de Firenze y Ceuriss - lucaraffini@gmail.com

Andrea Pirni Universidad de Genova y Ceuriss - andrea.pirni@unige.it

P.10 Dilemas, contradicciones y desafíos en el tercer sector de acción social en la nueva coyuntura económica, política y social

Abstract

La persistente crisis económica favorece unos cambios estructurales en la relación entre tercer sector, instituciones política y económica y mercado del trabajo.

En el contexto del cambio económico y social el tercer sector, debido a la flexibilidad que lo caracteriza, se configura como un laboratorio de innovación social y económica, en particular en los contextos locales. En el mundo del tercer sector se experimentan nuevas combinaciones entre acción solidaria” y “acción económica”. Objetivo del paper es analizar los procesos de innovación social promovidos por el tercer sector, y que tiene como posible éxito la creación de empresas sociales. Desarrollamos una reflexión teórica estimulada por una investigación empírica sobre el caso Italiano y en particular sobre la Toscana, patrocinada por CeSVoT – Centro Servizi per il Volontariato Toscana (Centro de Servicios para el Voluntariado Toscana) y llevada a cabo por Ceuriss – Centro Europee di Ricerche e Studi sociali (Centro Europeo de Investigación y Estudios Sociales). A partir de un análisis crítico de la literatura sobre innovación social y emprendimiento social, a nivel nacional y internacional, con un enfoque especial en la iniciativa Empresa Social Europea, 1) monitoreamos las experiencias de emprendimiento social promovida por el tercer sector, 2) realizamos una investigación cualitativa sobre los actores y las prácticas más innovadoras realizadas en el territorio.

* Los autores comparten el trabajo. Luca Raffini ha escrito los párrafos 1,2,4 y 7; Andrea Pirni los párrafos 3,5 y 6. Introducción y conclusiones están compartidas.

Palabras claves: innovación social, emprendimiento social, nuevas necesidades; crisis, tercer sector.

Introducción

La persistente crisis económica favorece cambios estructurales en la relación entre el tercer sector, instituciones políticas y económicas y mercado del trabajo.

En el contexto del cambio económico y social el tercer sector, debido a la flexibilidad que lo caracteriza, se configura como un laboratorio de innovación social y económica, en particular en los contextos locales. En el mundo del tercer sector se experimentan nuevas combinaciones entre acción solidaria” y “acción económica”. La ponencia presenta los primeros datos de la investigación “culture giovanili del volontariato e pratiche di innovazione sociale”, patrocinada por CeSVoT – Centro Servizi per il Volontariato Toscana (Centro de Servicios para el Voluntariado Toscana) y llevada a cabo por Ceuriss – Centro Europee di Ricerche e Studi sociali (Centro Europeo de Investigación y Estudios Sociales).

El objetivo del estudio es analizar los procesos de innovación social promovidos por el tercer sector, y que tienen como posible éxito la creación de empresas sociales.

La ponencia está estructurada en dos partes. En la primera definimos el concepto de empresa social y su relación con las organizaciones de voluntariado y analizamos su marco jurídico y su difusión en Europa y en Italia. En la segunda parte reflexinamos sobre algunos elementos clave que definen la relación entre voluntariado y emprendimiento social, a partir de los resultados de la investigación cualitativa llevada a cabo por Cesvot, en que analizamos, a través de entrevistas y focus groups, los diferentes actores que participan en proyectos de innovación y en experiencias de emprendimiento social en el territorio*. involucrando tres tipos de actores: organizaciones de voluntarios activos en dinámicas de innovación y en la realización de proyectos de emprendimiento sociales (empresas sociales potenciales); cooperativas sociales (empresas sociales de facto) y empresas sociales ex lege.

El objetivo del estudio es analizar los diferentes significados que se atribuye al concepto de innovación social y las diferentes maneras de promoverla. Se ha puesto una especial atención en las culturas juveniles del voluntariado, o sea, en las perspectivas y en los valores con que los jóvenes se enfrentan al voluntariado. La hipótesis es que, en un contexto de crisis económica y social, el voluntariado y la empresa social puedan ser un instrumento para conciliar desarrollo económico y desarrollo y social.

* Los focus groups se han realizado en seis áreas seleccionadas por su dinamismo en el ámbito de la empresa social: Florencia, Prato, Pistoia, Empoli, Arezzo, Lucca y Massa-Carrara, y han involucrado alrededor de 60 sujetos.

Empresa social, voluntariado y prácticas de innovación social

El concepto de empresa social desafía la tradicional distinción entre acción económica y acción social, integrando y conciliando la búsqueda de un propósito social, con la adopción de un emprendedor de la organización. El desarrollo de la empresa social, que se puede definir provisionalmente como la dimensión empresarial del tercer sector, ha encontrado impulso, en Europa, en un contexto de aumento y diversificación de las necesidades sociales y de una paralela reducción de las áreas de intervención del Estado del bienestar. La persistente crisis económica favorece un cambio estructural en la relación entre tercer sector y instituciones públicas, entre economía y sociedad. Las transformaciones de los sistemas de bienestar y el crecimiento y la pluralización de las necesidades sociales, han ampliado el ámbito de las necesidades que no encuentra respuesta ni en el sector público ni en el sector privado. La expansión de las necesidades sociales, de esta manera, alimenta una transformación cuantitativa y cualitativa de las organizaciones sin ánimos de lucro, que, cada vez más, se han embarcado en un proceso de profesionalización, centrándose en una producción continua de servicios. En ese contexto de cambio, el tercer sector se configura como un laboratorio de innovación económica y social, en particular, en los contextos locales. La empresa social nace de una hibridación entre lenguas y formas de acción que transforman tanto la acción económica como la acción social, no en la dirección de una "absorción" o "sumisión" de una a la otra, sino en dirección de la construcción de una nueva forma de acción, que es empresarial, pero con finalidad social, tiene finalidad social pero es económica. Borzaga y Fazzi definen las empresas sociales como "organizaciones productivas que de manera explícita no persiguen lucrarse, sino la satisfacción de las necesidades de la gente y de la comunidad, y por lo tanto no distribuyen utilidades o lo hacen de manera limitada y son controlados por los mismos beneficiarios" (Borzaga y Fazzi, 2011, 16). Las empresas sociales son empresas que producen de manera profesional bienes o servicios para la comunidad y utilizan trabajadores remunerados. El objetivo principal, sin embargo, es lo que define a las organizaciones sin ánimo de lucro, que es ofrecer respuestas a las necesidades sociales. La definición más completa de empresa social ha sido elaborada por la red de investigación Emes (Borzaga y Defourny, 2001; Defourny y Nyssens, 2008). La empresa social, para estos autores, está caracterizada por tres dimensiones clave: la económica y empresarial; la social; la de la gobernanza democrática. Sólo la presencia de todos estos elementos permite definir a una organización como empresa social. La empresa social debe ser ante todo una actividad empresarial, y como tal

producir de forma continua, y no de manera marginal o intermitente, bienes y servicios. Debe caracterizarse por un nivel significativo de asunción de riesgos económicos y por la presencia de más trabajadores asalariados que voluntarios, aunque los dos puedan trabajar en la organización. Además, debe ser autónoma en su gestión. La dimensión social de la empresa se define por la presencia de una finalidad social explícita y constitutiva, por ser un proyecto colectivo, y no de un empresario "ilustrado", carismático e innovador y para ser gobernado por los stakeholders en procesos democráticos de *governance*. Diferentemente de las empresas tradicionales, el poder de decisión no es proporcional a la cantidad de capital, si no se aplica el principio de "una cabeza, un voto". En fin, no hay redistribución de las utilidades. Estas deben ser reinvertidas o utilizadas para cumplir con el objetivo social de la empresa. El concepto de empresa social en Europa tiene sus raíces en la tradición de la economía social, de donde salen los principios fundamentales de la solidaridad, de la primacía de las personas sobre el capital, de la democracia y de la participación (CIRIEC 2012; OCDE / Comisión Europea 2013). La Economía Social en Europa representa un "polo de utilidad social" (CIRIEC 2012, 7), que surge entre el sector público y el sector privado. Internamente a este mundo, las asociaciones y las fundaciones representan la economía social no "market-oriented", mientras que las cooperativas representan el sector de la economía social orientada hacia el mercado. Las primeras involucran, en forma primaria, voluntarios, mientras que los segundos se basan primariamente en el trabajo remunerado. El concepto europeo de la empresa se diferencia de las concepciones alternativas surgidas en otras tradiciones, y especialmente en los países anglosajones. Entre estas hay la "escuela de la innovación social", que hace hincapié en el papel del empresario individual, y la "escuela de la generación de recursos", que no define la empresa social mirando a los bienes y servicios que produce, sino a la finalidad social, de forma amplia. Según la escuela de la innovación social (Dees, 1998) el empresario social es, ante todo, un individuo capaz de innovar. La innovación se genera cuando el empresario consigue adoptar un enfoque empresarial innovador en la creación de servicios a la comunidad". El empresario social actúa como un pionero, formulando respuestas creativas e innovadoras a las necesidades de la sociedad, conciliando la capacidad empresarial con una fuerte inspiración ética (Bornstein, 2004). El empresario social es un líder carismático, que tiene la capacidad de interpretar y de anticipar las necesidades de las personas, proporcionando respuestas innovadoras y anotando el camino a seguir. Una segunda escuela de pensamiento que tiene su origen en los

Estados Unidos define la empresa social como una empresa que genera de valor destinado a la realización de actividades con finalidad social. La empresa social, en la "escuela de la generación de recursos" (Young, 1986), nace cuando una organización sin ánimo de lucro desarrolla una dimensión empresarial, como estrategia de financiamiento para que la organización alcance sus objetivos sociales. La función social, en este caso, no coincide necesariamente con el servicio o los bienes producidos, como en la concepción predominante en Europa. Esa concepción de la empresa social es compartida por uno de los mayores promotores de la empresa social en el mundo, Muhammad Yunus, fundador de la Grameen Bank en Bangladesh. Según Yunus, la empresa social es una empresa sin pérdidas ni dividendos, cuyo objetivo es lograr un objetivo social (Yunus 2010).

La empresa social en Europa: el marco legislativo y la propagación del fenómeno

Hasta hace una década la mayoría de los países europeos no tenían una ley sobre la empresa social. Hoy en día sólo una minoría de los estados miembros de la UE no tienen un marco regulador.

Tab. 1. La forma jurídica de la empresa social en Europa

País	Año	Ley	Objeto
Italia	1991	Cooperative sociali	Coop.
Portugal	1996	Cooperativa de Solidariedade Social	Coop.
Belgica	1996	Societé a Finalité Sociale	Emp. soc
Grecia	1999	Koinonikos Syneterismos Periorismenis Eufthinis	Coop.
España	1999	Sociedades cooperativas	Coop.
Francia	2001	Societé Coopérative d'interét Collectif	Coop.
Grecia	2001	Koi.S.P.E	Coop.
Finlandia	2003	Act on Social Entepprise	Emp. soc

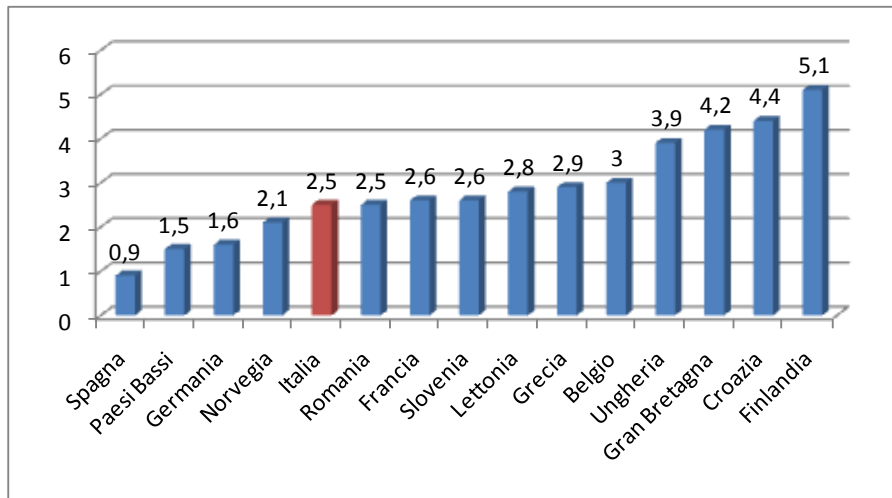
Lituania	2004	Law on Social Enterprises	Emp. soc
Eslovaquia	2004	Act on Employment Services	Emp. soc
Reino Unido	2005	Community Interest Companies	Sociedad
Italia	2006	Impresa sociale	Emp. soc
Polonia	2006	Act on Social Cooperatives	Coop.
Ungaria	2006	Act on Cooperatives	Coop.
Croatia	2011	Cooperatives Act	Coop.
Esovenia	2011	Act on Social Entrepreneurship	Emp. soc
Republica Checa	2012	Commercial cooperatives act	Coop.
Dinamarca	2014	Act on Registered Social Enterprises	Emp.soc
Luxemburgo	In atto	Societèd'Impact Sociétal (SIS)	Emp. soc
Letonia	In atto	Law on Social Enterprise	Emp. soc
Polonia	In atto	Act on Social Enterprises	Emp. soc
Malta	In atto	Social Enterprise Act	Emp. soc

Fonte: European Commission (2014): A Map of Social Enterprises and their eco-systems in Europe ed esplorazione propria. Cfr. Priede Bergamini et al. 2014.

Podemos identificar tres modelos principales. El primero identifica una forma de organización específica, o sea la cooperativa. El primer ejemplo de esta estrategia es Italia, que fue el primer país en aprobar una ley sobre las cooperativas sociales en 1991, especificando rígidamente propósitos, actividades, incentivos y restricciones, además de las formas de gobierno que regulan la empresa social (Borzaga, 2009). El segundo modelo, anglosajón, define la empresa social como una variante de la empresa privada, la cual difiere por su finalidad social y por ser sin ánimo de lucro. El tercer modelo

atribuye la condición de empresa social basada en el cumplimiento de ciertos requisitos, no limitándola a una forma de organización específica. Los requisitos básicos para ser reconocidos como empresa social son las finalidades de interés general y la prohibición o limitación sustancial, de la redistribución de los beneficios. Otras características, como la *governance* democrática, no tienen el mismo énfasis en los diferentes países. Debido a la heterogeneidad de las regulaciones y a las diferencias en los sistemas de recopilación de datos estadísticos, construir un marco "oficial" de la expansión de la empresa social en Europa es muy difícil (European Commission 2014). Circunscribiendo el campo a las organizaciones sociales que cumplen con todos los requisitos establecidos por la definición de empresa sociale de Emes, y que ha sido aceptada por la Comisión Europea, se estima que el impacto de la empresa social en el total de los negocios no supere el 1%. Un valor que puede parecer bajo, pero puede someterse a un aumento significativo en los próximos años (ibidem, 4). Global Entrepreneurship Monitor (2012) cuantificó la presencia del emprendimiento social en diferentes países, teniendo en cuenta todos los tipos de actividades de emprendimiento social orientados a un fin social y que, en particular, tiene tres requisitos: el predominio de una misión social, la producción de innovación social, la no redistribución de los ingresos o su redistribución muy limitada). Los autores del siguen una definición amplia y una definición estrecha de emprendimiento social. De esta están excluidas las organizaciones que se encuentran en los dos extremos del espectro: las ONG tradicionales y las empresas sociales con fines de lucro. Los datos obtenidos de la investigación, hasta cuando se refieren a la definición estrecha, deben interpretarse como una estimación en exceso, porque puede incluir organizaciones que no presentan a todos los requisitos contenidos en la definición Emes. Por supuesto, los datos elaborados por GEM ofrecen una estima de la reserva potencial de emprendimiento social en Europa.

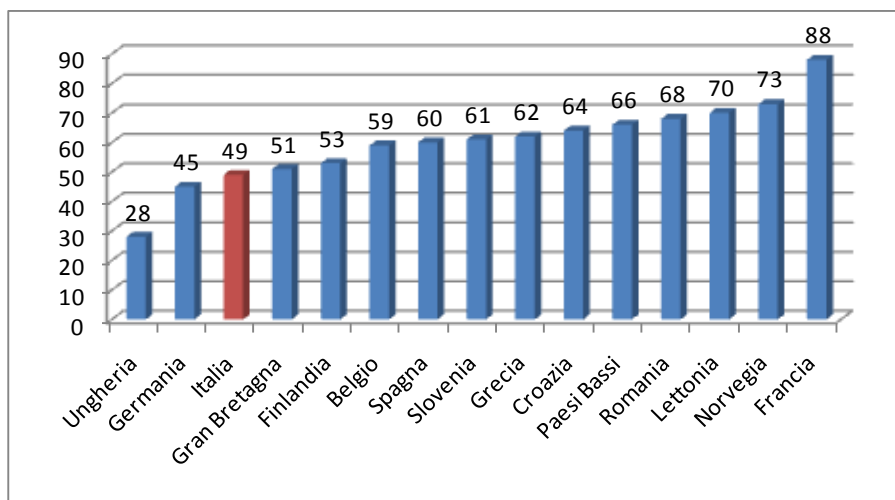
Fig. 1 Trabajadores empleados en empresas sociales (%)



Fuente: Global Entrepreneurship Monitor (2012).

Los datos (Gráfico 1) revelan que el emprendimiento social está más extendido en los países del norte y del este de Europa en comparación con los países del Europa central y del sur y confirman las fuertes raíces del emprendimiento social en el Reino Unido. El dato italiano, que está en línea con los países del Mediterráneo, es comparable al dato Frances y no es muy diferente del dato de Bélgica, un país que, como Italia y Francia, tiene una fuerte tradición de cooperación. En Italia, sin embargo, prevalen las empresas sociales consolidadas, mientras que la incidencia de las nuevas empresas sociales está por debajo de la media europea. Este elemento se explica por la alta incidencia entre las empresas sociales, de las cooperativas sociales, cuyo período de expansión ha tenido lugar en las décadas siguientes la aprobación de la ley 191/1991, mientras que la ley 155/2006 sobre la empresa social no ha logrado aportar un significativo impulso a la aparición de nuevas organizaciones.

Fig. 2 Trabajadores empleados en empresas sociales consolidadas y recién nacidas (%)



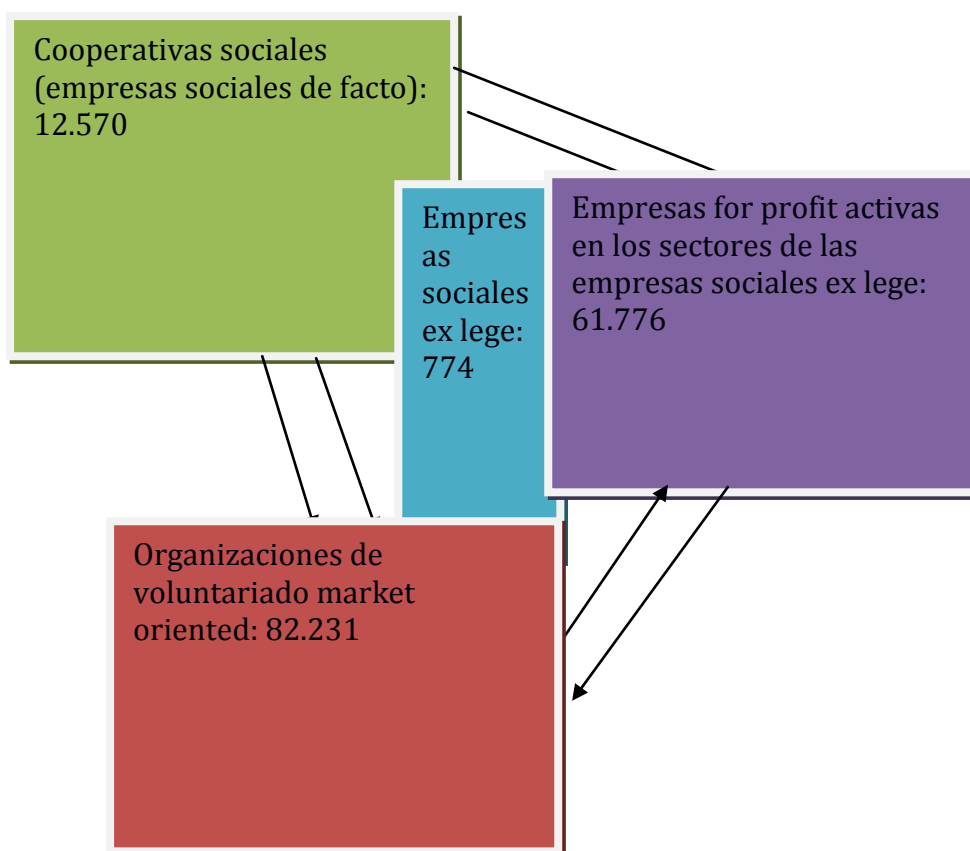
Fuente: Elaboración sobre datos del Global Entrepreneurship Monitor (2012).

Empresas sociales ex lege, de facto y potenciales: el contexto italiano

La ley sobre la empresa social ha sido aprobada por el Parlamento italiano en el 2006 (Ley 155/2006). Sin embargo, la primera normativa en materia de empresa social ha sido efectuado con la ley 381/1991, que estableció las cooperativas sociales. Con esta ley Italia, en el 1991, ha sido el primer país europeo que ha elaborado una respuesta a la necesidad de establecer un marco jurídico que regulase el sujeto del tercer sector más orientado al mercado. Esta ya se había desarrollado en los años anteriores, en respuesta a la necesidad de ofrecer una respuesta a las nuevas necesidades sociales que no encontraban respuesta en los servicios públicos, encontrando dificultades en desarrollar sus actividades en el marco de la normativa sobre el voluntariado. En la búsqueda de una configuración organizativa adecuada para conciliar la necesidad de adoptar una estructura empresarial con la búsqueda de su finalidad social, las nuevas organizaciones surgidas en los años ochenta se organizaron como cooperativas, definiéndose como cooperativas de solidaridad social. La ley 381/1991 establece un nuevo marco jurídico para las actividades de estas nuevas entidades, definiendo las cooperativas sociales como organizaciones de defensa de los intereses generales de la comunidad, con una orientación a la promoción humana y la integración social de los ciudadanos. La ley 381/1991, que sigue vigente, establece dos tipos de cooperativas sociales: la cooperativa social de tipo A, y la cooperativa social de tipo B. La primera es activa en la gestión de los servicios sociales y sanitarios y en el campo de la educación. Las cooperativas

sociales de Tipo B están finalizadas a la creación de empleo para las personas desfavorecidas, y pueden operar en una pluralidad de sectores (agricultura, industria, comercio y servicios). La ley del 2006 sobre las empresas sociales se puso el objetivo de ampliar los confines de la empresa social, tanto en relación a las formas jurídicas adoptadas tanto en relación a los ámbitos de intervención. Con respecto a las formas legales, la ley 155/2006 atribuye la condición de empresas sociales según la posesión de algunos requisitos. Entre los principales: tener una estructura democrática; involucrar a los trabajadores y los beneficiarios en la gestión de la organización; no distribuir los beneficios. Las empresas sociales se puede configurar como asociaciones sociales, fundaciones, cooperativas y sociedades. La ley también establece los sectores de actividad en los que puede operar la empresa social: en el social, sanitario y socio-sanitario; en la educación y en la instrucción; en la tutela del medioambiente o de los bienes culturales: en la educación universitaria o extra-escolar; en el turismo social. Diez años después de su aprobación la ley 155/2006 no ha producido el efecto deseado por el legislador. A finales de 2013 sólo hay 774 empresas sociales ex lege, con un total de 29.000 empleados y 2.700 voluntarios. La principal explicación de esta falta de impacto se puede atribuir a la falta de incentivos y ayudas fiscales para las empresas sociales, que, a cambio, tienen que cumplir con una carga adicional, la redacción anual de un informe social (bilancio sociale), un informe sobre el impacto social de la empresa. A diferencia de las cooperativas sociales, que reciben ayudas fiscales, recibir el estatus de empresa social ex lege implica más cargas que ventajas. Además, las cooperativas sociales de Tipo A pueden trabajar en los sectores de intervención en que se concentra la mayoría de las empresas sociales (socio-sanitario y educativo) y las cooperativas sociales de Tipo B pueden trabajar en todos los sectores. El resultado es que la forma de la cooperativa social sigue siendo la más utilizada para crear nuevas empresas sociales, hasta por los jóvenes. Las cooperativas sociales son empresas sociales de facto y representan la forma predominante de las empresas sociales en Italia. A finales del 2013 hay 12.570 cooperativas sociales en las que trabajan cerca de 550.000 empleados y más de 70.000 voluntarios. El “ecosistema” de la empresa social en Italia, si extendemos la perspectiva, se completa con un ámbito de emprendimiento social “potencial”, que comprende las organizaciones sin ánimos de lucro "orientada hacia el mercado", por un lado, y las empresas que operan en los ámbitos de las empresas sociales establecidos por la ley 155/2006, por el otro. Los primeros son 82.231. Las segundas son 61.776.

Fig. 3. El ecosistema de la empresa social en Italia



Las raíces de las empresas sociales en Toscana

La Toscana se caracteriza históricamente por el fuerte desarrollo de las organizaciones de voluntariado. En los registros regionales se cuentan 3200 organizaciones de voluntariado (ley 266/1991). A estas hay que añadir 2.000 asociaciones de promoción social (ley 383/2000). Teniendo en cuenta solo las organizaciones formalizadas, en Toscana hay 8,7 asociaciones de voluntariado y 5,5 asociaciones de promoción social por cada 10.000 habitantes. Las cooperativas sociales activas son 600, con una incidencia de 1,6 por 10.000 habitantes, mientras la presencia de empresas sociales ex lege es muy débil: solo 29. En total, la incidencia de las organizaciones del tercer sector, a nivel regional, es de 15,9 por cada 10.000 habitantes, para un total de 5.967 organizaciones (Osservatorio sociale regionale toscano, 2014). La mayoría de las organizaciones son activas en el sector social. Las organizaciones del tercer sector registradas en los registros regionales representa la parte más visible, a la que hay que

sumar el sector más informal, o sea las asociaciones no reconocidas. Tomando como referencia el censo de las organizaciones non profit del 2011, en Toscana hay 23.899 organizaciones, 431.185 personas involucradas en el trabajo voluntario, o sea el 11,8% de la población, frente a una media nacional del 8,6%. La presencia de organizaciones sin ánimos de lucro es igual a 65,1 organizaciones por cada 10.000 habitantes, en comparación con la cifra nacional de 50,7 por 10.000 habitantes. La relación entre el voluntariado y la empresa social es un elemento constitutivo de este último. Eso un elemento característico del modelo europeo de empresa social, y que, en la Toscana, debido a la especial importancia del voluntariado, adquiere aún más importancia que en otras regiones italianas. Esa relación puede tomar tres formas diferentes.

1) Empresas sociales nacidas como spin-off de asociaciones de voluntarios, bajo la forma de cooperativas sociales o empresas sociales ex lege. Se trata de una estrategia seguida por las organizaciones que para cumplir a su misión necesitan ampliar y diversificar sus actividades, a través de una organización de tipo empresarial. Las empresas sociales que derivan de este camino generalmente mantienen estrechas relaciones con la asociación de origen, con que comparten la “misión”. Este tipo de ruta ve la empresa social involucrada en un tejido pre-existente de recursos, de relaciones y de prácticas, y eso aporta un valor añadido en términos de conexión con lo local y de proximidad a las necesidades de los ciudadanos. El mantenimiento de una estrecha relación con la asociación de referencia, por otro lado, puede constituir un límite en términos de propensión a innovar, y empujar a mantener el énfasis prioritario en la dimensión social a expensas de la dimensión empresarial. Las empresas sociales creadas como spin-off de asociaciones de voluntarios, por otra parte, tienden a estar activas principalmente en la salud y en los servicios sociales, en la educación y en el ámbito de la acogida y la integración, o sea, las áreas de intervenciones típicas de la acción de las asociaciones.

2) Empresas sociales que nacen de una iniciativa “desde abajo”, independientes y autónomas, de las personas que vienen de precedentes experiencias de voluntariado. La mayoría de los fundadores de empresas sociales subraya la importancia del voluntariado como una experiencia fundacional. En este caso, sin embargo, la creación de la empresa social no tiene cabida dentro de la asociación o asociaciones de origen, sino de un proyecto independiente. Eso requiere una idea empresarial más fuerte por los fundadores,

ya que la nueva organización no puede basarse directamente en las estructuras y los recursos existentes. Hay un nivel más alto de riesgo de empresa.

3) Empresas sociales creadas por la transformación en empresas de asociaciones o fundaciones. Es un tipo de camino regulado por la Ley 155/2006, que establece que entre las organizaciones que pueden asumir el estatus de empresa social hay asociaciones de voluntarios, así como fundaciones y asociaciones de promoción social.

Uno de los temas más debatidos en el debate sobre la empresa social es como, a nivel operativo, pueden encontrarse y conciliarse la dimensión empresarial con la dimensión social, sin que una de las dos ponga en la sombra la otra. Hacer empresa social, según sus protagonistas, implica un equilibrio que debe ser renovado constantemente. Eso requiere una auto-reflexión constante. La finalidad social es necesaria pero no es suficiente para generar una verdadera empresa social. Un requisito previo, en el momento de la fundación de una empresa social, sobre todo si se trata de un spin-off de la experiencia empresarial procedente del voluntariado, es una expectativa razonable de sostenibilidad económica que complementa y apoya la sostenibilidad social. Si el problema de fundar un proyecto de emprendimiento social en una sólida dimensión empresarial se encuentra especialmente en la fase de puesta en marcha de la empresa, el punto de vista se invierte en el caso de las empresas sociales consolidadas. Estos, por su nivel de desarrollo, tienden a diversificar sus actividades e involucrar a un gran número de trabajadores. En este caso existe el riesgo de una dilución progresiva de la carga ideal que acompañó al nacimiento de la empresa. Esto, de manera particular, cuando se da la inclusión de trabajadores que no participaron en la creación de la empresa y ven en esta sólo una oportunidad de trabajo. Los protagonistas de la empresa social que han reflexionado sobre este problema opinan que la empresa social tiene las herramientas para neutralizar este riesgo y para alimentar, reproducir y renovar el cargo ideal que había acompañado a los miembros fundadores, cuya tarea es transmitirla a los recién llegados. El principio de la gobernabilidad democrática, y la participación de todos los empleados en la definición de las opciones y estrategias representa una herramienta de inclusión en este sentido.

Las prácticas de innovación social en el voluntariado y en la empresa social

Un elemento central que describe la función de la innovación social llevada a cabo por el tercer sector es la capacidad de captar con antelación, en comparación con las instituciones públicas, las nuevas necesidades y de proporcionar respuestas y

modalidades de intervención más flexibles, y por lo tanto más eficaz. Un factor importante que diferencia el tercer sector de los actores públicos, es la capacidad de conectar y valorizar recursos, habilidades y actitudes diferentes. La contaminación se refleja en el desarrollo de respuestas multidimensionales, cuya eficacia se ve favorecida por el elemento de la participación activa de los destinatarios. Este último elemento se coloca en las raíces del tercer sector, cuya base es la idea de los ciudadanos que autoactivan para producir servicios que contribuyen a la mejora de la sociedad. Las empresas sociales no sólo conciben su papel como el de los productores de bienes y servicios que, persiguen un encuentro entre la oferta y la demanda, sino incluyen los destinatarios en preparación y ejecución de la respuesta. Este enfoque se concreta si las diferentes almas del tercer sector interactúan en redes, generando un valor añadido que brota de esta misma capacidad de diálogo y cooperación. Desde este punto de vista, el *modus operandi* de la empresa social es opuesta a la de la empresa privada, que, persiguiendo un fin lucrativo, mantiene en secreto las innovaciones producidas, para mantener una ventaja competitiva. Esa aptitud, se señala, se encuentra a menudo también en el tercer sector, pero cuando esto sucede se traiciona el espíritu del voluntariado y del emprendimiento social, que es tener como objetivo final la creación de un beneficio para la comunidad, y no sólo para la empresa. Un corolario de este enfoque diferente es que un proceso de innovación social producido por una organización o una red de organizaciones, para lograr la máxima eficacia, debe salir de los confines en que se produce, extenderse y consolidarse en otros contextos y otros actores. En comparación con otras organizaciones, tanto públicas como privadas, el tercer sector está más cerca de los ciudadanos y arraigado en los contextos locales, y por lo tanto capaz de generar procesos de innovación que no siguen un proceso "top-down", sino una dinámica de transformación "bottom-up". La innovación social, como respuesta innovadora a las necesidades sociales, es un esfuerzo de carácter colectivo, y no el producto de un empresario iluminado y dotado con habilidades extraordinarias. Es un proceso de creación de valor que se basa en la combinación, la creación de redes, la hibridación, la reconexión de los recursos existentes, en un proceso en el que la suma de los recursos, tangible e intangible existente genera un valor más alto que el la suma de las partes. Es, en este sentido, un proceso de inteligencia colectiva (Rheingold, 2002). El tercer sector interviene cuando el público no participa, y donde el público todavía no interviene, por lo que su acción, además de tener un valor en sí mismo, también sirve para indicar al público el camino a seguir.

Voluntariado y trabajo

El voluntariado está experimentando un período de profundos cambios, sea en su modalidad organizativa, sea en los plantamientos y en los valores que orientan a los voluntarios. Podemos distinguir una visión tradicional del voluntariado, como voluntariado "puro", de una visión más compleja y amplia, que ha sido resumida con el concepto de "nuevo voluntario" (Salvini y Corchia, 2012). La visión pura define el voluntariado como una actividad gratuita, que se realiza fuera de tiempo de trabajo, está claramente distinta de la esfera del trabajo y no tiene carácter de profesionalidad. El voluntario es el que utiliza parte de su tiempo y de sus recursos para contribuir al bienestar de su entorno social, recibiendo como único beneficio la gratificación personal. El nuevo concepto de voluntariado, por el contrario, reinterpreta los valores del voluntariado a la luz de la dinámica del cambio social, económico y cultural, que cambian las condiciones y modalidades de desarrollo. Estos empujan para promover un nuevo enfoque para el voluntariado, que ya no lo define sólo como una actividad llevada a cabo de forma gratuita y no profesional en el tiempo libre, sino como una práctica que permite conciliar el propio compromiso con el compromiso con la sociedad. La nueva palabra clave es reciprocidad, en lugar del tradicional principio de la gratuidad. El voluntariado, en este nuevo enfoque, es una forma de acción que contribuye al bienestar de la sociedad, y en el mismo tiempo una herramienta que sirve al voluntario para practicar sus habilidades y adquirir otras, para aumentar sus recursos, en términos profesionales y de relaciones. La base de esta actitud de cambio hacia el voluntariado no es una pérdida de valores, sino una transformación estructural de las biografías individuales. Cada vez más se vuelve difícil distinguir tiempo de trabajo y tiempo de no trabajo, empleo y actividades lucrativas no retribuida. Por parte de los jóvenes, de manera particular, participar en organizaciones del tercer sector permite romper con el aislamiento y construir relaciones sociales, combinando el compromiso social con una legítima búsqueda de nuevas oportunidades de trabajo. La actividad en una asociación de voluntariado, por parte de estos jóvenes, se coloca en una perspectiva de emprendimiento social. Esa aptitud hacia el voluntariado puede convivir y integrarse con el voluntariado tradicional. Hay asociaciones donde los voluntarios "puros": jubilados o trabajadores que ejercen actividades de voluntariado en su tiempo libre, conscientes de las dificultades que enfrentan los jóvenes en el diseño de sus propios caminos de la vida, los ayudan en su experimentación. Estos voluntarios no ven como

un desvío de la diferente actitud que guía a los jóvenes, reconociendo que responde a una nueva, urgente, necesidad social. Por eso perciben una finalidad más con que cumplir: transmitir a los jóvenes los recursos y habilidades que les ayuden a madurar su propia ruta, favoreciendo la transmisión intergeneracional de conocimientos.

Jóvenes, voluntariado y trabajo en las “sociedades del trabajo plural”

La tasa general de desempleo, en Italia, en el 2012, es de 12,2%, pero la tasa de desempleo de los jóvenes (de 15 a 24 años) es mucho mayor, alcanzando el 40%. Es un dato que pone a Italia en la parte superior de la clasificación en Europa, después de España y Grecia, y que se duplicó en comparación con el inicio de la crisis económica, ya que en 2007 el porcentaje era del 20,3%. En Toscana, la magnitud del fenómeno es menor que la media italiana, con una tasa del 33,4%, lo que indica, sin embargo, que un joven toscano de tres no consigue encontrar trabajo. Los “Neet” (Not in Employment or in Education), representan en Toscana el 18,2% en el rango entre 15 y 29 años, frente al 23,9% a nivel nacional. Sin embargo, este porcentaje ha aumentado del 5,2% en tres años. Entre los Neet hay una alta incidencia de jóvenes con una educación superior o universitaria. Esto significa que incluso tener un alto nivel de educación no garantiza del riesgo del desempleo, y que hay un componente importante de los jóvenes que no pueden exprimir sus habilidades. Esto se refleja no sólo en problemas personales y familiares, sino también en una pérdida de valor para toda la comunidad, que no consigue explotar estos recursos. Además, el ingreso en el mundo del trabajo cada vez menos se ha de entender como un paso lineal, que toma la forma de un rito de paso a la edad adulta. La inseguridad laboral (Raffini, 2013) indica, para los jóvenes, un alargamiento de la fase de transición hacia la edad adulta, en que la regla es alternar trabajo remunerado, trabajo mal pagado y trabajo libre (en forma de aprendizajes, ecc.), actividades de formación y inactividad. Es en este contexto de cambio que el voluntariado para los jóvenes pasa de ser una actividad llevada a cabo fuera del trabajo a una experiencia de capacitación y de experimentación: una alternativa a la inactividad o a la desvalorización profesional, que genera valor individual y social. El voluntariado, así, sin traicionar su vocación, adquiere funciones y significados adicionales, realizando una función de incubadora de habilidades y de aprendizaje informal, además que de innovación social. Las asociaciones de voluntariado, así concebidas, se convierten en un incubadoras de empresas sociales, de que anticipan y algunas características. Las

asociaciones de voluntariado representan lugares en que se desarrollan sensibilidad y habilidades que no se pueden generar, de la misma manera, en otras organizaciones.

Conclusiones

El emprendimiento social vive un período de fuerte crecimiento, ampliando su ámbito de actuación. La empresa social puede ser una herramienta vital para el desarrollo económico y el desarrollo social. En particular, puede ser una oportunidad para los jóvenes, ofreciendo respuesta a la crisis económica y indicando la vía de un nuevo modelo de desarrollo. El estudio de las prácticas y de los significados atribuidos a la empresa social en el territorio toscano puede proporcionar información útil para guiar a los responsables políticos, a nivel europeo y nacional. La iniciativa europea sobre empresas sociales ha generado un renovado interés en la empresa social a nivel europeo, persiguiendo el objetivo de estandarizar las regulaciones, de promover la difusión de las mejores prácticas y de crear un entorno propicio para el desarrollo de este tipo de emprendimiento. Italia, considerada un país pionero en la legislación sobre la empresa social, gracias a la ley 191/1991 sobre la cooperación social y la ley 155/2006 sobre la empresa social, hay en curso un proyecto de ley sobre el Tercer Sector. La propuesta tiene como objetivo desarrollar un nuevo marco jurídico que regula el tercer sector, en sus diversos componentes. Uno de los objetivos de la ley es promover la expansión de la empresa social, abriendo nuevas perspectivas para su desarrollo. En las últimas décadas, el tercer sector ha experimentado procesos de transformación, cuantitativa y cualitativa, en la dirección de su profesionalización y de una ampliación de sus funciones. Estas transformaciones reflejan un cambio de enfoque para el tercer sector, que afecta particularmente a los jóvenes. Estos, en un contexto de crisis económica y de un desempleo juvenil que en Italia, como en España, es particularmente alto, ven el tercer sector y a la empresa social como una herramienta de conciliación virtuosa entre compromiso social, formación y profesionalización. Una cuestión que queda abierta es la identificación de la demarcación y de las posibles relaciones entre las dos almas del tercer sector, el voluntariado y la empresa social. Se trata de dos mundos contiguos y unidos por objetivos y directrices comunes, que deben seguir siendo conceptualmente distintos.

Bibliografía

- Borzaga, C. y Zandonai F. (coords.) (2009), *L'impresa sociale in Italia. Economia e istituzioni dei beni comuni*, Rapporto Iris Network, Roma: Donzelli.
- Bornstein, D. (2004), *How to Change the World: Social Entrepreneurs and the Power of New Ideas*, New York: Oxford University Press.
- Borzaga, C. (2009), "L'impresa sociale", in Bruni, L. y Zamagni, S. (coords.), *Dizionario di economia civile*, Troina: Città nuova.
- Borzaga, C. y Defourny, J. (coords.) (2001), *L'impresa sociale in prospettiva europea. Diffusione, evoluzione, caratteristiche ed interpretazioni teoriche*, Trento: Edizioni 31.
- Borzaga, L. y Fazzi, L. (2011), *Le imprese sociali*, Roma: Carocci.
- Chaves, R. y Monzon, J. (2005), "La Economía Social en la Unión Europea", no CESE/COMM/05/2005, <http://www.socialeconomy.eu.org/spip.php?article421>.
- Dees, J.G. (1998), *The meaning of social entrepreneurship*, Mineo: Stanford University.
- Defourny, J. (2001), "From Third Sector to Social Enterprise", in Borzaga, C. y Defourny, J. (cords.), *The Emergence of Social Enterprise*, London and New York: Routledge: 1-28.
- Defourny, J. y Nyssens, M. (2010), "Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences", *Journal of Social Entrepreneurship*, 1: 32-53.
- Defourny, J. y Nyssens, M. (2012), "The EMES Approach of Social Enterprise in a Comparative Perspective", *EMES Working Papers Series*, n. 12/03.
- Emes (2013), "Social Enterprise", <http://www.emes.net/about-us/focus-areas/social-enterprise>
- European Commission (2011), *Social Business Initiative, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels.
- Fazzi, L. (2014), *Imprenditori sociali innovatori. Casi di studio nel terzo settore*, Milano: Franco Angeli.
- Ferrera, M. (1993), *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna: il Mulino.

Gem (2009), *Report on Social Entrepreneurship*, <http://www.gemconsortium.org/download/1326185555889/GEM%20Spain%202009%20Report.pdf>.

Murray, R.; Caulier-Grice, J. Y Mulgan, G. (2010), *The open book of social innovation*, Nesta: The Young Foundation.

Nyssens, M. (coord.) (2006), *Social Enterprise - At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, London and New York: Routledge.

OECD/European Commission (2013), *Policy Brief on Social Entrepreneurship. Entrepreneurial Activities in Europe*.

Priede Bergamini T., López-Cózar Navarro y Rodríguez López Á. (2014), “The specific economic and legal framework for social entrepreneurs. A comparative study of different countries”, *Ciriec –España: Revista de Economía Pública, social y cooperativa*, 80: 5-28.

Psaroudakis I. (2011), “Il volontariato: una mappa concettuale”, *Sociologia e ricerca sociale*, 96.

Raffini, L.; Colloca C. y Pirni, A. (2014), *Volontariato e advocacy in Toscana. Territorio, diritti e cittadinanza*, Quaderni Cevot, 68.

Rheingold, H. (2002), *Smart Mobs. The Next Social Revolution*, Basic Books.

Salvini, A. y Corchia, L. (coords.) (2012), *Il volontariato inatteso. Nuove identità nella solidarietà organizzata in Toscana*, Quaderni Cevot, 60.

Venturi, P. y Zandonai, F. (coords.) (2012), *L'impresa sociale in Italia. Pluralità dei modelli e contributo alla ripresa*, Rapporto Iris Network, Milano: Edizioni Altraeconomia.

Villajos, E.; Sanchis, J.R. y Ribeiro, D. (2012): “Empresas sociales: aproximación empírica a su dirección estratégica. El caso valenciano”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 75: 199-221.

Young, D. (1986), “Entrepreneurship and the Behavior of Non-profit Organizations: Elements of a Theory”, in Rose-Ackerman, S. (coord.), *The Economics of Non-profit Institutions*, New York: Oxford University Press, 161-84.

Yunus, M. (2010), “Building Social Business. Capitalism that can serve humanity’s most pressing needs”, *Public Affairs*.

Título: SOPORTES EN LA CRISIS, ¿SOPORTES EN CRISIS?: RIESGOS Y RETOS EN LA INTERVENCIÓN SOCIAL DESDE EL TERCER SECTOR.

Autora: Lucía Martínez Virto. Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra. Investigadora del Grupo ALTER y CIPARAIIS.

Contacto: lucia.martinez@unavarra.es

Panel 10. TERCER SECTOR

Resumen:

Los servicios y entidades de atención a las personas se enfrentan, sin duda, a un nuevo tiempo marcado por el aumento de las necesidades de los hogares y por la reducción de la capacidad de encontrar apoyos técnicos, económicos y/o sociales. A través del estudio de 52 relatos de vida a hogares en situación de dificultad y de casi una treintena de entidades del Tercer Sector en Navarra se abordarán de manera pormenorizada los principales riesgos y retos a los que se enfrenta, actualmente, el Tercer Sector (inestabilidad e incertidumbre económica, hostilidad del mercado de trabajo, frustración de usuarios/as y trabajadoras de las entidades, profesionales sobrecargadas y la reducción de la intervención técnica, entre otras). A partir de este intenso trabajo de campo desarrollado en el marco de la Cátedra de Investigación para la Igualdad y la Integración Social (Ciparaiis, Universidad Pública de Navarra), el cual formará parte del II Informe sobre Desigualdad Social en Navarra, se identifican dos ideas cardinales. Por un lado, la capacidad que la intervención técnica tiene para prevenir, amortiguar y rescatar las situaciones de exclusión social más severa. Por otro, la incertidumbre e inestabilidad presupuestaria a la que se enfrentan estos servicios y programas de atención social. Estos resultados se relacionarán con la importancia de conservar y reforzar estas intervenciones, debido a que han quedado constatadas como actuaciones indispensables para el desarrollo de itinerarios de inserción social en los hogares con dificultades.

Palabras clave: crisis, Tercer Sector, recortes, intervención social, incertidumbre y sobrecarga.

1. Introducción

La prolongación de la crisis, la alta tasa de desempleo, la falta de empleo, especialmente para algunos colectivos, el agotamiento de las prestaciones y los recortes en protección y atención social perfilan un escenario que combina un aumento de las necesidades de los hogares y una reducción de la capacidad de encontrar apoyos, por lo que esta realidad ha incrementado el desarrollo de procesos de exclusión social más rápidos e intensos.

Recientes análisis en la materia han comenzado a constatar la pérdida de capacidad de apoyo de los diferentes mecanismos de protección social, familiar y técnica, fundamentales hasta ahora para muchos hogares. En esta línea, los últimos estudios tanto a nivel estatal (Lorenzo, 2014) como internacional (Frazer y Marlier, 2014) que abordan el impacto social de la crisis y las estrategias de austeridad implementadas en los últimos años coinciden en cuatro conclusiones fundamentales: la reducción de los apoyos públicos, la sobrecarga de las redes sociales y familiares próximas, que las situaciones sin ingresos y el agotamiento de prestaciones en contextos de desempleo prolongado contribuyen al desarrollo de itinerarios de exclusión muy rápidos y severos y, por último, que los recortes en protección social de carácter técnico y económico ensanchan las brechas de desigualdad social.

Es por tanto objetivo de esta ponencia conocer, a partir de los relatos de 52 hogares en dificultad social y de las experiencias señaladas de más de una treintena de entidades del Tercer Sector de Navarra, los efectos que para ambos está suponiendo el debilitamiento de sus estructuras. Para ello se atenderá, en primer lugar, a la importancia de estos soportes para compensar y prevenir las situaciones de necesidad de los hogares. En segundo lugar, se presentarán las principales causas de debilitamiento de estos, poniendo una atención especial a los riesgos y dificultades a las que se enfrentan las entidades del Tercer Sector. Por último se expondrán algunas reflexiones sobre los retos que deben afrontar estas entidades de iniciativa social.

2. Soportes que amortiguan, rescatan y previenen

La Real Academia Española define *Soporte* como un “*apoyo o sostén*” ante situaciones de dificultad. En este mismo sentido, en el desarrollo de trayectorias de exclusión e integración, los soportes serían aquellos apoyos con los que cuentan los hogares ante situaciones de necesidad. El objetivo de estos soportes es el de apoyar y sostener hasta que apacigüe la marea y su efecto nos traslada a la imagen de esa red que previene o retrasa la caída a situaciones de mayor dificultad. Éste es el sentido que, a partir de los relatos analizados, encontramos en los soportes: una malla de seguridad que evita caídas rápidas pero que con la extensión de la crisis y los recortes comienza a debilitarse.

Los relatos analizados permiten identificar que, además de la importancia cardinal de las prestaciones sociales, los programas de atención social, las entidades y las redes sociales ejercen como soportes fundamentales que rescatan, apoyan o compensan las situaciones de dificultad económica, social y simbólica de los hogares. Por ello, como se verá a continuación, son agentes fundamentales en la constitución de la última red de protección.

2.1 Las prestaciones sociales son fundamentales para prevenir trayectorias

Sin duda, la pérdida de ingresos se constituye como un desencadenante principal de los itinerarios de exclusión. Las diferentes prestaciones, en sus más diversos niveles de protección, constituyen el elemento ineludible de resistencia, y de ahí, su importancia cardinal en la prevención de estas trayectorias. Sin embargo, su duración tiene caducidad y su cuantía se va progresivamente reduciendo conforme las situaciones de desempleo o ausencia de ingresos se prolongan.

Las situaciones de desempleo, en un contexto con escasas oportunidades de reincorporación laboral como el actual, se enfrentan mejor con el derecho reconocido a prestaciones contributivas. La mayor cuantía de sus prestaciones (con respecto al resto de ayudas y subsidios) y los meses de percepción adquiridos suponen la garantía de un mayor tiempo de protección. Además de ello, el acceso a las prestaciones contributivas es percibido como un derecho adquirido por lo que su percepción está exenta, en la mayoría de los casos, del carácter vergonzante implícito en otras prestaciones asistenciales, tal y como se observa en relatos como el de Ángel (E14), a partir del agotamiento de las prestaciones contributivas o el de Lucía (E40) una joven de 23 años

que relata con miedo la posibilidad de que su familia no pueda afrontar los gastos de hipoteca tras agotar el paro.

En el siguiente nivel de protección, no contributivo por desempleo, se encuentran los diferentes subsidios y rentas de activación que, en función de las características de los núcleos, tienen o no una mayor duración. Su cuantía, con respecto al nivel contributivo, se reduce considerablemente (entre 400 y 450 euros, dependiendo de la prestación y la persona beneficiaria), por lo que son prestaciones que, habitualmente, se combinan con apoyos familiares o de entidades sociales (banco de alimentos, ayudas de emergencia a vivienda, entre otras). Finalmente, las Rentas Mínimas Autonómicas constituirían el último nivel de protección, pero, aunque su cuantía es mayor, su acceso depende de requisitos y su duración es determinada, según las diferentes regulaciones autonómicas. Por ello, los niveles de protección asistenciales, si bien tienen como objetivo prevenir la ausencia total de ingresos, muestran numerosos huecos en su protección.

El descenso de las cuantías, el agotamiento progresivo de las sucesivas ayudas y la pérdida tiempo de protección son los factores que motivan el inicio, real y simbólico, de las trayectorias de descenso. En los meses que duran las prestaciones, los hogares manifiestan encontrar un apoyo que previene los itinerarios de exclusión, pero su finalización supone una fuerte y rápida caída a situaciones de carácter extremo.

2.2 Tener redes sociales garantiza un mayor aguante y evita itinerarios de descenso rápidos

Los primeros estudios sobre el impacto de la crisis indicaban que el “colchón familiar” tenía un destacado papel, ejerciendo como amortiguador de la cohesión social (Cantó, 2010, Laparra y Pérez, 2011; Martínez Virto, 2013). Dicha realidad también ha sido constatada en los relatos analizados, lo cual evidencia la importancia manifestada del apoyo informal como una ayuda imprescindible para compensar las dificultades, prevenir las crisis concatenadas o, en los casos más extremos, subsistir en la exclusión. El destacado papel que juega como malla de resistencia se manifiesta de manera recurrente en hogares como el de José (E5) que lleva varios años siendo ayudado por su padre (pensionista), la presencia de “remesas invertidas” en aquellos hogares de origen extranjero como Fátima (E1), la cual recibe apoyo económico de su hermano desde marruecos u otros apoyos materializados en acogimientos, como es el caso de Dolores (E21), que ha tenido que recoger en casa a su hijo y nieta tras un desahucio.

Si bien todos estos apoyos tienen un cierto componente material (dinero, comida, vivienda o empleo), cada vez son más los casos que, como ya alertaba Laura (E10) o José (E5), bien tras el aumento de las situaciones de dificultad o porque la crisis también ha alcanzado a los núcleos que tradicionalmente ofrecían la ayuda, no pueden ofrecer ayuda económica ni material a pesar de que quieran hacerlo. Con todo ello se constata que la familia y las amistades son fundamentales para prevenir, compensar y rescatar trayectorias de descenso, pero su apoyo no es universal, las personas y hogares que no tienen familia o aquellas que la tienen pero no pueden ser ayudadas son las que viven las situaciones de mayor vulnerabilidad.

2.3 Los servicios de intervención social rescatan a las personas sin apoyos y trabajan por su inclusión social.

Por último, los hogares con situaciones de desempleo prolongado y falta de oportunidades laborales, sin ingresos y sin fuertes apoyos han acudido a los diferentes servicios sociales, tanto a los de carácter público como a las entidades sociales del Tercer Sector. Las principales acciones demandadas que se han identificado tanto en los relatos de los hogares como en las memorias de las diferentes entidades del Tercer Sector analizadas han sido las de orientación y acogida, el acompañamiento en intermediación laboral o la solicitud de ayudas (económicas o en especie) de emergencia (Caritas, 2013). Todas ellas son evidencia de las intensas necesidades laborales y de supervivencia que padecen los hogares.

2.3.1 Servicios y entidades de intermediación laboral para colectivos en situación o riesgo de exclusión social

El empleo es el mecanismo de integración por excelencia, y así lo corroboran las trayectorias positivas que se han identificado en 3 de los relatos analizados. En el primero de los ejemplos se observa claramente como ante un claro itinerario de descenso motivado por la pérdida en 2009 del empleo, la intermediación laboral a través de una entidad social del Tercer Sector especializada en la incorporación social y el consecutivo acceso al empleo supone el ascenso de este hogar hacia situaciones de mayor integración y estabilidad. Esta mejoría se materializa en la alegría y tranquilidad que Said (E2) transmite en su discurso, pero con carácter técnico se constata en la prevención de la pérdida casi total del capital humano de su hogar que, si la situación de desempleo se hubiera alargado, podría haber culminado en importantes privaciones de

carácter básico y en el enquistamiento de ese hogar en las situaciones de exclusión social más severas.

Del mismo modo, a través de Miguel, joven Navarro de 23 años y Dunia (E50, 37 años, Argelia) se puede comprobar cómo el acceso a un empleo ha supuesto un cambio radical en sus discursos. Miguel (E15), tras enfrentar un joven matrimonio y el nacimiento de una niña sin apoyos encuentra un empleo precario e inestable como repartidor. Cuando queda en desempleo (sin derecho a seguros sociales) pierde su vivienda y su familia se ve obligada a vivir en un coche. Finalmente, gracias a un programa de inserción de una entidad del Tercer Sector encuentra un empleo que, aunque tiene un salario limitado, le reporta una estabilidad laboral de 3 años. Por otro lado, Dunia, a pesar de su elevada formación (ingeniera), encontraba serias dificultades de acceder al mercado de trabajo. Afortunadamente, el empleo de inserción al que ha accedido a través del apoyo e intermediación de una entidad social le ha reportado, además de la estabilidad y mejora económica del hogar, el acceso a los derechos sociales a través de la cotización, a mejorar su autoestima y a tejer unas redes de amistad fuertes entre compañeros de trabajo.

Con todo ello se evidencia el papel fundamental que están jugando en la crisis estas entidades. Su asesoramiento y acompañamiento técnico son la herramienta más efectiva para prevenir las situaciones de exclusión más agudas y para promover itinerarios de reincorporación laboral. A partir del acceso al empleo, las dificultades de las familias se reducen, las condiciones de vida de sus miembros mejoran, la armonía familiar contribuye a crear climas de convivencia más saludables y se previene el enquistamiento de muchos hogares en situaciones de dificultad que, si se prolongan, podrían tener un carácter irreversible.

2.3.2 Entidades y ayudas de emergencia social para colectivos con importantes privaciones

La prolongación de las situaciones de desempleo, la fecha de caducidad de muchas prestaciones económicas destinadas a los hogares sin ingresos y la falta de oportunidades de incorporación laboral han encadenado a muchos hogares a situaciones de dificultad que vienen definidas por la pérdida de ingresos, dificultades económicas extremas, alto endeudamiento, acumulación de impagos y un aumento de las

privaciones más básicas. Ante esta realidad de necesidades severas se ha destacado un aumento de la demanda de las ayudas de emergencia y apoyos para las necesidades más básicas, entre las que destacan la vivienda, suministros y alimentación.

El alto coste de la vivienda, su carácter básico y la necesidad de garantizar el pago de los suministros como requisito ineludible para mantener el bienestar del hogar hacen del pago puntual de estos gastos fijos, una de las necesidades más manifestadas en los relatos. La pérdida de la vivienda, como se ha observado en el apartado anterior, es el factor que motiva la caída más rápida y extrema. Tras un desahucio, la situación de una familia puede caer desde posiciones de relativa estabilidad a situaciones de necesidad extrema. Por contra, acceder a una residencia adecuada, prevenir su pérdida y/o garantizar su mantenimiento impulsa y mantiene las situaciones de integración.

La prevención de las situaciones de exclusión residencial a través de la gestión de ayudas de emergencia para la vivienda, gestión de avales o apoyos puntuales para el pago de suministros son algunas de las actuaciones identificadas en relatos como el de Esmeralda (E9), las cuales han permitido contrarrestar el riesgo existente de perder la vivienda. Aun así, en algunos casos, los desahucios se han hecho efectivos y tras ellos, la gestión de las entidades sociales ha permitido que familias como la de Manuel (E8), Laura (E10) o Carlos (E6) hayan podido acceder a viviendas de integración social.

Por otro lado, el apoyo de las entidades también ha estado definido por la gestión de ayudas y combinación de programas destinados a garantizar las necesidades más básicas de los hogares. Entre algunas de estas actuaciones destaca la gestión de ayudas como complementos de la Renta de Inclusión Social (Renta Mínima de Navarra) en el caso de Laura (E10), la gestión del banco de alimentos para hogares como el de Nieves (E12) tras el agotamiento de las rentas mínimas o la combinación de diferentes prestaciones y ayudas como el apoyo en alimentación, vivienda, ocio y limpieza para ejemplos como Annia (E32), una mujer de 37 años que ha sufrido un infarto cerebral recientemente. Ante casos como este, las entidades demuestran ser el soporte que permite subsistir, ante la falta de otros apoyos, a numerosos hogares.

Sin embargo, el apoyo de las entidades, en estas realidades tan extremas, no solo se identifica en relación a los aspectos mencionados, sino que la dimensión más simbólica y emocional se ve reforzada por el apoyo, orientación, asesoramiento y la escucha que suministran. Estas menciones son especialmente explícitas en aquellas personas

entrevistadas que carecen de redes sociales como es el caso de María Jesús (E34), Consuelo (E36) o Miriam (E38), o que las tienen lejos como manifiesta Fátima (E1), Said (E2) o Nashue (E4). Este hecho evidencia que las entidades son los recursos de ayuda principales para aquellos hogares con necesidades que carecen de los apoyos familiares y de amistad.

3. Soportes en la crisis, ¿soportes en crisis?

Tal y como se ha comprobado en las diferentes trayectorias analizadas, las prestaciones públicas (contributivas y no contributivas por desempleo, rentas mínimas y pensiones de vejez), la posibilidad de acceder a las diferentes entidades o servicios de atención social y las familias o redes cercanas están siendo, por un lado, el colchón que previene, amortigua y desacelera las trayectorias de exclusión y por otro, aquellos mecanismos que contribuyen a impulsar itinerarios de integración, como es el caso de las entidades de incorporación social. Sin embargo, como ya se ha señalado, la prolongación de la crisis y los recortes en materia de protección social podría estar debilitando estos apoyos. Los 52 casos analizados constatan que no todos los hogares cuentan con apoyos familiares que tengan capacidad de ayudarles, que no todas las personas adquieren los mismos derechos sociales, por lo que la protección a la que tienen acceso es heterogénea, así como, que los requisitos de muchas ayudas de emergencia social y la sobredemanda que viven algunas entidades limita la capacidad de apoyar a todos los hogares en situación o riesgo social.

Los diferentes relatos ofrecen experiencias que ilustran la desigualdad de acceso a los recursos económicos, públicos y sociales. Las prestaciones sociales previenen y desaceleran itinerarios pero evidencian que son un recurso limitado que presenta importantes huecos, sobre todo, cuando las situaciones de dificultad se prolongan. Asimismo, es un recurso sujeto a requisitos (de cotización, de características sociodemográficas o de temporalidad), por lo que discrimina a aquellos colectivos que, por diversas razones, han tenido tradicionalmente relaciones más precarias con el mercado de trabajo o pertenecen a núcleos familiares que, según la normativa vigente, requieren un menor nivel de protección.

Por otro lado, se observa un progresivo aumento de los discursos que manifiestan la menor capacidad de encontrar ayuda en sus redes cercanas, especialmente en las

familiares. Este hecho, también ha sido anunciado en recientes trabajos teóricos como Moreno y Mari-Klose (2013) o Lorenzo (2014), donde se refuerzan los debates que cuestionan que las familias en España continúen teniendo la misma capacidad apoyo que venían suministrando.

Por último, además de las prestaciones públicas, los servicios sociales, programas y entidades de iniciativa social han demostrado ser fundamentales para apoyar a aquellos hogares sin oportunidades laborales y con importantes dificultades económicas. Entre estas actuaciones destacan tanto la orientación y acompañamiento sociolaboral, como el apoyo en la gestión de prestaciones y programas, la ayuda emocional o, con carácter más extremo y específico, la prevención de privaciones residenciales o de alimentación. Sin embargo, la capacidad protectora del Estado también se ha visto reducida por la dificultad de acceder a los servicios de protección social. Por un lado, las políticas de ajuste presupuestario además de reducir los servicios y prestaciones públicas en ingresos mínimos o vivienda, han retirado las subvenciones a una gran parte de entidades sociales del Tercer Sector. Por otro, la dificultad de acceder al mercado laboral para los hogares más vulnerables aumenta con la disminución de ofertas, el aumento de la competencia y la sobredemanda de los servicios de incorporación laboral. Es decir, los discursos constatan que, por un lado, el aumento de necesidades ha incrementado la demanda de los servicios sociales y las entidades de incorporación social y por otro, que los recortes están reduciendo de manera considerable la capacidad de ayuda, técnica y económica, de estos servicios y programas.

4. Los recortes ponen en riesgo al Tercer Sector y merman su capacidad y calidad de intervención

El diagnóstico elaborado para el I Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social en España señalaba que las principales actuaciones del Tercer Sector tenían como sujeto de intervención a población excluida o en riesgo de exclusión social, consolidándose como un productor de servicios destinados a la población con mayores dificultades (Plataforma de ONG de Acción Social, 2010, 2012). A lo largo de esta década, el Tercer Sector se ha ido consolidando como un agente de bienestar y con ello, los y las técnicas de estos servicios han acumulado un intenso y especializado bagaje, conocimientos y experiencias de la profesión. Su articulación con lo público, además, ha establecido importantes relaciones de coordinación y cooperación profesional por

ser, fundamentalmente, uno los agentes que desarrollan los servicios específicos de atención a los colectivos con dificultades especiales (Aguiar, 2006).

Desde los primeros análisis económicos de estas entidades se observaba que la crisis estaba teniendo un impacto intenso en las entidades del Tercer Sector. Por un lado, por el constreñimiento del gasto público (y de aportaciones privadas) que ha supuesto una importante merma de su capacidad y estabilidad económica, y por otro lado, por el incremento del número de personas a atender. No obstante, si bien el impacto era predecible, su intensidad ha sobrepasado previsiones, y actualmente, el Tercer Sector se encuentra en riesgo, tal y como señala su propia plataforma (Plataforma del Tercer Sector, 2012).

La importancia de estas entidades no reside exclusivamente en la atención a los colectivos con dificultad, sino también en el desarrollo de programas y herramientas preventivas a los problemas sociales. En la actual configuración de la provisión de bienestar su papel es necesario y fundamental debido a que son una herramienta eficaz y un aliado necesario de las políticas públicas (Pesfoff, 2009; Plataforma del Tercer Sector, 2012).

El Estudio sobre el Presente y futuro del Tercer Sector social en un entorno de crisis (2013), constató que, además de los recortes presupuestarios a nivel estatal, autonómico, local y europeo, la reducción del marco de garantía de derechos sociales financiados por la administración, las dificultades de acceso al crédito privado, los establecimientos de límites de endeudamiento en los organismos públicos y/o la cancelación y retraso de muchas subvenciones o resoluciones destinadas a desarrollar y/o renovar programas sociales habían supuesto también un duro golpe a la estabilidad presupuestaria del Tercer Sector.

Estas dificultades también han sido señaladas por las diferentes entidades de iniciativa social de Navarra analizadas. Los efectos de estas han sido, como ocurre en otros sectores económicos, la reducción de los equipos técnicos de las entidades, la limitación de las intervenciones, programas y servicios de lucha contra la exclusión social, e incluso, la fusión de entidades y programas con el fin de evitar la desaparición de muchos de estos servicios. A esta realidad económica se le suma, como hemos visto, el incremento de las necesidades sociales de los hogares, lo cual se ha traducido en una crecida exponencial del número e intensidad de las dificultades de los usuarios y usuarias de estas entidades. Los efectos de este desajuste entre la capacidad técnica y

económica de desarrollar los servicios y el aumento de la demanda del mismo han supuesto una importante merma de la calidad e intensidad de los servicios, tal y como se observa a partir de las siguientes realidades señaladas.

4.1 Incertidumbre e inestabilidad económica en las entidades de iniciativa social

Los recortes en materia de política social no han sido las únicas causas de la reducción e inestabilidad del presupuesto. Muchos de los programas que estas entidades desarrollaban se enmarcaban en la lucha contra la exclusión social a través de programas orientados a la prevención de la exclusión sanitaria, educativa o residencial, así como, a programas de incorporación social vinculados al acceso al mercado de trabajo de los colectivos con mayores dificultades, por lo que la reducción presupuestaria en educación, salud, vivienda y empleo también ha contribuido a que algunos de estos programas se hayan limitado e incluso desaparecido. En el caso de Navarra, las áreas de intervención social más afectadas por estos recortes han sido la laboral, las de vivienda y las de intervención social y familiar con colectivos específicos.

4.2 Menos empleo y menos apoyos a la incorporación

Como se acaba de señalar, la laboral ha sido una de las áreas de intervención social más castigadas. La causa de ello ha sido el incremento de la demanda y la prolongación de muchos itinerarios de búsqueda de empleo por la falta de oportunidades laborales y por la pérdida de recursos. Algunas entidades especializadas en la incorporación laboral de colectivos específicos como las mujeres, personas con discapacidad, parados de larga duración o personas de etnia gitana, entre otras, han visto muy mermados sus programas y con ello, la condena de muchos de sus usuarios a las situaciones de desempleo.

Los recortes en este ámbito han venido motivados por la limitación de recursos en materia de incorporación laboral para colectivos con dificultad desde los servicios de empleo. Además de la reducción del presupuesto destinado al programas de incorporación laboral para personas con intensas dificultades de acceso al mercado de trabajo, la cancelación de programas de formación laboral y prácticas o promoción social para personas adultas, la limitación presupuestaria de las escuelas taller para jóvenes y la reducción subvenciones de contratación para personas en situación o riesgo de exclusión social han sido algunos de los resultados de los recortes en esta materia.

El efecto de ello, numerosas personas sin atender, contratos a personas en desempleo de menor jornada y tiempo, situaciones de desempleo prolongado y un progresivo empeoramiento de las condiciones de vida de muchos hogares.

4.3 Se prolongan las dificultades y se complejiza la intervención social

La extensión de las dificultades en las familias ha empeorado sus condiciones de vida, ha puesto en cuestión la satisfacción de sus necesidades más básicas, y ha alterado las formas de convivencia y relación. Tal y cómo se constata en otros análisis cualitativos centrados en las condiciones de vida de los hogares, la crisis ha incrementado las situaciones de estrés y conflictividad familiar (Lasheras y Martínez Virto, 2013). Ante esta realidad, el riesgo de perder la protección familiar ha convertido al capital social en un aspecto prioritario a proteger.

Por el contrario, los programas de intervención socio-familiar y de menores también se han visto reducidos, especialmente en las zonas rurales. Igualmente, han desaparecido muchas subvenciones destinadas a campañas de sensibilización social con colectivos tradicionalmente discriminados, así como, aquellas destinadas a promover políticas y acciones de igualdad de trato.

Por otro lado, también en este ámbito, se ha constatado una importante reducción en los programas que muchas entidades del Tercer Sector desarrollaban para la prevención del fracaso escolar o a la prevención e intervención en materia de drogodependencias. En estos casos, numerosos programas han tenido que reducir su atención, o desaparecer, por sufrir unos recortes que van desde el 50% de la cuantía recibida hasta el 100% de la subvención.

Entre los colectivos más afectados por estos recortes destacan, por un lado, los menores de etnia gitana que han visto reducida la subvención de los programas de promoción educativa y seguimiento escolar. Por otro, los jóvenes y/o adultos con conductas de riesgo en materia de consumo.

En definitiva, las políticas de inclusión destinadas a promover el acceso a la formación y prevenir las drogodependencias en los menores y jóvenes de entornos desfavorecidos contribuyen a enquistar a estos hogares en los espacios de exclusión social y a cronificar las situaciones de exclusión social a corto, medio y largo plazo no solo en su hogar, sino, como ocurre en el caso de las personas de etnia gitana, en su comunidad.

4.4 Menores recursos técnicos: profesionales sobrecargadas y exhaustas

Una de las consecuencias de la reducción presupuestaria en las entidades de iniciativa social analizadas ha sido la reducción de personal. La pérdida de subvenciones, el retraso en la concesión y publicación de los concursos públicos, la paralización de programas por la falta de acuerdo parlamentario, entre otras, han sido las razones más comunes que han contribuido a la inestabilidad económica de muchas entidades sociales. En esta línea, la falta de capacidad económica de las entidades para enfrentar estos retrasos ha tenido importantes efectos en las condiciones laborales de su equipo técnico. Las implicaciones de ésta inestabilidad ha puesto en riesgo muchos programas, ha reducido los equipos y sobrecargado a sus trabajadoras, como se ve a continuación.

Ante la falta de recursos, la mayoría de las entidades han apostado, en primera instancia, por mantener los programas y seguir atendiendo a las personas con dificultades. La pérdida de fondos era, por tanto, asumido por la entidad y por las personas trabajadoras. Bajada de salarios, reducciones de jornada y algunos despidos han sido los primeros efectos de estas situaciones. Algunas entidades cuantifican en una bajada del 8,5% de los salarios de toda la plantilla para no dejar de atender a usuarios, en casi $\frac{3}{4}$ partes de media de la plantilla que trabaja a jornada parcial en su entidad, en el despido de trabajadores, primero aquellos encargados de las labores administrativas y después las personas técnicas de intervención social, etc. A este empeoramiento de las condiciones laborales se le une una sobrecarga del personal por tener que atender al mismo, o incluso mayor, número de usuarios, la congelación salarial, las no sustituciones de vacaciones o enfermedad y los cambios frecuentes de equipo de trabajo.

Si bien uno de los aspectos más relatados por las entidades sociales ha sido el esfuerzo realizado por los equipos para evitar reducir la calidad de los programas y servicios ofrecidos a los usuarios, todas ellas concluyen que el progresivo empeoramiento de las condiciones económicas, el aumento de la demanda potencial y la prolongación de estas situaciones ha hecho que, de manera paulatina, la sobrecarga de trabajo, la inestabilidad de las condiciones laborales y el cansancio de los equipos de trabajo resten calidad a los servicios.

4.5 Menos cobertura, peor calidad y menos intensidad en las intervenciones

El ya mencionado aumento de la demanda en ambos niveles (público y de iniciativa social) y los recortes en políticas sociales han puesto en riesgo, como resultado de las

peores condiciones técnicas, la calidad de muchos de los programas de incorporación social. La consecuencia de todo ello: menos personas atendidas y procesos de incorporación social paralizados, ralentizados y poco adaptados.

La reducción del número de personas atendidas es cuantificada, en algunos programas de atención y formación a jóvenes y adultos, en más de 200 personas sin atender al año por programa. Por otro lado, la calidad de las actuaciones se ve reducida por la saturación de las personas técnicas, la falta de recursos para apoyar itinerarios de integración o reforzar los programas (cursos formativos, etc.), el copago por parte de los usuarios de programas de atención terapéutica o básica, una menor intensidad y cobertura de las intervenciones (menos horas de atención).

Este último aspecto es el más señalado en las entidades sociales dedicadas a la incorporación social. Con los recortes las labores de acompañamiento, formación, intermediación y asesoramiento del autoempleo han reducido el número de intervenciones individualizadas y adaptadas a los itinerarios de empleabilidad. El resultado de ello es la imposibilidad de continuar algunas intervenciones, la limitación temporal de los itinerarios (antes no la tenían y ahora se desarrollan durante 6 meses), la reducción del impacto del programa en términos de eficacia, eficiencia y efectividad, un aumento de las listas de espera de hasta 2 meses para iniciar un itinerario, así como, la pérdida de profesionales de referencia por la inestabilidad laboral de las plantillas. Actualmente, la carga de trabajo y los menos recursos obligan a la realización de la orientación laboral en grupo, reduciendo las atenciones individuales y eliminando el seguimiento y acompañamiento social. Así mismo, la inexistencia de recursos formativos y de mejora de empleabilidad para prevenir exclusión y la falta de contacto con mundo laboral que se facilitaba a través de las prácticas agravan esta situación.

5. Reflexiones y retos en el Tercer Sector de iniciativa social

El aumento de las dificultades en el acceso al mercado de trabajo, el agotamiento de las prestaciones, la alta demanda en el acceso a los servicios sociales, la extenuación de las familias o el aumento de los impagos y moratorias son detonantes de itinerarios de exclusión rápidos y de gran intensidad. Como se ha observado, para prevenir y amortiguar el desarrollo de las trayectorias de descenso es importante de contar con apoyos públicos, económicos y sociales que frenen las caídas. Sin embargo, la

prolongación de la crisis y los recortes han puesto en riesgo estos soportes. Entre algunos de ellos están desde la modificación normativa de acceso a algunas prestaciones mínimas (rentas mínimas, ayudas de emergencia) hasta la reducción de las partidas presupuestarias destinadas a algunos programas de inclusión social. Si bien los cambios normativos en materia de política social parecen ensalzar la adecuación de las prestaciones y servicios a un nuevo perfil de personas en situación de dificultad y apostar por la reinserción rápida a través de la activación, este análisis ha constatado que el debilitamiento de los soportes económicos, técnicos y familiares obstaculiza el desarrollo de itinerarios de integración social y enquista a las personas con dificultades más severas a las situaciones de exclusión social. Por tanto, la extensión de las dificultades en un escenario con menor capacidad de encontrar apoyo no ha hecho sino incrementar el riesgo de desarrollar estas trayectorias de manera más rápida e intensa, y encadenar a muchos hogares a la alta exclusión

Diversos estudios en el ámbito europeo y estatal alertan sobre el riesgo que entrañan las estrategias de austeridad para las condiciones de vida de la población, y especialmente, sus negativos efectos en las capas más bajas de la estructura social, ayudando a intensificar la fractura social originada en los mercados laborales. Precisamente las principales recomendaciones europeas en la lucha contra la exclusión se centran en reforzar esta última red de protección ampliando la cobertura de las rentas mínimas, aumentar la oferta de dispositivos de activación laboral para personas riesgo de exclusión social y fortalecer los programas que prestan atención a las personas y familias en situaciones de dificultad.

En este sentido, el análisis ha constatado que muchas personas y hogares no acceden a una protección económica suficiente, han visto frenados sus procesos de incorporación por la falta de recursos, limitadas sus atenciones técnicas por la incapacidad de los servicios de intervenir a través de itinerarios individualizados o excluidos de otros servicios por las largas listas de espera. Por otro lado, la menor capacidad económica y técnica de servicios, entidades y profesionales también se ha traducido en peores condiciones de trabajo (jornadas, salarios y cargas) para las profesionales del Tercer Sector que atienden a estas personas.

En este escenario, las entidades del Tercer Sector se enfrentan a importantes retos. Ante la falta de estabilidad de sus ingresos, la reducción de las subvenciones y el aumento

cualitativo y cuantitativo de su demanda es momento de pensar una estrategia a corto y medio plazo que tenga en consideración las siguientes cuestiones:

- Mecanismos de financiación que no dependan de los vaivenes políticos. En este sentido es importante decidir una estrategia que, sin renunciar a defender la responsabilidad pública de atender a aquellos servicios específicos y orientados a la población más vulnerable desarrollados por estas entidades, evite paralizar servicios y programas ante la falta de acuerdo y decisión política que retrasa el pago de muchas subvenciones o servicios prestados.
- Atender a una demanda creciente, con más necesidades y con dificultades más intensas. En determinadas ocasiones los y las trabajadoras de estas entidades señalan la falta de herramientas y formación para intervenir ante algunas situaciones de alta gravedad y especificidad. La variabilidad de perfiles de usuarios/as, la reducción de medios económicos y el aumento de trabajo en algunos servicios obstaculiza el reciclaje de estos/as profesionales y limita los espacios de encuentro, reflexión y trabajo en equipo para diseñar procesos de intervención innovadores.
- Continuar trabajando por promover itinerarios de incorporación laboral a partir de campañas de sensibilización con empresas y sectores productivos, mucho acompañamiento social y la demanda a las instituciones de políticas de activación adaptadas a los colectivos con dificultades intensas de acceso al mercado de trabajo.
- Cuidar a sus equipos humanos, actualmente exhaustos, por la falta de estabilidad laboral, el aumento del trabajo y el progresivo empeoramiento de sus condiciones laborales.
- Continuar apostando por la intervención adaptada a las especificidades de las personas, defender las altas dosis de acompañamiento social que requieren sus usuarios/as y mantener los sistemas de evaluación y revisión de sus actuaciones. La falta de tiempo, medios económicos y equipos humanos puede llevar al error de no reflexionar sobre las formas de trabajo. Muchas de estas entidades y servicios a lo largo de su recorrido han puesto en marcha importantes estrategias de intervención con grandes resultados y que han tenido en la mayoría de las ocasiones, al acompañamiento social como común denominador. La evaluación

a partir de resultados y la reflexión sobre la metodología de intervención es imprescindible para avanzar en la consolidación del Trabajo Social como profesión.

Las consecuencias sociales de la crisis, del desempleo prolongado y de la falta de apoyos pueden resultar irreversibles en las condiciones de vida de muchos hogares. Esta situación contribuye a intensificar las situaciones de necesidad, así como, a desarrollar itinerarios de exclusión más rápidos y agudos que, al prolongarse, podrían retrasar y encarecer los procesos de incorporación social futuros. Por tanto, este análisis subraya la importancia de reforzar la última red de protección social económica y técnica como herramienta de protección de estas familias y prevención de procesos de intervención futuros más largos, complejos e intensos.

Bibliografía

- Aguiar, X. (2006): Tercer sector: análisis, desafíos y competencias desde el trabajo social. *Acciones e investigaciones sociales*, N° Extra 1, pp. 439.
- Cantó, O. (2010): El impacto de la crisis económica sobre los hogares más desfavorecidos. *Revista española del Tercer Sector* n° 15. Disponible en <http://www.fundacionluisvives.org/rets/15/index.html>. Último acceso 26 de Octubre de 2014
- Caritas (2013). *Memoria 2013*. Madrid: Caritas Española. Disponible en <http://www.caritas.es/memoria2013/>. Último acceso 14 de Enero de 2015
- Frazer, H.; Marlier, E. (2014) *Investing in children: breacking the cycle of disadvantage: a study of nacional policies*. . En línea, disponible <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7708>. Último acceso 28 de octubre de 2014
- Lasheras, R.; Martínez Virto, L. (2013). Crisis concatenadas. *Revista Inguruak* n° 53-54, pp.682-693. Bilbao: Asociación Vasca de Sociología y Ciencias Políticas.
- Laparra, M. y Pérez Eransus, B. (coord.) (2011). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social*. Fundación Foessa. Madrid: Cáritas.
- Lorenzo, F. (2014). *VII informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Martínez Virto, L. (2013). “Una aproximación a los procesos de exclusión surgidos en Navarra tras el impacto de la crisis: la solidaridad informal como amortiguadora de las dificultades”. En Hernández-Aristu, J. *Trabajo Social, una perspectiva europea*. Pamplona: Eunate.
- Moreno, L. Y Mari-Klose, P. (2013). Youth, family change and welfare arrangements Is the South still so different?. *European societies*, Volume 15, Issue 4, pags 493-513.
- Plataforma de ONG de Acción Social (2010). *Propuestas para mejorar la financiación pública del Tercer Sector de Acción Social*. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social.

- Plataforma de ONG de Acción Social (2012). *Diagnóstico del tercer sector de acción social*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
- Plataforma del Tercer Sector (2012). *Propuestas de la plataforma del tercer sector para afrontar el impacto social de la crisis*. En línea, disponible en <http://www.plataformatercersector.es/es/posicionamiento>. Último acceso 4 de Julio de 2014
- Pestoff, V. A. (2009). *A Democratic Architecture for the Welfare State*. New York & Oxon: Routledge Studies in the Management of Voluntary and Non Profit Organizations

LA CONTRIBUCIÓN A LA COHESIÓN SOCIAL DE LAS ENTIDADES SOCIALES DE IGLESIA

Marina Aguilar Mañas

maguilar@peretarres.org

Investigadora de la Fundación Pere Tarrés (URL)

Enric Benavent Vallés

ebenavent@peretarres.org

Profesor de la Facultat de Educación Social y Trabajo Social Pere Tarrés (URL)

“P10 – Tercer sector”

Abstract:

En el año 2013 el Campus Docente San Juan de Dios (Universidad de Barcelona), la Cátedra de Inclusión Social (Universidad Rovira i Virgili) y la Fundación Pere Tarrés (Universidad Ramon Llull) iniciamos una investigación para conocer la realidad de las entidades sociales de Iglesia y la contribución de estas organizaciones en la cohesión social en Cataluña. Para alcanzar este objetivo, planteamos la investigación en dos fases. Una primera etapa, basada en una metodología cualitativa a partir de entrevistas y talleres participativos con miembros de estas instituciones, que nos permitiera delimitar el concepto “entidades sociales de Iglesia” e identificar y analizar las dimensiones y elementos que describen y explican la contribución social de estas organizaciones. Los resultados de esta etapa, recogidos en el libro “*L’acció social des de les entitats d’Església. El seu paper en la cohesió social a Catalunya*” (Aguilar y Coscolla, 2014), son los que se presentamos a continuación. Éstos resultados sientan las bases para el desarrollo de la segunda fase, iniciada a finales del 2014, y que tiene como objetivo contar con datos de una muestra estadísticamente representativa que nos permitan cuantificar esta contribución.

Palabras clave:

Acción social, estado de bienestar, Iglesia, contribución, cohesión social

1. Introducción

La investigación que a continuación se presenta nace de la propuesta de la “Xarxa d’Entitats Socials d’Església” –una red integrada por una veintena de organizaciones católicas que realizan acción social– al Campus Docente San Juan de Dios (Universidad de Barcelona), la Cátedra de Inclusión Social (Universidad Rovira i Virgili) y la Fundación Pere Tarrés (Universidad Ramon Llull) para llevar a cabo un estudio que permitiera conocer la realidad de las entidades sociales de Iglesia y su contribución a la cohesión social en la sociedad catalana. Además, se querían identificar los principales retos y aspectos a fortalecer tanto en las organizaciones como en la acción social que llevan a cabo.

Para dar respuesta a esta proposición, planteamos una investigación con dos fases. Una primera fase, basada en una metodología cualitativa y llevada a cabo entre enero y octubre de 2013, centrada en definir el concepto “entidades sociales de Iglesia” e identificar y analizar las dimensiones y elementos que ayudan a describir y explicar la contribución social de estas organizaciones. Los resultados de esta etapa, recogidos en el libro “*L’acció social des de les entitats d’Església. El seu paper en la cohesió social a Catalunya*” (Aguilar y Coscolla, 2014), son los que se presentan a continuación. Estos resultados sientan las bases para el desarrollo de la segunda fase, iniciada a finales del 2014, y que tiene como objetivo contar con datos de una muestra estadísticamente representativa que permita cuantificar esta contribución.

1.1. Objetivos

A continuación se detallan los objetivos específicos que han guiado esta fase de la investigación. Como se indica en la explicación que los acompaña, estos objetivos no sólo tienen sentido en esta primera etapa, si no que establecen la continuidad con la segunda fase de la investigación.

a. Delimitar el universos de estudio

Este objetivo es el punto de partida de la investigación, pues permite definir los criterios que han de cumplir las entidades para ser incorporadas en el estudio. A partir de esta delimitación, se ha confeccionado una base de datos de entidades que presentan estas características y se ha definido una muestra estadísticamente representativa de las

organizaciones. De esta manera, se han establecido las bases para el trabajo de campo de la segunda etapa.

- b. Identificar y analizar las dimensiones y elementos que ayudan a describir y explicar la contribución social de estas entidades y su variabilidad.

La descripción de los elementos identitarios de las entidades sociales de Iglesia y las características de la acción social que realizan permite poner de manifiesto aquellos aspectos que están incidiendo en la contribución social. Estos aspectos son incluidos en los instrumentos de medida diseñados en el marco de la segunda fase para poder analizar su incidencia.

- c. Identificar y analizar los debates y elementos internos que inciden en el presente y en el futuro de estas organizaciones.

El trabajo realizado también recoge las diferentes visiones y posiciones existentes en el seno de estas organizaciones a la hora de realizar la acción social y de gestionar el día a día. Durante la segunda fase se podrá examinar si estas diferencias están incidiendo en la contribución social de las entidades y la variabilidad que aportan a éstas.

- d. Identificar elementos del entorno que inciden en el presente y futuro de estas organizaciones.

Además de las características propias de las entidades y de la acción social que realizan, existen una serie de elementos externos que están condicionando, o condicionaran en un futuro, el contexto en el cual las organizaciones realizan su labor. La segunda fase permitirá conocer en qué medida estos elementos están incidiendo en la contribución social de estas entidades.

- e. Identificar retos de las entidades y experiencias de mejora

La investigación quiere ser una herramienta útil y práctica para el fortalecimiento de las entidades sociales de Iglesia. De esta manera, se han recogido los principales retos que habrán de afrontar en los próximos años y se han incluido las experiencias de entidades para la mejora del funcionamiento recogidas durante el trabajo de campo.

1.2. Metodología

Para la realización de esta fase se ha diseñado una metodología inspirada en la investigación-acción participativa. Este planteamiento nos permite entrevistar a los directivos, técnicos y voluntarios de las entidades sociales de Iglesia y generar debate y reflexión entre ellos. De esta manera, se consigue una visión compartida de la diagnosis y de los retos a afrontar por parte de los participantes y permite construir y desarrollar entre todos las propuestas de mejora, quedando implicados como sujetos que participan en el debate de los resultados y en la elaboración de las propuestas de acción de futuro.

En concreto, los resultados de la investigación son fruto de la realización de entrevistas en profundidad semiestructuradas y talleres participativos con persona de estas entidades. Además, con el objetivo de debatir y consensuar el proceso y los resultados, se ha creado una comisión de investigación y contraste que ha contado con la participación de diferentes agentes claves. A continuación se detallan las diferentes técnicas utilizadas para recoger opiniones, valoraciones, informaciones y debates.

a. Revisión documental

La revisión documental se ha basado en un proceso búsqueda, clasificación, lectura, vaciado y análisis de los documentos más relevantes para el objeto de estudio.

A lo largo de este proceso se han revisado publicaciones que tratan sobre las diferentes instituciones incluidas en la investigación (Cáritas, Institutos de vida consagrada y sociedades de vida apostólica, entidades no lucrativas con orígenes católicos, etc.), el tercer sector en general, la situación de las personas vulnerables y sobre la gestión de la intervención social. Pero la producción bibliográfica sobre las entidades sociales de Iglesia, como conjunto, es escasa. Esta situación nos ha hecho seguir una lógica inductiva a lo largo de la investigación y nos hace pensar que, con sus resultados, recopilamos conocimiento útil hasta ahora no editado.

b. Confección del listado y cuantificación de las entidades

Uno de los objetivos de la investigación es el de cuantificar el universo de estudio y obtener un listado de las entidades sociales de Iglesia que lo conforman. En esta primera fase se ha podido avanzar significativamente, aunque los datos que se presentan no son definitivos.

El hecho que no exista un registro de entidades que cumplan los criterios que se han establecido en la investigación para delimitar el universo de estudio (ver punto 2) nos ha obligado a hacer una búsqueda detallada y larga entre los diferentes registros o listados existentes y un trabajo de depuración y comprobación importante que se está llevando a cabo en la segunda fase. Tampoco existe ningún registro que permita cuantificar y caracterizar este universo de estudio. La única información cuantitativa disponible sobre las entidades sociales de Iglesia proviene de anuarios del tercer sector social de Catalunya.

En concreto, el libro blanco del tercer sector cívico –social indica que el 21% de las entidades catalanas basan sus principios de en el ideario cristiano. Si extrapolamos ese porcentaje al total de entidades que identifica la publicación (5.600), podemos concluir que en Cataluña hay 1.176 entidades de inspiración cristiana. El margen de error para esta encuesta es del 3,53%, por tanto nos movemos en una horquilla de entre 980 y 1300.

A partir de los datos facilitados por el Observatorio del Tercer Sector, encargado de elaborar el Anuario del 2013 del Tercer Sector Social de Catalunya, el porcentaje de entidades de inspiración cristiana es del 16,8%, que extrapolando al universo de estudio corresponde a una cifra global de 1.142 entidades (cifra muy similar a la del libro blanco). El margen de error para esta encuesta es del 3,65%, situándose el valor verdadero entre 894 i 1.391

Estos datos hacen que en la segunda fase sea necesario contactar con una muestra estadísticamente representativa que está entorno las 300 entidades y recopilar información sobre éstas y la acción que llevan a cabo. Se trata de un trabajo complejo pero totalmente necesario para poder poner cifras a la contribución.

c. Entrevistas en profundidad

Se han realizado entrevistas a responsables de la acción social de las diferentes diócesis catalanas. Se trata de personas con conocimiento de su realidad territorial y de las entidades

que trabajan. Además, para tener una visión más amplia de las diferentes organizaciones de Iglesia y de los retos de éstas, también se han entrevistado a responsables y miembros de las diferentes tipologías de entidades sociales de Iglesia. En total, se han entrevistado a 19 persona.

d. Talleres participativos

Se han celebrado seis sesiones de trabajo grupales en diferentes ciudades del territorio catalán para compartir y enriquecer la información obtenida a partir de la revisión documental y las entrevistas. En estos talleres han participado 52 personas.

e. Comisión de seguimiento y contraste

La investigación ha contado con una comisión de seguimiento y contraste formada por el equipo de trabajo, miembros de la Xarxa d'Entitats Socials, representantes de las diferentes diócesis catalanes, académicos y representantes de la administración pública. Esta comisión se ha reunido tres veces durante los meses que ha durado la investigación.

2. ¿Quiénes son las entidades sociales de Iglesia?

El primer reto para el equipo de la investigación ha sido definir de que estamos hablando cuando utilizamos la expresión “entidad social de Iglesia” y, de ésta manera, delimitar el universo de estudio.

Desde el inicio teníamos claro que para que la conceptualización de este universo de estudio fuera útil¹ debíamos de partir de una mirada amplia, que fuera más allá del ámbito jurídico y que permitiera captar la diversidad y riqueza de estas organizaciones y su rol en la sociedad catalana. Sin esta amplitud de miras resultaría difícil definir la pluralidad de formas de

¹ La idea de “utilidad” se basa en la reflexión de uno de los autores más relevantes en el campo de la Sociología de las Religiones, Peter L. Berger. En el apéndice de la obra “El Dosel sagrado: para una teoría sociológica de la religión”, Berger teoriza sobre las definiciones e indica que éstas, por su idiosincracia, no pueden ser “verdaderas” o “falsa”, sólo pueden ser más o menos útiles para la investigación.

entender el hecho religioso y la vinculación con la Iglesia católica, así como la variedad de formas de organizar la acción social que desarrollan.

En concreto, el concepto de “entidad” lo hemos definido como “toda agrupación de personas que, de manera organizada, estable y sin ánimo de lucro, realizan prioritariamente actividades orientadas a la atención y promoción de las personas vulnerables”. Estas agrupaciones pueden estar constituidas formalmente (registradas y con personalidad jurídica propia) o desarrollar la actividad de manera informal (sin estar dadas de alta). De esta manera, quedan incluidas en el universo de estudio todas aquellas iniciativas que llevan a cabo los grupos informales, vinculados o no a parroquias, congregaciones u otras organizaciones.

El concepto “social” lo hemos definido como “todas aquellas acciones de intervención ejecutadas de manera organizada en Catalunya con la finalidad de favorecer el desarrollo de las personas y colectivos en situación de vulnerabilidad o exclusión social, como son las persona con adicciones, mujeres, tercera edad, infancia y juventud, personas con discapacidad, personas inmigradas, personas afectadas por una enfermedad y sus familiares, personas sin hogar o personas en situación de desempleo o con recursos económicos escasos”. En esta definición hemos tenido muy presente la labor de conceptualización realizada por el Observatorio del Tercer Sector de Catalunya y la Taula del Tercer Sector en el Anuario 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya, así como la definición de acción social del Diccionario de Servicios Sociales de la Generalitat de Catalunya. Estas dos fuentes nos ayudan a reforzar el hecho que la investigación tenga en cuenta tanto la labor que hacen las organizaciones del ámbito de los servicios sociales o pobreza como aquellas entidades de otros ámbitos que trabajan para favorecer la promoción de las personas más vulnerables².

Finalmente, el concepto “ser de Iglesia” lo hemos definido como “el hecho que los principios del Evangelio inspiran la acción desarrollada. Estos principios pueden estar presentes en los orígenes y nacimiento de la entidad, quedar recogidos en los estatutos y documentos de la organización como un hecho misional, guiar los valores y las prácticas de la organización en

² En la investigación no hemos incluido a aquellas organizaciones que se dedican a la cooperación o la sensibilización, los diferentes movimientos confesionales o las cofradías, en tanto en cuanto no tienen, a priori, la finalidad favorecer a través de su acción directa la situación de las personas vulnerables.

la actualidad o, simplemente, que la entidad se sienta parte de la constelación de entidades de Iglesia”

Como se puede apreciar, no hemos partido de una perspectiva orgánica y eclesial de la religión católica. Por los objetivos de la investigación, la definición de Iglesia debía de ir más allá del derecho canónico si se quería recoger la pluralidad de formas de vivir los valores del Evangelio, así como el sentimiento de pertenencia a la comunidad cristiana. Sólo de esta forma podíamos hacernos eco de las diferentes formas y grados de identificación con la Iglesia.

En este sentido, hay que tener presente que, desde la llegada de la democracia, la sociedad catalana ha vivido un proceso de secularización y es crítica con determinadas actitudes de la jerarquía eclesiástica. Un fenómeno que está relacionado tanto con el proceso de modernización del país como con el rol del catolicismo español, especialmente de sus jerarquías durante el régimen franquista, y que hizo que muchos catalanes se alejasen de la Iglesia católica tanto a nivel público como privado con la llegada de la democracia (Elzo y Castiñeira, 2011).

Esta actitud de parte de la sociedad catalana con todo aquello relacionado con la Iglesia hizo que algunas entidades sociales de Iglesia aprovecharan el proceso de crecimiento y evolución del tercer sector catalán para potenciar la imagen de entidad no lucrativa del tercer sector y hacer menos visible su vinculación eclesial. Así mismo, ayuda a explicar porque en los últimos años han nacido organizaciones no lucrativas de inspiración cristiana. Es decir, entidades que realizan actividades sociales bajo la perspectiva del Evangelio pero que están reguladas por el derecho civil y no canónico.

A partir de esta conceptualización, y como se puede comprobar a continuación, el universo de estudio está formado por una gran diversidad de instituciones que presentan diferencias entre ellas tanto en la fórmula y tipología jurídica como en el grado de implicación e identificación de los miembros que las conforman con la Iglesia. Asimismo, también existen diferencias respecto a la forma de organizar esta acción. En definitiva, hace que estemos delante de un universo de estudio complejo, con mucha riqueza y variabilidad. Y donde los matices son esenciales para entender la diversidad de situaciones y realidades.

2.1. Criterios para la definición del universo de estudio

A continuación se definen los elementos que definen a las entidades sociales de Iglesia y que son la base para determinar los criterios que delimitan la selección y participación de las organizaciones en la segunda fase de la investigación.

- Una agrupación de personas, con o sin personalidad jurídica, organizadas por una finalidad no lucrativa.
- Realizan prioritariamente actividades de intervención en favor de las personas en situación de vulnerabilidad y/o exclusión social con la finalidad de favorecer su desarrollo social.
- Los principios evangélicos inspiran o guían los valores y las prácticas de la entidad o se sienten que forman parte de la constelación de entidades de Iglesia, a pesar de no constar en la misión de la organización³.

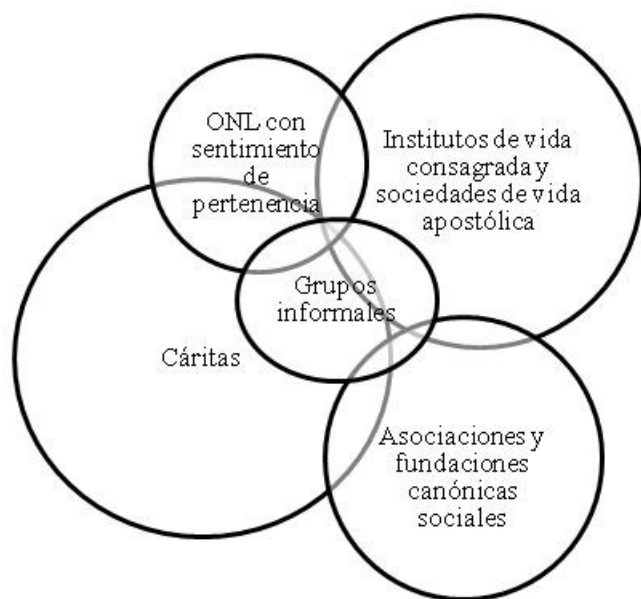
Con el objetivo de tener una fotografía que nos permita resumir que instituciones cumplen los criterios de inclusión en la investigación, hemos elaborado una figura que recoge la tipología de organizaciones que conforman las entidades sociales de Iglesia.

Esta tipología, que nos permite sintetizar la diversidad de organizaciones, es resultado de la combinación de diferentes variables de clasificación: “personalidad jurídica”, “marco regulador” y “vinculación con la Iglesia”. Se trata de los elementos que nos ayudan a captar el mínimo común denominador que estas instituciones comparten.

- Personalidad jurídica: con o sin personalidad
- Marco regulador: reguladas por el derecho canónico o el derecho civil
- Vinculación con la Iglesia: pertenecen a la Iglesia diocesana, a la Iglesia universal o sentimiento de pertenencia a la comunidad cristiana.

³ El cumplimiento de este criterio es decisión del órgano de gobierno de la organización correspondiente.

Figura 1: Tipología de instituciones que conforman el universo de estudio



Fuente: Elaboración propia

3. La identidad de las entidades sociales de Iglesia

Unos discípulos pretendían que Jesús impidiera que otros expulsaran demonios en su nombre observamos como Jesús les reprende diciendo: “No se lo prohibáis, porque el que no está contra nosotros está a nuestro favor” (Lc 9, 50). El debate sobre la identidad de las entidades sociales de Iglesia, tiene unas hondas raíces en la historia del cristianismo. Es preciso pensar en unas condiciones y un clima que vaya más allá de la tolerancia y del respeto para crear espacios de trabajo colaborativo tal como se constata ya en muchos ámbitos de la acción social.

El trabajo de campo llevado a cabo a través de talleres y entrevistas nos ha permitido observar que, en general, las entidades sociales de Iglesia no buscan diferenciarse de otras entidades sociales. Consideran que tanto ellas como el resto de entidades del tercer sector social buscan la promoción y la dignidad de las personas, atienden las mismas necesidades sociales, y viven situaciones y retos similares. Asimismo, las entidades sociales de Iglesia manifiestan que priorizan el trabajo por el bien común, generando diálogo y sinergias con otros agentes, independientemente de su ideología.

Se detecta en algunas entidades cierta tendencia a no mostrar abiertamente la propia identidad cristiana. Las razones para este posicionamiento son diversas: por un lado, la que se fundamenta en la modestia evangélica de no querer ostentar públicamente, por otro lado, la que pretende evitar los inconvenientes que dicen que les ha supuesto una visualización de la identidad eclesial (por la identificación que se hace con la estructura jerárquica de la institución) especialmente en la relación con la administración, pero también con otras entidades o, incluso, con los colaboradores o voluntarios. Sin embargo, a lo largo del trabajo de campo también aparece la posición contraria, pues hay entidades que muestran abiertamente su vinculación con la Iglesia esgrimiendo que su condición de entidades eclesiales genera confianza y credibilidad.

Un elemento en común que aparece en las entrevistas con todas las entidades es la intención de desmarcarse de cualquier etiqueta que las pueda identificar con el proselitismo. Desde las entidades sociales de Iglesia se atiende a todo el mundo sin tener en cuenta su identidad religiosa, y en el marco de la intervención social no se hace un anuncio explícito del Evangelio. La línea de trabajo viene enmarcada por la máxima evangélica "por sus frutos los conoceréis" (Mt 7, 20), entendiendo que acercarse a las personas necesitadas, acogerlas y escucharlas ya es la primera fase de la evangelización, al estilo del buen samaritano.

Una de las preocupaciones de estas entidades se concreta en la forma de materializar la identidad cristiana y sus valores en el día a día (Aranguren, 2000), últimamente alimentada por las palabras del Papa Francisco: "La Iglesia -lo repito una vez más- no es una organización asistencial, una empresa, una ONG, sino que es una comunidad de personas, animadas por el Espíritu Santo, que han vivido y viven la maravilla del encuentro con Jesús, quieren compartir esta experiencia de profunda alegría, compartir el mensaje de salvación que el Señor nos ha dado "(Papa Francisco, 2013)

Lo que diferencia a la identidad de las entidades sociales de Iglesia se encuentra en el ideario, en la motivación de fondo que mueve estas organizaciones y las personas que en ellas trabajan. Por un lado, del sentido de la trascendencia de la acción que se realiza, basada en la idea de la importancia del amor al prójimo para elevar el bienestar material y el crecimiento de las personas destinatarias de esta acción social que les faculte para una vida digna. Y por el

otro, de la idea que esta acción social forma parte del comportamiento cristiano (Belzunegui et al., 2011). Estas ideas ya formaban parte de los documentos del Concilio Provincial Tarraconense: "Reconocer en este trabajo la presencia evangélica de Jesús, el buen Samaritano, que lo suscita, lo sostiene, lo purifica y lo abre a ulteriores horizontes, y dar gracias a Dios por tantos cristianos, a menudo abnegados y anónimos, que lo viven como preciosa realización del amor al prójimo "(Concilio provincial tarraconense, 1995)

En conjunto, podemos señalar que estos rasgos de identidad se ponen de manifiesto a través de tres elementos clave. Por un lado, a través de las personas que tienen un compromiso con el Evangelio; por otra parte, a través del objetivo transformador que persigue la entidad con su actuación; y, por último, en cómo se plasma el sentido de espiritualidad en la acción social.

a) Personas comprometidas con el Evangelio

La mayoría de las entidades sociales de Iglesia están vinculadas a una comunidad parroquial, a un movimiento de iglesia o a una orden religiosa, esto hace que las personas que se acercan a colaborar, normalmente parten de una determinada vocación o de un determinado sentido basado en el Evangelio. Esta realidad configura una de sus características principales, dichas entidades tienen detrás una comunidad de personas que han sido clave para el nacimiento de la organización o constituyen un apoyo muy importante.

En la acción social cotidiana, las personas creyentes generan un estilo de hacer las cosas que tiene como preocupación central la dignidad de la persona, la acogida, el trato cercano y personal. Trabajan para una intervención liberadora de la persona, como Jesús mismo hacía con los que se le acercaban. La experiencia cristiana de liberación está hecha de gestos, palabras y actuaciones llenos de bondad, que apuestan por la autonomía de la persona, para que el otro pueda valerse por sí mismo, así como de gestos de solidaridad, de comprensión, de perdón y de misericordia.

b) La transformación social como objetivo propio de la identidad

Hay una clara conciencia de que es desde la identidad de las entidades sociales de Iglesia desde donde se puede trabajar la promoción y la transformación social. Es imprescindible hacer incidencia en la sociedad y en la política, para promover cambios de fondo en vistas a

una sociedad más justa. Hacer denuncia social y generar discurso en la opinión pública sobre la situación social de las personas más vulnerables es considerado como una tarea de estas organizaciones. La doctrina social de la Iglesia insiste en la obligación de ser instrumentos para la transformación de la sociedad. Tal y como recoge el Concilio Provincial Tarraconense, las instituciones eclesiales que trabajan en el campo de la asistencia, de la promoción y de la prevención social deben "elaborar, a la luz del Evangelio, la reflexión que la pobreza en el mundo, y la de Cataluña en particular, suscitan; denunciar las estructuras injustas y afrontar los nuevos retos que presenten la pobreza y la marginación" (Concilio provincial tarraconense, 1995).

La pluralidad de estas organizaciones muestra que no todo el mundo tiene exactamente esta voluntad transformadora y que no todas las prácticas que se llevan a cabo, en sí mismas, lo son. Pero se puede afirmar que, en su conjunto, las entidades de Iglesia son transformadoras y buscan la promoción y la liberación de la persona. Algunas entidades consideran que la acción social transformadora debería venir del conjunto de la Iglesia católica.

La intencionalidad transformadora de las entidades sociales de Iglesia también debe afectar a toda la comunidad, a toda la ciudadanía. No se trata sólo de dar servicios a las personas necesitadas sino también de invitar a todos a compartir los propios bienes, a estimular la colaboración. Es necesario que la comunidad participe en esta tarea de acoger a los que lo están pasando mal. Un rasgo diferencial y un reto alcanzar para estas entidades sería construir un modelo que no se base en dar de comer a los pobres, sino en construir una comunidad que permita a todos vivir con dignidad.

c) La espiritualidad en la intervención social

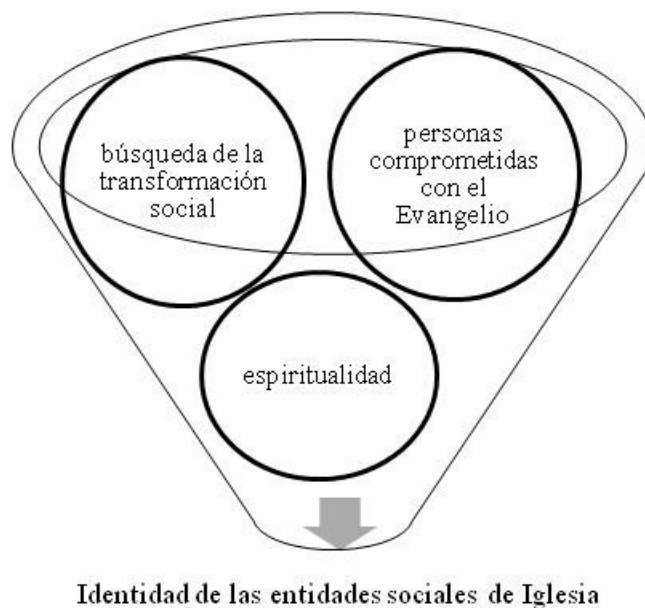
La identidad de las entidades sociales de Iglesia está claramente marcada por el trasfondo religioso que inspira su actuación, y que da sentido al trabajo. Éste marca la perspectiva y mirada evangélica con la que se hace el acompañamiento. Hay una clara conciencia de la importancia de ser coherentes entre la misión que tiene la entidad y la forma de hacer y de ser. Esta realidad es vivida claramente desde el interior de las entidades y, especialmente, en cuanto a la tarea que desarrollan muchos voluntarios con el convencimiento de que su acción sólo es una parte de un proyecto más amplio y trascendente. Sin embargo, en un mundo marcado por la secularización y el laicismo, a veces esto supone un problema, especialmente

cuando se mezcla la percepción de que parte de la sociedad tiene de la vertiente más jerárquica de la institución.

Por otra parte, desde la publicación de la encíclica *Rerum Novarum*, de León XIII, en 1891 las cuestiones relativas a la justicia social han estado presentes en los grandes documentos y reflexiones de la iglesia católica. La acción social católica no se plantea como una forma de proselitismo sino que se debe practicar siempre desde la gratuidad. Esta es una de las características que en nuestra sociedad le da más credibilidad a la Iglesia. La acción social es responsabilidad de toda la comunidad cristiana y sirve para predicar con el ejemplo, y de esta forma evangelizar a los demás, no a través del discurso sino de la vida.

Aunque la realidad muestra que esta identidad a menudo no se hace explícita, se constata la importancia de ser fieles a unos valores espirituales y religiosos, y se ve con preocupación de qué manera se trasladan en el día a día de las organizaciones, tanto en la intervención como en la gestión.

Figura 2: Rasgos identitarios de las entidades sociales de Iglesia



Fuente: Elaboración propia

Los tres elementos que definen los rasgos identitarios, junto con el diálogo que se establecerá con un mundo plural y diverso, hacen aflorar en el seno de las entidades sociales de Iglesia la inquietud de buscar la coherencia entre la identidad religiosa y el trabajo social que se realiza.

Asimismo, la intensidad y grado de desarrollo de estos tres elementos por parte de las entidades es la clave que les ayudará a transmitir en su día a día el ideario cristiano.

4. Conclusiones: Bases para la cuantificación de la contribución social

A pesar de la pluralidad y riqueza del universo de estudio, la investigación nos ha permitido identificar tres elementos que caracterizan a las entidades sociales de Iglesia. Se trata de unos rasgos identitarios propios ligados al trasfondo evangélico de la tarea.

- a) **Una comunidad implicada en el entorno.** La gran mayoría de estas entidades cuentan con el apoyo de una comunidad de creyentes (parroquias, escuelas, movimientos, etc.), que en muchos casos son los que la han hecho nacer y, actualmente, se convierten en su base social. Este es un rasgo característico de estas entidades y uno de sus grandes valores. Se trata de personas que, desde una opción de vida basada en el Evangelio, han sentido la necesidad de comprometerse en favor de los más necesitados, generando una forma de trabajar que tiene como preocupación central la dignidad de la persona.
- b) **Una acción transformadora con la persona con el centro.** La concreción de esta identidad se traduce en una determinada forma de actuar que se refleja en sus idearios: acogida, cercanía, acompañamiento, adaptación, etc. Valores que son vividos a la luz del Evangelio y que contribuyen a que estas entidades sean vistas por las personas más necesitadas, y por la sociedad en general, como un referente de confianza que no tienen otros sectores de la Iglesia. Además, poner el acento en la persona y en su dignidad, tal y como dice el Evangelio, les lleva a hacerse cargo de las personas más asociadas a la pobreza y la exclusión social. En muchos momentos, además, es preciso innovar en la prestación de servicios poniendo en marcha nuevas iniciativas que acaban formando parte de la cartera de servicio. Podemos hablar de las entidades

sociales de Iglesia como organizaciones pioneras que contribuyen a la mejora de la acción social. Esta manera de hacer se debe a la intencionalidad transformadora de las entidades y la búsqueda de la promoción y la liberación de la persona.

- c) **No hacen proselitismo pero les preocupa la dimensión espiritual.** Es una idea compartida por buena parte de las entidades que en la acción social no se trata de hacer un anuncio explícito del Evangelio, y se desmarcan de toda actividad que pueda parecer proselitista. Esta opción ha hecho que, en un contexto de secularización de la sociedad catalana, haya entidades que prefieren mantener en un segundo plano la identidad cristiana. Este aspecto preocupa y precisa de una reflexión por parte de todo el sector que permita aclarar "qué somos y cómo y cuándo lo hacemos visible". Inquieta que esta realidad no haga perder la fidelidad a unos valores espirituales y religiosos. Esta manera de hacer- basada en la acogida, cercanía, acompañamiento, adaptación, etc.- también requiere que todos los que realizan tareas de intervención en las entidades compartan mínimamente los valores y el estilo de la organización. No se trata de que todo el mundo sea creyente pero si, al menos, que sintonicen con la vertiente humanista del ideario.

A partir de estos tres elementos y de la realidad que viven actualmente las entidades sociales, hemos definido un sistema de dimensiones que, a través de su concreción en indicadores, nos ayuda a explicar tanto lo que hacen estas organizaciones como el cómo lo hacen. Estas ocho dimensiones nos permiten, además, sentar las bases para medir y explicar la contribución social⁴ durante la segunda fase de la investigación. No obstante esta es una tarea compleja porque no todas las entidades sociales de Iglesia tienen sistemas de recogida de información que permitan recopilar estos datos.

⁴ Entendemos el concepto de cohesión social en un sentido amplio, similar al de inclusión social. En concreto, tenemos como referencia la definición propuesta por [EuroSociAL](#): “un atributo de las sociedades, que implica la igualdad de oportunidades para que la población pueda ejercer sus derechos fundamentales i garantizar su bienestar, sin discriminación de ningún tipo i atendiendo a la diversidad. Des de una perspectiva individual, la cohesión social supone la existencia de personas que se sienten parte de una comunidad, participan activamente en diversos ámbitos de decisión y son capaces de ejercer una ciudadanía activa. La cohesión social también implica el desarrollo de políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre individuos, colectivos, territorios y generaciones”

En concreto, las ocho dimensiones que hemos seleccionado para operativizar la “contribución social” son: complementariedad al estado de bienestar, contribución económica, movilización de la base social, participación interna, desarrollo social y personal, incidencia y transformación social, trabajo comunitario desde el trabajo colaborativo y empoderamiento y crecimiento personal de los destinatarios. A continuación se detallan el motivo que nos ha llevado a incluir cada dimensión y los elementos que hemos de tener presente en la construcción de los indicadores.

4.1. Complementariedad al estado de bienestar

Las entidades trabajan para garantizar los derechos fundamentales, para atender emergencias y urgencias, y para dar cobertura a la población en situación de exclusión y pobreza más extrema, a menudo no atendida por las administraciones. Además, la manera que tienen de concebir la acción social hace que innoven en la prestación de servicios, poniendo en marcha nuevas iniciativas que, a menudo, acaban formando parte de la cartera de servicios de las administraciones. Todo esto son elementos que complementan el estado de bienestar.

Algunos indicadores que permiten medir esta dimensión son la atención a las necesidades sociales emergentes, respuestas inmediatas a las necesidades urgentes, cobertura de necesidades de primer orden, personas atendidas sólo por estas organizaciones, acciones pioneras o innovadoras que han pasado a ser servicios estables, etc.

4.2. Contribución económica

Estamos en una sociedad donde lo que no se cuantifica no existe y donde el valor del dinero es una de las medidas de referencia fundamental. Pero la acción social se caracteriza por su intangibilidad y, por tanto, difícilmente es medible. Sin embargo, hay algunas cifras que pueden ayudar a dimensionar el volumen económico que estas organizaciones ponen al servicio de las personas más vulnerables y lo que esta contribución supone en términos de PIB.

Algunos indicadores que nos pueden ayudar a cuantificar esta dimensión son el valor económico del voluntariado, transferencias de rentas mediante donativos, herencias, recursos

públicos, dinero recaudado puesto al servicio de la atención directa, porcentaje del presupuesto destinado a la estructura y a la atención directa de la entidad, etc.

4.3. Movilización de la base social

La capacidad de generar confianza en la sociedad y de movilizar a la ciudadanía es un elemento característico de estas entidades. Así, esta dimensión quiere conocer el número de personas que forman la base social de las entidades sociales de Iglesia y las características de una base diversa, formada por el personal contratado, el voluntariado, los destinatarios de la acción, los asociados, los donantes y los colaboradores.

4.4. Participación interna

La promoción de la persona es la razón de ser de estas organizaciones, un trabajo que requiere promover valores como la responsabilidad, la proactividad y la democracia, en las personas beneficiarias y en los equipos de trabajo. La promoción de estos valores, a través de canales y mecanismos de participación que ayuden a implicar a los equipos y destinatarios y a generar corresponsabilidad, es lo que queremos medir en esta dimensión.

4.5. Desarrollo profesional y personal de los equipos de trabajo

La atención a las personas y la búsqueda de su crecimiento personal forma parte del ADN de las entidades sociales de Iglesia, una atención que también incluye a los equipos de trabajo.

En esta dimensión queremos analizar como las personas que integran las organizaciones de acción social de Iglesia (voluntarias y contractadas) crecen en términos profesionales (por la formación recibida y su impacto en el trabajo), por el acompañamiento recibido, por el hecho de sentirse útiles y por la percepción de contribuir a una sociedad mejor (con la acción que realizan).

4.6. Incidencia y transformación social

En conjunto, las entidades sociales de Iglesia buscan la promoción y la liberación de la persona. Además, hay una clara consciencia que, para conseguir una sociedad más justa, es necesario que hagan de portavoces de los más débiles y denuncien las situaciones que sufren estas personas.

En esta dimensión se incluyen aquellos aspectos relaciones con el tipo de acciones que llevan a cabo para sensibilizar e incidir en la opinión pública y en las políticas públicas y conseguir la transformación social de la realidad.

4.7. Desarrollo comunitario desde un trabajo colaborativo

Las entidades sociales de Iglesia dan un servicio de proximidad, conocen el territorio, detectan necesidades emergentes y se relacionan con los agentes sociales. De esta forma, en esta dimensión intentamos conocer de qué forma esta actividad es significativa para la comunidad donde se lleva a cabo. También incluye la manera de actuar colaborativamente dentro de la comunidad, entendida como la parte más importante de la evolución hacia una sociedad más justa y que implica una comunidad empática con otros agentes, con un sentimiento de que todos ganan cuando colaboran y generan sinergias.

4.8. Empoderamiento y crecimiento personal de los destinatarios

La intervención social que realizan estas organizaciones tiene una serie de efectos en las personas, como es la mejora de la calidad de vida y el empoderarlas para promover cambios en las trayectorias vitales.

Esta dimensión quiere medir los efectos que la intervención social tiene sobre estas personas en los diferentes niveles de consecución de objetivos sociales, y en la adquisición de competencias transversales y mentalidades para promover los cambios

Para concluir, indicar que, como hemos puesto de manifiesto a lo largo de la publicación, las entidades sociales de Iglesia son diversas y heterogéneas. Lo que significa que no todas contribuirán a la cohesión social con la misma calidad e intensidad. Por este motivo, además de dar cuenta de la contribución social en sentido general, el cuestionario de cuantificación incluye variables que nos ayudaran a explicar la variabilidad en la contribución.

Algunas de estas variables son: hábitat donde se ubica la entidad, ámbito geográfico, fórmula jurídica, marco regulador de la organización, nivel de atención (primaria o especializada), ámbito de intervención, principales objetivos de la intervención (asistencial, prestadora de servicios públicos o transformación), tamaño de la entidad (por volumen de personas y facturación), diversificación de fondos, grado de profesionalización, grado de trabajo en red, desarrollo de la identidad cristiana y participación de personal religioso.

5. Bibliografía

Aranguren Gonzalo, Luis A. Cristianismo y voluntariado. En *Cartografía del voluntariado: cambio social y procesos educativos*. Madrid: PPC, Editorial y Distribuidora S.A., DL 2000, págs. 215-260.

Berger, Peter L. *El Dósel sagrado: para una teoría sociológica de la religión*. Barcelona: Kairós, 1999.

Belzunegui, Àngel; Brunet, Ignasi; Panadès, Carme. *L'acció social de l'Església: estudi sobre l'acció social de l'Església en l'àmbit territorial de l'Arxidiòcesi de Tarragona*. Tarragona: Publicacions de la Universitat Rovira i Virgili, 2011.

Centre d'Estudis de Temes Contemporanis (CETC). *Llibre blanc del tercer sector cívico-social*. Barcelona: CETC: EADOP, 2003.

Colomer, Rosa (dir.). *Diccionari de Serveis Socials* [en línia]. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social i Ciutadania: TERMCAT, 2010. [Consulta: 18 de Enero de 2013]. Disponible en:

<http://www.termcat.cat/ca/Diccionaris_En_Linia/118/Presentacio/>

Concili Provincial Tarraconense 1995: Resolucions i Missatge [en línia] [Consulta: 4 de noviembre de 2013]. Disponible en:

<http://www.tarraconense.cat/pdfs/CPT_1995.pdf>

Elzo, Javier i Castiñeira, Àngel (dir.). *Valors tous en temps durs. La societat catalana a l'Enquesta Europea de Valors de 2009*. Barcelona: Editorial Barcino SA, 2011.

Observatori del Tercer Sector. *Anuari 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya*. Barcelona: Taula d'Entitats del Tercer Sector a Catalunya: Observatori del Tercer Sector, 2009.

Observatori del Tercer Sector. *Anuari 2013 del Tercer Sector Social de Catalunya*. Barcelona: Taula d'Entitats del Tercer Sector a Catalunya: Observatori del Tercer Sector, 2013.

Papa Francesc. *Missatge per a la Jornada Mundial de les Missions*, 2013

V CONGRESO DE LA RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL – REPS 2015
5 Y 6 de Febrero de 2015, Barcelona

Comunicación dirigida al Panel 10: Tercer Sector

**LA REFORMA JURÍDICA RECIENTE SOBRE EL TERCER SECTOR EN EL ÁMBITO
ESTATAL. PROCESOS Y PERSPECTIVAS**

D. Enrique Hernández Díez

ehernandez@cje.org

@EnriqueHernd10

Resumen. En los últimos años se han promovido desde el Gobierno de España diversas reformas legislativas que inciden, directa o indirectamente, al tercer sector. Según la capacidad de interlocución de las plataformas del sector, el resultado de las iniciativas ha sido uno u otro, así como en función de los departamentos ministeriales implicados. Algunas de las iniciativas han tenido que ser retiradas por la oposición de la sociedad civil organizada, y otras han sido felicitadas. Analizamos en concreto las reformas sobre tercer sector general, voluntariado, fundaciones, subvenciones, sector público, infancia y mecenazgo. La identificación de los actores en dichos procesos sirve de base para proponer un método de racionalidad legislativa sobre el tercer sector, basada en la racionalidad ética, teleológica, pragmática, jurídico-formal y lingüística.

Palabras clave. Tercer sector, Derecho, racionalidad legislativa, sociedad civil, voluntariado.

1 Introducción.

Desde el inicio de la Legislatura, el Gobierno de España ha emprendido una serie de reformas estructurales sobre el tercer sector en España. Se han desarrollado procesos de negociación Estado-Sociedad Civil sobre reformas que le afectan de manera directa e indirecta. De forma directa está abierto el debate en torno a las leyes de voluntariado, fundaciones y general del tercer sector. De manera indirecta, es de actualidad la legislación de protección de la infancia, y se han operado reformas fiscales y de la Administración General del Estado (en adelante AGE) con consecuencias específicas para el sector. También han estado sobre la mesa reformas en materia de subvenciones, nuevas reformas tributarias y mecenazgo, entre muchas.

Conviene investigar estos procesos de conflicto jurídico y reformas legales en su conjunto, sin la profundidad de trabajos monográficos sobre cada reforma, pero con la visión general sobre un sujeto heterogéneo afectado por un marco normativo enorme y disperso: el tercer sector como sujeto de regulación jurídica. La regulación estatal en buena medida influye o se concreta posteriormente en el ámbito autonómico por el ejercicio de competencias transferidas total o parcialmente. Este estudio pretende ser un análisis teórico sobre los procesos de reforma jurídica que se están viviendo o se han vivido recientemente en torno al tercer sector.

No se trata en ningún caso con este trabajo de analizar el procedimiento formal de la tramitación de las reformas legales, sino el proceso material de creación de los contenidos de éstas reformas: 1) quién las promueve, 2) quién incide y cuánto influye, 3) cómo el sector público cuenta o no con el sector afectado en el planteamiento de contenidos, 4) qué resultados ofrece desde el punto de vista de la racionalidad de las normas que nacen de dichos procesos, y 5) qué criterios usar para determinar la racionalidad legislativa de una norma sobre el tercer sector.

La hipótesis de la reflexión teórica es que el Gobierno no está enfocando de la misma manera todos éstos procesos, y que en función de quién impulsa la reforma, cómo consulta y cuánto, están emergiendo resultados muy diferentes, y una respuesta de los sujetos afectados también distinta. En síntesis, se trata de estudiar los recientes procesos de diálogo civil (Estado-Sociedad Civil) sobre las normas del tercer sector y cómo inciden éstos procesos en la racionalidad final de las normas.

2 Régimen jurídico del tercer sector en España.

2.1 Marco competencial normativo sobre el sector.

España es un país considerado por diversos autores como federal asimétrico de manera implícita. Es decir: la Constitución no define un Estado federal, pero por la vía del desarrollo autonómico se ha sustanciado una descentralización que en la práctica atribuye competencias legislativas a autoridades territoriales de segundo nivel dentro del Estado. Esta capacidad de legislar al margen de las Cortes Generales conduce a un modelo como mínimo similar al de Estados federales. Sin embargo, no todas las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) tienen las mismas competencias: algunas de las diferencias pueden ser pretendidas por dichas CCAA, pero otras son límites constitucionales infranqueables para la voluntad de las autoridades legislativas autonómicas (derechos forales, por ejemplo).

En el ámbito del denominado tercer sector, la Constitución de 1978 (en adelante CE) no preveía una atribución competencial específica al Estado, por lo que la mayoría de CCAA fueron asumiendo las competencias en la materia a lo largo de los últimos 30 años. Tampoco se produjo esta asunción desde en la primera etapa de configuración autonómica. La expresión específica de tercer sector de Acción Social (en adelante TSAS) o equivalentes no ha sido utilizada de manera jurídica hasta hace relativamente poco. De manera que las distintas generaciones de Estatutos de Autonomía de las CCAA han recogido para sí las competencias vinculadas a áreas específicas del tercer sector: voluntariado, fundaciones, y asociacionismo¹.

Esto no impide que una parte importante del Derecho aplicable al tercer sector sea regulado por el Estado. Hay dos causas para ello:

En primer lugar porque existen en torno al TSAS una serie de aspectos reservados a desarrollo por Ley Orgánica, dado que afecta a los derechos fundamentales del Título I, Capítulo II, Sección primera. Este es el caso del Derecho de Asociación, regulado por la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (en adelante LODA).

En segundo lugar, porque el derecho estatal es supletorio al de las CCAA aunque éstas hayan asumido las competencias en una materia (Art. 149.3 CE), y en ocasiones el Estado ya ha legislado

¹ Cfr. al respecto: MUÑOZ MACHADO, S. y otros, “La contribución de las organizaciones sociales a la transformación del Estado del Bienestar”, en S. MUÑOZ MACHAD, J. L. GARCÍA DELGADO, L. GONZÁLEZ SEARA (dirs) *Las estructuras de bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, Ed. Civitas/Escuela Libre Editorial, 2002, pp. 710 a 711.

cuestiones sobre las que las CCAA no tenían inicialmente las competencias o no las habían ejercido. Nos sirve de ejemplo en esto la legislación en materia de voluntariado: la Ley estatal es de 1996, y a partir de ella se produce la mayoría de nuevas leyes autonómicas, que con frecuencia toman de referencia la estatal.

El derecho del Estado tiene por tanto la capacidad de abrir nuevos marcos, regular aspectos básicos o de derechos fundamentales, servir de regulación exclusiva transitoria, y una vez que existe regulación específica autonómica, sirve de manera supletoria.

La mayoría de las cuestiones relativas a la regulación que afectan al tercer sector o recaen sobre él es competencia actualmente de las CCAA. No obstante, el Estado mantiene competencias y regulaciones útiles, por lo anteriormente expuesto, que ejercen una enorme influencia sobre el colectivo y la ciudadanía que lo compone.

2.2 Tipología de la regulación y estado de la cuestión.

El TSAS es un elemento social de configuración identitaria reciente. El sector privado no lucrativo existe desde hace mucho tiempo, pero el Derecho no ha tomado suficiente conciencia del mismo como sujeto jurídico hasta etapas muy recientes en nuestra democracia. Además, el ordenamiento jurídico ha tomado conciencia de su existencia como sujeto de conjunto de manera progresiva, es decir, primero ha sido consciente de algunos de sus elementos y más tarde lo está reconociendo como combinación de figuras jurídicas ya conocidas. En síntesis, y a efectos jurídicos, podríamos decir que el tercer sector está compuesto por tres elementos básicos: asociaciones, fundaciones y voluntariado.

Estos tres elementos han sido objeto de regulación jurídica estatal en nuestra democracia, especialmente en los últimos veinte años: Ley estatal de Voluntariado en 1996 (en adelante LV), LODA y Ley de Fundaciones (en adelante LF) en 2002.

No existe en la actualidad una norma estatal vigente de carácter general sobre todo el TSAS. Y así como las tres normas anteriormente señaladas de 1996 y 2002 han generado una réplica legislativa en las CCAA, la ausencia de regulación estatal general parece determinante en la ausencia de dicha regulación también en la mayoría de ordenamientos jurídicos autonómicos.

En paralelo a lo anterior, podemos afirmar que existe una enorme vinculación del tercer sector con numerosos aspectos sociales, económicos, jurídicos, políticos y culturales que afectan a su funcionamiento ordinario. Nos interesan a los efectos de esta reflexión los aspectos jurídicos: la

regulación de la financiación pública de las organizaciones privadas (y por extensión de las organizaciones privadas no lucrativas), la regulación de la financiación privada a iniciativas de mecenazgo o interés público, y otras muchas sobre los distintos ámbitos de actividad en los que se desarrolla la actividad del TSAS: educación no formal, atención social, lucha contra la pobreza y la exclusión social, ámbitos profesionales concretos...

Es obvio que existe una dispersión normativa relevante. Pero además de dispersión, existen numerosas lagunas. No hay un marco común y una identidad jurídica compartida suficientemente desarrollada para todo el tercer sector. Esto hace que haya normas que incidan en él sin estar realmente pensadas para ello. Tal es el caso de la frustrada reforma de la regulación jurídica de subvenciones públicas, por ejemplo.

De lo anterior deducimos necesario ofrecer una tipología de normas que regulan al tercer sector, y que permita sistematizar y ubicar con relativa facilidad la producción jurídica del Estado, hasta ahora bastante dispersa. Centrándolo en el tema de estudio, dejamos de lado las tipologías exclusivamente jurídicas, como las basadas en el rango de las normas (legales o reglamentarias), la fuente (gubernamental o parlamentaria), la territorialidad (dado que analizamos exclusivamente el ámbito estatal), etc.

Para aproximar esta clasificación, podemos empezar reconociendo que existen normas directas y otras que podemos llamar indirectas, en función de la especificidad del sujeto u objeto sobre las que regulan.

a) Consideramos **normas directas** aquellas que inciden de manera explícita en un elemento exclusivo de tercer sector. Por ejemplo, las normas mencionadas *ad supra*: LF, LODA y LV. Una eventual Ley del Tercer Sector de Acción Social, como está previsto por parte del Ministerio competente, también sería una norma directa.

Dentro de las normas directas podemos distinguir las específicas de las transversales. Son claramente específicas las que regulan un sector determinado del propio TSAS. Sirven nuevamente de ejemplo la LF y la LODA. Consideramos generales aquellas normas directas que abarcan a todo el TSAS. Será por tanto norma directa transversal la futura Ley del Tercer Sector de Acción Social. Podría discutirse la generalidad de la legislación de voluntariado, al ser un ámbito transversal aparentemente a todo el tercer sector (en la dimensión de sus personas jurídicas: asociaciones y fundaciones), aunque en realidad no todo el tercer sector funcione realmente a través del voluntariado (algo especialmente aplicable al sector fundacional).

b) Serán **normas indirectas** aquellas que regulen aspectos sociales generales o distintos del tercer sector, y que afecten de manera colateral al régimen jurídico aplicable significativamente al TSAS. Señalamos la aplicación como "significativa" para excluir de esta categoría a la inmensa mayoría de normas que pueden incidir de manera esporádica o muy poco relevante al tercer sector. Es decir, es evidente que la regulación de transporte de viajeros (por ejemplo) afectará a las organizaciones del tercer sector que desarrollen actividades de movilidad, pero no parece que pueda considerarse a esta norma como de aplicación significativa al tercer sector como sujeto particular. Sí que será considerada norma indirecta aquella que afecte a elementos o aspectos comunes o identitarios para un sector significativo del TSAS: regulación de subvenciones, mecenazgo, protección de infancia, etc.

2.3 Algunas características del marco jurídico vigente.

Si ubicamos el marco jurídico vigente en la clasificación apuntada anteriormente, podemos deducir algunas características útiles para el posterior análisis de racionalidad.

a) En primer lugar, la ya afirmada **dispersión normativa**. Existe una multiplicidad de normas que regulan distintos aspectos de un mismo sujeto. Un ejemplo claro de esta dispersión y la confusión que genera proviene de un caso de conflicto en materia de Derecho de Asociación. Nos referimos a la situación en particular del asociacionismo entre menores de edad. Puede parecer que la LODA impide a los menores de 14 años asociarse, incluso aunque contaran con el consentimiento de sus tutores legales. Así está siendo interpretado por numerosas delegaciones de registros territoriales de asociaciones, generando un enorme conflicto en los últimos años para asociaciones de carácter educativo que llevan más de cien años funcionando en nuestro país. Sin embargo, un análisis más profundo de la legislación estatal revela que otra norma, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (en adelante LOPJM), prevé en su artículo 7.2 la capacidad de los menores (sin límite de edad) para asociarse, con el consentimiento de sus tutores. Prevé además una figura no recogida en la LODA y apenas desarrollada en las CCAA: las asociaciones infantiles. El desconocimiento de este marco por parte de determinadas administraciones está dando lugar a enormes perjuicios en el ámbito asociativo juvenil e infantil (un 22% de la población juvenil total está asociada, según el último Informe de Juventud en España del Injuve, 2012).

b) La regulación indirecta tiende a **ignorar la idiosincrasia** del tercer sector. Esto se puede apreciar con claridad, por ejemplo, en la regulación fiscal, donde el lenguaje utilizado para referirse a las organizaciones del tercer sector tiende a ser, en la mayoría de figuras tributarias, deficiente, confuso y además difícil de manejar para un sector que se caracteriza por la poca disposición de tiempo para

la gestión y la administración. Así ocurre, por ejemplo, con las posibilidades de exención de IVA en la facturación de ciertas actividades asociativas, donde pocas veces queda claro el alcance exacto de las obligaciones tributarias y el sujeto al que se circunscribe la exención (véase, por ejemplo, el confuso artículo 68 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013).

c) Se da en la regulación de este sector la **multiplicidad de actores vinculados**, por la transversalidad de sus normas. Por ejemplo: las regulaciones sobre el voluntariado tienden a recaer en las administraciones competentes en política social; el asociacionismo es una cuestión de derechos fundamentales, registros y justicia; mientras el sector fundacional tiende a ser asumido por administraciones de especialización económica. Esto genera contradicciones en la asunción de conceptos jurídicos, enfoques y de tratamiento.

d) Existen lagunas normativas importantes sobre el sector, que siendo en su mayoría de competencia autonómica, ciertamente carece de regulación supletoria estatal suficiente. Numerosas figuras jurídicas necesitarían un desarrollo específico que evitara controversias innecesarias, por ejemplo lo que hemos referido anteriormente sobre asociacionismo infantil. También se pueden destacar los vacíos sobre el reconocimiento de competencias adquiridas en la actividad del tercer sector, fundamentalmente por la vía de la Educación no Formal (en adelante ENF)².

3 Reformas específicas planteadas.

3.1 Identificación de ámbitos de reforma.

En los últimos cinco años se han abordado un número muy relevante de reformas legislativas y normativas en general desde el ámbito estatal y sobre el tercer sector. Destacamos a continuación un ejemplo de éstas que nos servirá para el análisis de los procesos. Éstos ejemplos los hemos seleccionado para recabar una visión de conjunto sobre las distintas tipologías que previamente hemos propuesto.

a) **Ley del Tercer Sector de Acción Social.** Desde el año 2012 se viene hablando de un proceso de configuración legal integral sobre el tercer sector español. Finalmente, el Consejo de Ministros de 25 de enero daba a conocer la aprobación de un Anteproyecto de Ley al respecto, con un contundente respaldo del sector.

b) **Ley estatal de Voluntariado.** La regulación vigente es de 1996, completada indudablemente en

² Cfr. sobre la materia las publicaciones e investigaciones diversas llevadas a cabo por el YFJ y el CJE, disponibles en sus respectivas páginas Web: www.cje.org, www.youthforum.org.

la mayoría de Comunidades Autónomas desde entonces y en el ejercicio de sus competencias. Sin embargo, algunos aspectos del voluntariado como el de cooperación internacional al desarrollo, carecen de un marco suficientemente actualizado.

c) **Ley estatal de Fundaciones.** Sin haber sido solicitado por el sector, que entiende que aún no se ha desarrollado adecuadamente la legislación vigente, se presentó el 29 de agosto un Anteproyecto impulsado simultáneamente por varios Ministerios. Actualmente el anteproyecto parece haber quedado en punto muerto, ante el rechazo contundente del sector fundacional español.

d) **Ley general de Subvenciones.** En febrero de 2014, el Ministerio de Hacienda hacía público el Anteproyecto de reforma de la actual Ley general de Subvenciones. Tal fue la contestación del tercer sector que nada se ha vuelto a saber desde marzo de 2014.

e) **Ley para la racionalización del sector público y otras reformas administrativas.** Este es un claro ejemplo de norma indirecta y además colateral. Una reforma sobre la administración afectó a la única plataforma de sociedad civil integrada jurídicamente en la Administración General del Estado: el Consejo de la Juventud de España (en adelante CJE), dejándolo en funciones por tiempo indefinido, o hasta la aprobación de un Real Decreto que lo configure como Corporación de Base Privada. El anuncio de la medida y el año y medio de proceso de aprobación marcó la agenda de las organizaciones del tercer sector juvenil en España y recibió una fuerte contestación internacional.

f) **Ley de Infancia.** En abril de 2014 se daba también a conocer una reforma indirecta en la que el tercer sector ha jugado un papel determinante: anteproyecto de ley de protección a la infancia y anteproyecto de ley orgánica complementaria a la anterior. Ambas cuentan con el respaldo entusiasta de la Plataforma de Organizaciones de la Infancia (en adelante POI).

g) **Ley de mecenazgo.** El tercer sector cultural ha reclamado una regulación jurídica a la que el Ministerio de Cultura parecía estar dispuesto a acceder, que reformara la legislación vigente (Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo). Parece que finalmente toda la reforma se queda en la nueva regulación fiscal, manteniendo la dispersión normativa y la iniciativa a cargo del Ministerio de Hacienda, lo que no parece contentar las expectativas del tercer sector cultural.

3.2 Sujetos involucrados en los procesos y papel ejercido.

Los citados procesos de reforma reciente sobre el tercer sector cuentan con la intervención de dos tipos de sujetos particulares: de un lado la Administración General del Estado, a través de distintos

Ministerios, que promueve la aprobación de Anteproyectos de Ley hacia el Parlamento. Del otro lado, los sujetos regulados o afectados por la regulación, representados esencialmente a través de grandes plataformas del tercer sector. Concretamos a continuación los agentes más relevantes y los relacionamos con los procesos señalados.

a) En el ámbito gubernamental, el brazo administrativo más directamente relacionado con las reformas del tercer sector, o al menos vinculado de manera competencial de forma más explícita es el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y en él la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Esta Secretaría de Estado es competente en materia de familia, infancia, juventud, mayores, mujer, discapacidad, prevención de drogodependencias, violencia de género e igualdad de oportunidades. Se puede deducir por tanto su amplísimo nivel competencial sobre las reformas citadas: lidera expresamente las reformas sobre tercer sector, voluntariado, infancia, e intervino también en el anteproyecto de fundaciones. Este Ministerio se ve fundamentalmente afectado por la reforma del CJE, al ser hasta la fecha uno de sus organismos autónomos adscritos.

Por otra parte, también juega un papel muy destacado el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Su intervención e impulso es determinante para las reformas pretendidas en materia de subvenciones, fundaciones, reforma de la administración (y por tanto eliminación del CJE), y mecenazgo.

Junto a los dos anteriores, juegan un papel circunstancial el Ministerio de Justicia y el de Educación, Cultura y Deporte. En ambos casos estaban involucrados en el Anteproyecto de Ley de Fundaciones; mientras que Hacienda y Cultura están naturalmente involucradas en la reforma sobre mecenazgo.

El resto de Ministerios juegan un papel circunstancial en aspectos muy específicos de cada norma.

b) Del lado del TSAS encontramos un amplio abanico de plataformas, redes e instituciones que desempeñan una función determinante en la aceptación social de las normas, sin alcanzar en ningún caso el ejercicio del principio de cogestión (como explicaremos más adelante). En ocasiones han sido capaces de paralizar reformas o modificarlas sustancialmente, pero otros no han tenido la misma fortuna.

La plataforma de mayor alcance es la de carácter directo y transversal: la Plataforma del Tercer Sector (en adelante PTS). Su nacimiento es muy reciente (10 de enero de 2012), y coincide además con el planteamiento por parte del Estado de una legislación específica.

Está fundada por otras siete organizaciones: Plataforma de ONG de Acción Social (POAS), Plataforma del Voluntariado de España (PVE), Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado español (EAPN-ES), el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Cáritas Española, Cruz Roja Española y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE). Dispone de una articulación territorial incipiente y muy reciente: en julio de 2014 se constituía la plataforma homónima en Andalucía, y en noviembre en Extremadura.

De las anteriores integrantes de la Plataforma del Tercer Sector, por la vinculación de norma directa específica sobre voluntariado, debemos mencionar el papel de la Plataforma del Voluntariado de España. Es una de las plataformas clásicas con una gran trayectoria (desde 1986) e integrada actualmente por 77 organizaciones, estatales, autonómicas e incluso locales. Su alcance territorial ha sido imprescindible durante el proceso de negociación y aportaciones al actual Anteproyecto de Ley.

El Consejo de la Juventud de España es la plataforma más antigua del Estado (1983) y está compuesta por más de 80 entidades. Actualmente se encuentra en una situación anómala: es un organismo público en funciones por tiempo indeterminado. Aunque hasta la fecha era la única que gozaba de personalidad jurídica pública, en todo momento ha estado integrada y gobernada por las organizaciones juveniles privadas sin ánimo de lucro. Su desarrollo territorial ha sufrido también una fuerte debilitación, con motivo de los numerosos cierres de Consejos de Juventud autonómicos desde el inicio de la crisis.

La Plataforma de Organizaciones de Infancia (en adelante POI) es similar a las anteriores, pero al igual que el CJE, organizada en torno a la orientación generacional de los destinatarios de sus entidades miembro. Creada en 1997, integra a 53 entidades de todo el territorio estatal. Su desarrollo territorial es incipiente, aunque el de sus entidades de ámbito estatal es indiscutible.

La Asociación Española de Fundaciones (en adelante AEF) fue constituida el 22 de enero de 2003, como resultado de la fusión del Centro de Fundaciones y de la Confederación Española de Fundaciones. Es la plataforma integrada por más entidades estatales, autonómicas y locales, con una red que prácticamente agrupa a todo el sector fundacional estatal. Es una entidad de gran peso institucional, y cuyas posiciones son muy tenidas en cuenta por los distintos gobiernos, lo que le otorga una gran capacidad de incidencia pública.

Finalmente, no existe un interlocutor evidente y representativo del tercer sector cultural, el más vinculado a la reforma de la legislación sobre mecenazgo. Podemos citar un cierto papel de

portavocía ejercido por la Fundación Arte y Mecenazgo, vinculada a La Caixa; y la Asociación de Promotores Musicales. Es evidente que se trata de un sector particular insuficientemente articulado en función de su dedicación temática.

3.3 Procesos de reforma.

Una vez presentados los agentes que juegan un papel relevante, parece oportuno sistematizar el estado actual y el desarrollo esquemático reciente de los siete ámbitos de reforma enunciados anteriormente.

a) Tercer Sector de Acción Social. Como decíamos, en 2012 ya es conocida la voluntad del Gobierno por impulsar una regulación general estatal del Tercer Sector. Los primeros indicios apuntaban a una normativa que no tenía en cuenta algunas de las reivindicaciones históricas y recomendaciones del sector. No es casualidad la creación a principios de ese año de la Plataforma del Tercer Sector. Un año más tarde, la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad dictaba la Resolución de 28 de enero de 2013, por la que se crea la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector. Este es el primer resultado de una presión activa de la sociedad civil organizada en dicha plataforma, y naturalmente de una receptividad importante por parte del interlocutor gubernamental. Este paso supone un acontecimiento relevante, al instituir formalmente un espacio público del llamado Diálogo Civil, que viene a superar y trascender el ya conocido Diálogo Social. Entre los fines específicos de dicha Comisión se encuentra "conocer y debatir (...) medidas legislativas sobre el Tercer Sector del ámbito social". Este diálogo ha sido intenso y fluido, sin importar el cambio de Secretarios de Estado a lo largo del tiempo, y permitiendo que un año después el Consejo de Ministros de luz verde al Anteproyecto de Ley del Tercer Sector de Acción Social. Es importante destacar que ya existía el Consejo estatal de ONG de Acción Social, pero que ha perdido protagonismo en este proceso particular a favor de la nueva Comisión.

b) Voluntariado. La Plataforma de Voluntariado de España ha reclamado desde hace años la necesidad de actualizar la legislación estatal de 1996. La mayoría de organizaciones están realmente afectadas por normativas autonómicas que han experimentado un desarrollo heterogéneo. Sin embargo es obvio que el marco estatal es utilizado de referencia por un número importante de CCAA. La existencia de una plataforma consolidada, y el hecho de que fuera ésta misma la que visibilizara la necesidad de la reforma, debió facilitar que desde el primer momento su criterio fuera tenido en cuenta para la elaboración de los borradores de Anteproyecto. De manera bastante eficaz, la PVE desarrolló un modelo de consulta de los textos con sus entidades de base, tanto con la red territorial de plataformas autonómicas como con las entidades de ámbito estatal, animando a que

fueran trasladadas a las estructuras locales. En estas consultas internas se utilizaron distintas herramientas: desde grupos de trabajo, consultas con expertos de diferentes ámbitos profesionales, sesiones informativas y formativas... haciendo circular los borradores y plantillas para proponer enmiendas al texto, remitidas a la PVE. En efecto, esto le permitió recoger un número significativo de aportaciones de diferentes organizaciones y territorios, que sirvieron de base para las propuestas de la PVE a la Secretaría de Estado. Este proceso participativo abierto no solamente reforzaba un análisis en profundidad de los contenidos del texto, sino que además legitimaba a la PVE para constatar las deficiencias o fortalezas. El pasado 25 de enero el Consejo de Ministros anunciaba la aprobación del Anteproyecto, y las organizaciones sociales lo felicitaban.

c) Fundaciones. Sin la solicitud de una nueva legislación por parte del sector, y expresamente en contra del criterio de la mayor plataforma representativa (AEF), el 29 de agosto de 2014 el Consejo de Ministros presentaba el Anteproyecto de Ley de Fundaciones, una de los intentos de reforma más controvertido de los analizados. El Gobierno hacía público un texto elaborado con la participación de cuatro ministerios: Justicia; Hacienda y Administraciones Públicas; Educación, Cultura y Deporte; y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. La contestación de las fundaciones que tuvo este documento fue tan contundente que finalmente ha sido paralizado, o al menos no se tienen noticias nuevas sobre su tramitación y no ha entrado en el parlamento. La AEF no solamente cuestionaba el texto, sino que además cuestionaba la necesidad misma de realizar una reforma legal. En concreto reivindicaba, y aún lo hace, “medidas de índole material”³. La reforma era calificada claramente como intervencionista, “reglamentista” y generadora de inseguridad jurídica. En diversos informes, se insistía en que suponía un perjuicio que tampoco resolvía los problemas reales del sector, para los cuales no son necesarias nuevas normas, sino la aplicación correcta de las existentes.

d) Subvenciones. La regulación vigente, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, regula un ámbito que es transversal al tercer sector. Las subvenciones públicas no solamente alcanzan al TSAS, sino que tienen una enorme relevancia económica para el sector empresarial. De hecho, posiblemente aquí subyace el problema fundamental del intento de reforma. En febrero de 2014, el Gobierno sorprendía al tercer sector con un Anteproyecto de reforma de la Ley de general de Subvenciones. El texto fue rechazado enérgicamente por prácticamente la totalidad de las plataformas del tercer sector. La movilización del TSAS generó la celebración de seminarios, informes de expertos, y notas de prensa de gran dureza. La PTS advertía de que la reforma pretendida por el Ejecutivo podía suponer la desaparición del 90% de las entidades, por unas condiciones inasumibles. En concreto, los aspectos más criticados fueron: 1) la obligatoriedad

3 Cfr. el documento de la AEF “Anteproyecto de Ley de Fundaciones: valoración de la Asociación Española de Fundaciones sobre el Anteproyecto y sus principales novedades”.

de la cofinanciación, 2) el nuevo régimen de reintegro, infracciones y sanciones, 3) las condiciones de cobro anticipado, 4) los límites a las subvenciones directas. Es obvio que la regulación estaba orientada principalmente a las subvenciones al sector empresarial, y no al sector social. La PTS elaboró una propuesta de Disposición adicional al texto que permitiera distinguir los regímenes cualitativamente distintos de ambos sectores. Tras la contundencia del sector y la mediación de otros departamentos ministeriales, parece que el Anteproyecto ha sido también paralizado.

e) Sector público y organizaciones juveniles. En este caso estamos ante una reforma legislativa que desde luego nada parece tener que ver con el tercer sector, y que sin embargo significa un punto de inflexión. La reforma del sector público ha pretendido acabar con un modelo de reconocimiento a una plataforma de sociedad civil que se ha considerado referente en Europa. El Consejo de la Juventud de España es la más antigua de todas las plataformas de organizaciones del tercer sector que hemos citado en España, y la que se constituía como la de mayor reconocimiento público, llegando a ser parte de la Administración General del Estado, coincidiendo su adscripción a la misma Secretaría de Estado con la que el tercer sector ha negociado esencialmente el resto de reformas. El CJE es pionero en la cogestión y la gestión delegada de políticas públicas en la sociedad civil. En contra del criterio de sus entidades, el Gobierno incluyó su supresión primero, y su reforma después, en las medidas de reestructuración del sector público. Tan fuerte fue el rechazo de las organizaciones no lucrativas que lo componen que consiguieron movilizar el apoyo del propio presidente del Parlamento Europeo. Toda esta movilización no sirvió, y tras un proceso de más de un año, la Ley se aprobó por ambas cámaras legislativas para suprimir efectivamente el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, dejándolo en funciones aún en la actualidad, y abriendo la puerta a una posible Corporación de base privada. En 2015 se mantiene en funciones, y sus entidades y representantes negocian con el Ejecutivo la configuración de la Corporación de base privada, o en caso de fracasar, la reorganización en una entidad privada pura. Este es el ejemplo de un proceso que ha absorbido buena parte de los esfuerzos del conjunto de organizaciones juveniles, que han procurado todos los medios para evitarlo sin éxito. Es el reflejo del difícil equilibrio entre los principios constitucionales de eficacia y de libertad en el ejercicio de la participación de la sociedad civil.

f) Infancia. La misma Secretaría de Estado que en los procesos de reforma anteriores (Servicios Sociales e Igualdad) impulsa en el marco de sus competencias la tramitación de sendos anteproyectos de leyes de protección de infancia. Son dos anteproyectos, dado que una regula aspectos reservados a Ley orgánica, y la otra es materia de Ley ordinaria. Esta reforma, que incidirá parcialmente en la actual Ley orgánica de Protección Jurídica del Menor, viene a dar respaldo legal a compromisos internacionales de España y a las recomendaciones al respecto de Naciones Unidas.

El tercer sector, liderado en este caso por la Plataforma de Organizaciones de Infancia, ha expresado su satisfacción con el resultado del texto que promueve finalmente el ejecutivo, ya que recoge expresamente muchas de las aspiraciones de las organizaciones. No se trata de una normativa que afecte al marco jurídico explícito del tercer sector (lo hace colateralmente respecto a ciertos ámbitos de actividad), pero sí que ha contado con el papel esencial de las organizaciones de sociedad civil especializadas para mejorar el texto y promoverlo desde el consenso social.

g) Mecenazgo. En enero de 2012 el propio Ministerio de Cultura calificaba la reforma de la regulación del mecenazgo como “prioritaria”. Los recortes desde el inicio de la crisis movilizó tanto al tercer sector cultural como a las industrias culturales y creativas. Es el ejemplo de una reforma frustrada también de las queridas por parte del tercer sector que no suele integrarse con el TSAS, dado que sus fines son de carácter eminentemente cultural. Desde el principio de la legislatura, diversos actores (poco estructurados internamente) negociaron con el Ministerio la creación de unas condiciones fiscales más favorables para la subsistencia de la actividad cultural en España. De hecho, es cierto que la legislación española al respecto es de las menos generosas de España, frente a Italia, Francia, Alemania o Reino Unido, por ejemplo. Desde 2012 a 2014, todos los agentes culturales de relevancia han insistido en la necesidad de una nueva Ley. El Ministerio competente parecía dispuesto a aceptar las propuestas del sector, pero con el paso del tiempo se ha revelado que (al tratarse de medidas fiscales) el papel del Ministerio de Hacienda ha sido un obstáculo reconocido por el propio departamento de Cultura. En 2013 éste mismo Secretario de Estado de Cultura consideraba el retraso como causante de una anomalía legal. Finalmente, las medidas previstas para la reforma específica fueron asumidas por una reforma fiscal general, rebajando las expectativas del sector, y provocando un contundente rechazo de instituciones de todo el país. Parece que tras todo el proceso de interlocución entre sociedad civil de la cultura y Gobierno, finalmente habrían primado las consideraciones de tipo recaudatorio del Ministerio de Hacienda frente a las intenciones del de Cultura.

h) Aspectos clave de los procesos de reforma. De los procesos sintetizados anteriormente podemos extraer algunas consideraciones comunes relevantes para futuros procesos.

En primer lugar, el papel del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas puede haber sido infravalorado inicialmente por los actores del tercer sector. La incidencia política ejercida sobre otros departamentos de la Administración General del Estado puede resultar poco eficaz si no existe voluntad de aceptación de las consecuencias económicas para las arcas públicas. El Gobierno no se ha comportado en muchos casos como un espacio colegiado de autonomías competenciales, sino que ha primado los aspectos económicos sobre los de otra índole, y en especial los intereses del

sector no lucrativo.

En segundo lugar, los departamentos de la AGE que son interlocutores con el tercer sector han interiorizado mejor que otros sectores de la AGE los procesos de diálogo civil. Por tanto es un gran beneficio para la sociedad y los gobiernos especializar departamentos de la administración en la interlocución con el tercer sector, porque garantiza a unos y otros normas jurídicas y políticas mejor contrastadas y de mayor calidad. Las normas emanadas sobre el tercer sector desde departamentos no especializados han tendido a fracasar en la última legislatura, o como mucho a recibir una contundente contestación social.

En tercer lugar, es evidente que la situación de mayoría absoluta parlamentaria facilita la negociación bidireccional, gobierno con tercer sector. Los pactos con el Ejecutivo no son puestos en cuestión durante el proceso parlamentario, con lo que conlleva de beneficios y perjuicios al proceso legislativo. Un único interlocutor político puede cerrar debates en falso que sean reabiertos pasado un proceso electoral. Este tipo de negociación bilateral seguramente debilita las normas producidas: bien porque una mayoría de alternativa de gobierno se siente excluida, o lejana, o desconoce los procesos racionales y por tanto cambia en muy poco tiempo normas con vocación de permanencia (debilitando la estabilidad y la seguridad jurídica); bien porque normas rechazables por el tercer sector son aprobadas sin discusión real y en el futuro pueden permanecer por inercia y desconocimiento de las demás fuerzas políticas.

En cuarto lugar, el tercer sector cuenta con experiencia, criterio propio racional, expertos y capacidades para debatir y aportar técnicamente en todos los procesos de elaboración de las normas; al mismo nivel que la propia AGE. En muchas ocasiones con mejor conocimiento de la realidad sobre la que se quiere legislar. Los procesos de éxito no han partido de consultas singulares, sino de períodos de participación y comunicación bidireccional. Es decir, la participación del tercer sector no merece ser limitada a consultas unidireccionales, con la exclusiva vocación de recibir ideas o aportaciones, sino que para ser eficaz requiere la voluntad de las administraciones para interlocutar y desarrollar un diálogo racional legal extendido en el tiempo.

En quinto lugar, de los anteriores procedimientos que podríamos calificar de éxito (con leyes aprobadas con el respaldo del tercer sector) frente al resto, se puede afirmar que los primeros han sido conocidos antes de su publicación por los actores de sociedad civil, mientras que aquellos que han sido criticados (con regulaciones aprobadas o no) han resultado ser “anteproyectos sorpresa”, desconocidos para el tercer sector hasta que hayan sido publicados. La excepción parece ser la Ley de Mecenazgo. Pero su causa de fracaso es ajena al contenido del Anteproyecto que habrían

manejado las organizaciones sociales culturales. Por este motivo, aún no existe acceso público a algunos de los procesos que han durado años de negociación, y que sin embargo (sin ser público el texto definitivo a través de Internet) cuentan con el respaldo de las organizaciones representativas del tercer sector.

4 Pautas para un análisis de racionalidad jurídica.

Como resultado del análisis precedente, parece obvio que existe una gran heterogeneidad de enfoques de los procesos de regulación sobre el tercer sector. Nuestro análisis sobre el ámbito estatal seguramente puede ser reproducido a muchas CCAA. Y este es un campo que convendría ampliar y mejorar científicamente en el futuro. Pero fruto de esta disparidad de formas de realizar las normas, lo que resulta evidente es que no hay un método compartido de análisis de racionalidad jurídica sobre estos procesos. Entendemos por racionalidad lo que ya apunta Díez Ripollés: “mantener con un sector de la realidad social una interacción coherente con los datos que conocemos y constituyen realmente dicha realidad”. Es decir, que la actuación jurídica sea lógica con aquello que regula, porque de entrada parte del conocimiento sobre aquello que regula. El objetivo de esta racionalidad es alcanzar “decisiones legislativas susceptibles de obtener amplios acuerdos sociales por su adecuación a la realidad social en la que se formulan”. En Derecho se habla de dos conceptos de dicha racionalidad. Uno de ellos, que coincidimos en llamar con Díez Ripollés⁴ “modelo minimalista”, tiene por objetivo central la seguridad jurídica, sin entrar en valoraciones consideradas políticas, que distorsionen una pretendida neutralidad científica. Frente a este modelo, consideramos más acertado uno que alcance a realizar valoraciones más profundas sobre la eficacia, la ética, y la eficiencia de las normas, entre otras. En esta segunda línea se encuentra la teoría del discurso de Habermas, que aplicamos aquí a la elaboración de la racionalidad legislativa.

4.1 Modelo de legislación racional sobre el tercer sector.

El modelo que hemos enunciado de racionalidad legislativa aplicable al tercer sector podría extraerse de la experiencia que aporta “Díez Ripollés” a la racionalidad jurídico-penal, con diversas matizaciones. Pero en definitiva, sí que puede ser útil establecer un modelo de análisis de racionalidad sobre las leyes que afectan al tercer sector. Un sector que es además especialmente susceptible en materia de interlocución política (equilibrando los principios de libertad y eficacia de su actuación). Proponemos un modelo basado en cinco racionalidades (Atienza, 1997): lingüística,

4 Cfr. DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., “La racionalidad legislativa penal: contenidos e instrumentos de control”, en *La política legislativa penal en Occidente: una perspectiva comparada*, coord. por José Luis Díez Ripollés, Susana Soto Navarro, Ana María Prieto del Pino, 2005, pp. 273-322.

jurídicoformal, pragmática, teleológica y ética. Pero como apuntan otros autores (Díez Ripollés, 1989), si queremos realizar un análisis orientado a la elaboración de las normas, probablemente conviene proceder en sentido inverso al propuesto por Atienza.

- a) **Racionalidad ética.** A la hora de enfocar la elaboración de normas sobre el tercer sector, convendrá analizar en primer lugar la racionalidad ética de la norma que se plantea. Ética entendida como sistema de creencias, condicionado cultural e históricamente, de principios incuestionados socialmente (o cuestionados de manera marginal). Un ejemplo de principio socialmente asumido sobre el tercer sector es que su existencia tiene una utilidad social. Es decir, una norma sobre el tercer sector que estuviera orientada o condujera a debilitarlo, obviamente sería irracional desde el punto de vista ético.

Es fácil suponer que para analizar la racionalidad ética no basta un análisis superficial, sino de los efectos de una norma: pocos sujetos políticos promoverían una reforma que de manera explícita fuera contraria a principios sociales incuestionados. Sin embargo, de forma indirecta puede contener aspectos que sí tuvieran dicho efecto, bien por voluntades políticas no evidenciadas o más fácilmente por mero desconocimiento de la realidad del tercer sector. Sería muy útil poder profundizar en los principios estructurales particulares (e incuestionados) del tercer sector. Probablemente la nueva Ley del TSAS contribuya a asentar dichos principios. Esto requiere una reflexión más detenida que proponemos para un futuro estudio.

Algunos de los que, no obstante, podemos dar por asumidos en una primera aproximación serían los dos siguientes: principio de participación, entendiendo que es preferible una población con ciudadanía activa y comprometida como sociedad civil organizada que sin ella; y el principio de cooperación con el Estado, entendido como la voluntad del tercer sector de alcanzar ámbitos en los que en ocasiones no quiera o deba entrar el Estado (por ejemplo, la gestión de un determinado espacio cultural colaborativo) y otros en los que, debiendo alcanzar, no tiene capacidad operativa actual para ello (lucha contra la exclusión social, por ejemplo).

Esta etapa de racionalidad ética tiene mucho que ver con la detección de los problemas sociales: qué se quiere y no se consigue en la vida social y en la dinámica del tercer sector. La formación de la opinión pública es determinante para delimitar la racionalidad ética, y tenerla en cuenta en la elaboración de propuestas legislativas. Cuando no existe una necesidad de la nueva norma ni en la sociedad ni en el sector particular regulado, como ha

sido el caso de la pretendida reforma de Ley de Fundaciones, podríamos estar ante un ejemplo de irracionalidad ética. Y este supuesto evidencia que no empleamos la palabra “ética” como sinónimo de “moral”, sino de principios estructurales.

- b) **Racionalidad teleológica.** El segundo nivel de racionalidad que puede ser tenido en consideración es el del ámbito teleológico. Entendemos aquí el análisis que permite contrastar los contenidos del discurso “ético-político”⁵, es decir: la adecuación de los objetivos de la norma a intereses particulares aceptados por criterio democrático. Nos referimos a la capacidad de colectividades para expresar unos intereses que (sin vulnerar el de interés general, que sería propio de la racionalidad ética) puedan no ser compartidos globalmente, pero sí aceptados mayoritariamente. Por esta razón los autores ya citados consideran indispensable en este nivel de análisis aplicar el criterio democrático de manera decisiva.

Un supuesto en el que el análisis de racionalidad teleológica podría haber fallado, por ejemplo, es el de la pretendida reforma de la Ley General de Subvenciones. Esta reforma pretendía tratar igual lo que el tercer sector y una mayoría social puede comprender que es significativamente distinto. El tercer sector no puede ser considerado en la regulación económica de la misma manera que el sector empresarial, porque existen elementos diferenciadores estructurales obvios (ánimo de lucro, producción económica directa, capacidad de liquidez económica...).

- c) **Racionalidad pragmática.** Esta racionalidad se encuentra directamente vinculada a la posibilidad de cumplimiento de la norma planteada. Es posible que tanto los principios estructurales como el discurso ético-político incidan en la necesidad de resolver determinada circunstancia social o sectorial. Sin embargo, no todo lo que parece deseable y aceptable es viable. La realización de cláusulas legales que de antemano se puede apreciar que no se van a cumplir debilita el resto del ordenamiento jurídico aplicable. Por ello es indispensable que una norma se haga sabiendo que se puede dar respuesta a la exigencia que plantea. Esta racionalidad podría ser utilizada por ciertos sectores para frenar reformas calificándolas de utópicas.

La realización de análisis científicos al respecto reduciría eficazmente la discusión meramente política. En este nivel de análisis racional es donde puede resultar más útil el desarrollo de una investigación académica sólida sobre las problemáticas (éticas y

5 Id.

teleológicas) planteadas por el tercer sector. El momento de reflexión sobre la elaboración de una ley no puede obviar el cuestionamiento anticipado sobre su desarrollo. La irracionalidad pragmática se dará, por tanto, cuando no se tengan en cuenta de antemano los medios necesarios para aplicar realmente las previsiones legales, o cuando se obvie que no se dispone de ellos. Si la racionalidad teleológica aporta una orientación de objetivo general a la norma, ésta racionalidad pragmática debería poder concretar ese objetivo general en objetivos específicos e indicadores de evaluación.

Un caso de irracionalidad pragmática se podría entender de la reforma del Consejo de la Juventud de España. La supresión del organismo autónomo original fue planteada con una argumentación arbitraria⁶, continuando su actividad en funciones por un tiempo indefinido, y contradiciendo los objetivos planteados originalmente de la medida con el desarrollo del diálogo civil Injuve-CJE.

- d) **Racionalidad jurídico-formal.** Este ámbito de reflexión analítica puede ser con frecuencia en el que se quedan los procesos burocráticos de creación normativa desde las instituciones: un análisis dirigido a contrastar que la norma planteada es coherente con el resto del ordenamiento jurídico. Es imprescindible que así sea, y es el momento de intervención prioritaria (no exclusiva) de los profesionales del Derecho.

Un caso en el que podríamos entender que se produce una cierta irracionalidad jurídico-formal sobre el tercer sector es el desarrollo autonómico de la LODA y la LOPJM. En su relación con el asociacionismo de menores, no se han aplicado las previsiones normativas adecuadas para garantizar a los menores de 14 años el derecho fundamental de asociación. La redacción de la LODA ha sido interpretada de manera conflictiva respecto de la LOPJM, y cada Comunidad Autónoma está produciendo un marco normativo distinto para el asociacionismo infantil y juvenil.

- e) **Racionalidad lingüística.** Tras un análisis de racionalidad basado en los niveles ya referidos, es evidente que el legislador debe expresarse con la habilidad comunicativa suficiente para que de la norma se deduzca lo que se quiere que diga. En el caso del tercer sector, es indispensable asumir que el Derecho debe utilizar un lenguaje social comprensible de manera bidireccional: el vocabulario específico del tercer sector no puede ser obviado por las regulaciones que le afectan; ni tampoco parece racional la utilización abusiva de lenguajes jurídicos complejos para un público no especializado en Derecho.

⁶ Así se pronunciaron los catedráticos de Derecho administrativo V. J. Álvarez García y J. F. Mestre en un Dictamen emitido al efecto.

Un caso bastante evidente de irracionalidad lingüística de normas relativas al tercer sector podemos encontrarlo en la regulación tributaria sobre entidades sin fin de lucro. El Derecho tributario es por sí mismo suficientemente complejo, pero resulta menos comprensible cuando la normativa es dispersa y utiliza tecnicismos tributarios que combinan el lenguaje económico y fiscal con el del tercer sector. Convendría estudiar el uso que hace el tercer sector de base local (con menos medios) de los beneficios fiscales planteados para el conjunto.

Todas estos niveles de racionalidad pueden parecer de sentido común y que están en la práctica legislativa habitual. Pero no es necesariamente así, y al menos consideramos útil que se pueda desarrollar un recorrido intelectual ordenado para un análisis de racionalidad eficaz. Uno de los campos del Derecho donde más se ha estudiado la racionalidad de las normas es el Derecho penal. De estas reflexiones hemos inspirado esta estructura, que necesita sin duda aún mucha más investigación y aportaciones.

4.2 Posibles instrumentos para el análisis de racionalidad.

Para terminar esta aproximación a la racionalidad de las normas sobre el tercer sector apuntamos algunos aspectos de contenido menos jurídicos y más pragmático. Pretendemos a continuación ofrecer sólo tres ideas que puedan ser tenidas en cuenta tanto por las instituciones de las que emanan las normas, como por el tercer sector en su actividad de incidencia pública y actividad reivindicativa.

- a) Investigación científica.** Ya hemos señalado la utilidad específica de esta herramienta en la racionalidad pragmática. Sin embargo, de manera transversal y por la capacidad de ser interdisciplinar, la producción académica debe ser más tenida en cuenta en la elaboración de normas jurídicas sobre el tercer sector. Por la propia identidad no lucrativa del TSAS y las consecuencias de capacidad económica, es recomendable que los poderes públicos asuman un papel más activo en la financiación de investigación científica sobre el tercer sector.
- b) Diálogo Estructurado.** Éste es una herramienta ya consolidada en el diálogo civil de organizaciones juveniles europeas y las instituciones comunitarias. Consiste, básicamente, en la misma dinámica que ha pretendido la PTS cuando promovió la creación de la Comisión para el Diálogo Civil ya citada. Al margen de oportunismo electoralista, los agentes de la sociedad civil organizada pretenden mantener una comunicación periódica y fluida, basada en los principios de participación libre y eficaz, con los poderes públicos. De manera que no se limite a un contacto de escucha pasiva por parte de ninguno de los dos

actores (tercer sector e instituciones), sino que se concrete en calendarios de temáticas a dialogar y en la evaluación de resultados.

- c) **Principio de cogestión.** También se trata de una herramienta experimentada por la sociedad civil juvenil en relación con el Consejo de Europa. Se trata de compartir el ejercicio de las políticas públicas sobre un determinado ámbito al cincuenta por ciento de potestad gubernamental y cincuenta por ciento de la sociedad civil organizada. De esta manera se equilibran las legitimidades democráticas representativas y las participativas. Naturalmente, sobre este asunto queda mucho por discutir, pero encarna la máxima expresión de la eficacia de la participación ciudadana.

5. Conclusiones.

En conclusión, podemos señalar la existencia de indicios sobre la eficacia de la comunicación entre la sociedad civil y las instituciones públicas a la hora de producir marcos de regulación sobre el tercer sector. Es evidente que el conocimiento por parte de los poderes públicos, y en particular de la AGE, ayuda especialmente a evitar fracasos en los procesos de impulso legislativo del Gobierno. Además, la primacía de unos departamentos sobre otros en el Ejecutivo conduce a la duda razonable sobre ciertos procesos de interlocución. No es lógico pactar unas condiciones con un actor y que otro, que no ha intervenido en el diálogo civil, arruine dichos consensos sin la suficiente justificación. Queda mucho por aportar en el ámbito académico acerca de la racionalidad jurídica de las normas sobre el tercer sector, en especial en cuanto a la racionalidad ética y teleológica. Conviene mejorar las posibilidades de investigación al respecto, y diseñar marcos políticos estables de diálogo entre los espacios gubernamentales y administrativos con las organizaciones de la sociedad civil, y existen para ello marcos de referencia con eficacia contrastada en nuestro entorno.

Bibliografía

- DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., “La racionalidad legislativa penal: contenidos e instrumentos de control”, en *La política legislativa penal en Occidente: una perspectiva comparada*, coord. por José Luis Díez Ripollés, Susana Soto Navarro, Ana María Prieto del Pino, 2005.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., “Presupuestos de un modelo racional de legislación penal”, en *DOXA-Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 24 (1989), Ed. Universidad de Alicante, Ed. electrónica Espagrafic.
- MORA ROSADO, S., “¿Es necesaria la creación de una plataforma unitaria del Tercer Sector dada la pluralidad de acciones y de figuras jurídicas?”, en *Las relaciones entre el Tercer Sector y los poderes públicos*, DE CASTRO SANZ (coord.), Cuadernos de Debate 7.
- MOSQUERA MONELOS, S., “¿Es necesario regular el Tercer Sector? Breves notas sobre el movimiento no gubernamental”, en *Derecho y Opinión*, nº8 (2000).
- MUÑOZ MACHADO, S. y otros, “La contribución de las organizaciones sociales a la transformación del Estado del Bienestar”, en S. MUÑOZ MACHADO, J. L. GARCÍA DELGADO, L. GONZÁLEZ SEARA (dirs) *Las estructuras de bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, Ed. Civitas/Escuela Libre Editorial, 2002.

‘GIZARTE MINTEGIAK’: EXPERIENCIA DE CO-CREACIÓN A PARTIR DEL ESPACIO COMPARTIDO

Felix Arrieta Frutos, Universidad de Deusto, felix.arrieta@deusto.es
Ane Ferran Zubillaga, Universidad de Deusto, aferran@deusto.es

Panel 10: Tercer Sector

Palabras clave: Sistema, servicios sociales, generación conocimiento, debate colaborativo, tercer sector

Abstract:

Esta comunicación expone la experiencia ‘Gizarte Mintegiak’, un proyecto de colaboración entre el Departamento de Trabajo Social de la facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto y el Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG), que dio comienzo durante el curso 2013/2014, como experiencia de construcción y co-creación de conocimiento referente al sistema vasco de servicios sociales, entre los y las agentes implicadas en el sistema: entidades públicas, organizaciones del tercer sector de acción social (tanto ONLs como de economía social), universidades y centros de investigación y estudio.

La metodología que se ha empleado ha sido la de establecer sesiones de reflexión e interacción entre personas de organizaciones y administración pública dinamizadas por los profesores y profesoras del Departamento de Trabajo Social. Se ha empleado una dinámica de tres sesiones por cada uno de los temas propuestos.

Los resultados de esta experiencia han sido muy bien valorados tanto por las dos entidades organizadoras como por los participantes: un total de 30 personas con sobrada experiencia en el sector: gerentes, trabajadoras sociales de base, técnicos de la DFG, profesores,... Esta primera experiencia no sólo ha permitido avanzar en la identificación de algunos de los retos del sistema, cuestiones que serán abordadas durante este nuevo curso en la II edición de “Gizarte Mintegiak”, sino que ha potenciado la creación y generación de interacciones tanto formales como informales indispensables para seguir tejiendo red.

1. Introducción

El Sistema Vasco de Servicios Sociales es un sistema de políticas públicas complejo, multinivel, donde se produce la interacción de distintos agentes con responsabilidades en la materia. Responsabilidades de planificación y ejecución en el caso de las tres instituciones públicas (Gobierno Vasco, Diputaciones y Ayuntamientos) con competencias en servicios sociales. Responsabilidades de gestión en el caso tanto del tercer sector como de las empresas proveedoras de servicios. Responsabilidades respecto a la gestión del conocimiento y la investigación por parte de universidades y fundaciones dedicadas a dichas tareas.

Pues bien, es en este contexto en el que surge la idea de crear un espacio, ‘Gizarte Mintegiak’¹, donde esta variedad de agentes que conforman la arena del Sistema Vasco de Servicios Sociales pudiera confluír y debatir, de forma resolutive, en torno a los retos que de forma más acuciante acechan al propio sistema. De esta forma, se trabaja la función de transferencia del conocimiento ligada a la propia definición de la Universidad, de una manera que puede resultar práctica y beneficiosa para la propia sociedad y más en concreto, para uno de los sistemas que conforman lo que hoy conocemos como los cuatro pilares del Estado de Bienestar.

En esta comunicación hacemos una evaluación de la experiencia, desde los ojos de uno de los agentes participantes: el tercer sector. La participación de un espacio compartido, en clave de co-construcción, es un reto para todos los participantes, más si cabe para el tercer sector, ámbito en el que existen debates intensos en torno a cuál es y debería ser su función y relación para con los sistemas de políticas públicas y la propia administración pública. Sirva esta experiencia para aportar un granito de arena más a este debate.

¹ ‘Gizarte Mintegiak’ significa ‘Seminarios Sociales’ en euskara.

2. Definiendo el espacio

El espacio ‘Gizarte Mintegiak’ nació como tal por la voluntad y el interés del departamento de Trabajo Social de la Universidad de Deusto y de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Ambas entidades mostraron su disposición a crear un espacio en el que pudiera darse la interacción entre los distintos agentes que conforman el Sistema Vasco de Servicios Sociales, en su parte guipuzcoana.

En lo que respecta a los objetivos del mismo, se definieron siguiendo dos líneas principales: la propia creación del espacio en primer lugar y el establecimiento en la agenda de los temas y cuestiones de debate principales en el momento actual del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

En lo que se refiere a la propia creación del espacio, las dos instituciones implicadas entendían que el hecho mismo de generar un lugar de encuentro para poder debatir inquietudes e ideas, era beneficioso en sí mismo. Así lo dicen también distintos autores (Duque, 2012) que insisten en que el Sistema Vasco de Servicios Sociales se encuentra falto de dichos espacios, y la pluralidad de agentes que intervienen en el mismo aconsejaría su creación.

En segundo lugar, ‘Gizarte Mintegiak’ pretendía también el debate y estudio de las problemáticas concretas que acechan al Sistema Vasco de Servicios Sociales y su inclusión, en caso de que no fuera así, en la agenda pública. De esta forma, el espacio se convierte en un foro de ideas y propuestas que puedan provocar, tanto dentro como fuera de él, un debate más amplio.

En este sentido, se consideró que para cumplir los objetivos establecidos era necesaria la participación de los agentes implicados en la gestión y definición del Sistema Vasco de Servicios Sociales: instituciones públicas, tercer sector, tejido empresarial e instituciones responsables de la gestión del conocimiento

Las instituciones públicas del territorio, Ayuntamientos y Diputación Foral tienen la responsabilidad de planificar e implementar los servicios y programas en materia de servicios sociales. Aunque la competencia legislativa pertenezca al Gobierno Vasco, las instituciones públicas de referencia en materia de servicios sociales son las dos citadas y éstas fueron las invitadas a participar.

Las instituciones responsables de la gestión del conocimiento, principalmente Universidades (Deusto y UPV-EHU) y fundaciones dedicadas a la investigación de dicha materia (SiiS y EDE) encuentran en el espacio creado su lugar natural de interacción.

Finalmente, el tercer sector y el tejido empresarial son invitados también como agentes importantes dentro del sistema. Aunque las características del tercer sector y el debate en torno a su rol de prestador de servicios o co-decisor del sistema no estaba sobre la mesa, las sesiones dieron también espacio para tratar este tema, por lo que esta cuestión se desarrollará con más detalle en el siguiente punto de esta comunicación .

Así pues, una vez abordada la configuración del espacio y los participantes antes de definir la metodología y los temas tratados en “Gizarte Mintegiak” vamos a deternernos en las características del tercer sector y el debate respecto al rol y papel que ha de jugar en el Sistema Vasco de Servicios Sociales, presente en este foro del Tercer Sector del congreso que nos ocupa.

3. Los participantes. El papel del tercer sector.

El llamado Tercer Sector (TS) es un ámbito o fenómeno con límites difusos y una amplitud y significados diversos que varían de un autor a otro. Fernández y Velasco (2013, pág. 92) refieren las dificultades con las que se encuentran los autores que pretenden definir el concepto. En su opinión, estas dificultades pueden derivar de dos circunstancias: la primera tiene que ver con el momento histórico concreto en el que afloró esta realidad, la década de los 70 del siglo XX, en plena crisis del petróleo y primer cuestionamiento del Estado de Bienestar; la segunda, deriva de la propia esencia del sector, fundamentalmente por su gran heterogeneidad y por el ingente número de entidades que lo conforman.

En la literatura que aborda la cuestión se identifican dos enfoques que pugnan por definir el concepto: el enfoque de la economía social y el enfoque no lucrativo. El primero, cuyo origen está vinculado al CIRIEC², recoge la tradición europea continental y entiende el TS en un sentido amplio:

Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual

² Centro Internacional de Investigación e Información Sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.

distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos.

La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian (Monzón Campos, 2010, pág. 28)

Según el Anuario del Tercer Sector de Acción Social (Edis, 2012, pág. 10) la idea básica defendida por los autores que se decantan por este enfoque es que en el espacio del Tercer Sector coinciden tanto las organizaciones no lucrativas (*Not for profit*) como las de la economía social (*non profit*)³. Según esta concepción, el Tercer Sector estaría conformado como una alternativa entre las organizaciones societarias de corte capitalista y el sector público.

El segundo enfoque se inserta en lo que ha venido a llamarse la tradición anglosajona. Esta perspectiva pone el acento en la no lucratividad del servicio (*Not for profit*), de modo que el espacio del TS se correspondería con el ámbito que queda entre el mercado y el Estado. Salomon y Anheier (1992) (en Fernández Rodríguez & Peñasco Velasco, 2013, pág. 95) identifican cinco características constitutivas de las organizaciones que pertenecen a este sector: a) estar organizadas formalmente; b) ser privadas y separadas de la administración del Estado; c) no repartir beneficios porque carezcan de intereses mercantiles; d) ser autónomas; y e) disponer de participación voluntaria, es decir, sus miembros participan desde su libre voluntad, no obligadas por ley.

En cualquier caso es necesario y conveniente establecer ciertos límites que permitan siquiera establecer un marco para el diálogo. Así el Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia define el TS como:

Aquél compuesto por el conjunto de iniciativas en activo de la sociedad civil, con autonomía de gestión e independencia, de carácter no lucrativo y por norma general voluntario, y que orienta su actividad a la intervención social en sentido amplio, lo cual implica que tienen por

³ *Not for profit*: término que agrupa a aquellas entidades sin fines de lucro, aquellas cuyo objetivo de prestar servicios a los socios o a la colectividad prevalece por encima del afán de lucro. *Non-Profit*: término que agrupa a aquellas entidades que tengan prohibido distribuir beneficios entre las personas propietarias de la organización (Edis, 2012, pág. 9)

finalidad la mejora del entorno social desde campos muy variados (Cantó & López-Aróstegui, 2007)

Casado, por su parte, (Casado, 2003), en su análisis de los términos y conceptos relativos al sector voluntario, delimita el ámbito de la acción social e identifica el llamado Tercer Sector de Acción Social (en adelante TSAS). El autor, siguiendo el Libro Blanco del Tercer Sector del ámbito social lo enmarca de la siguiente manera:

El área de acción social comprende las actividades que tienen por objeto reducir las desigualdades socioeconómicas y evitar la exclusión social, y excluye las dedicadas primordialmente a la sanidad, educación, empleo, pensiones, vivienda o cultura, así como las organizaciones de autoayuda diseñadas para segmentos sociales sin riesgo de exclusión (Casado, 2003, pág. 116)

Por último, cabe señalar la definición del Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España:

El Tercer Sector de Acción Social es el ámbito formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y solidaria tratando por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados colectivos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar (Edis, 2012, pág. 13)

Funciones del Tercer Sector de Acción Social

Como hemos visto anteriormente, el TSAS desarrolla actuaciones dirigidas a determinados grupos de población que viven situaciones de vulnerabilidad y exclusión, actuaciones que están vinculadas a cuatro funciones sociales clave:

1. *Función de cohesión social* (De la Torre Prados, 2010, pág. 23), (Mora Ticó, 2012, pág. 2). La capacidad de interrelacionar usuarios, voluntarios, socios, por un lado; la de generar redes de colaboración y cooperación con otras organizaciones del sector y agentes de su entorno por otro; así como la capacidad de articular aportaciones privadas y públicas para satisfacer necesidades y demandas sociales, supone reconocer que estas organizaciones ejercen una función vertebradora de la cohesión social.
2. *Función simbólica* (De la Torre Prados, 2010, pág. 24) o *función de generador de valores* (Mora Ticó, 2012, pág. 2). Las organizaciones sociales además de proveer de

servicios de atención, son referencia para la práctica de la solidaridad y el ejercicio de la ciudadanía responsable. Estas entidades tienen su razón de ser en los valores que fomentan y que progresivamente han ido calando en la sociedad.

3. *Función política* (De la Torre Prados, 2010, pág. 24), (Fernández Rodríguez & Peñasco Velasco, 2013, pág. 99) o *función de participación democrática* (Mora Ticó, 2012, pág. 2). La capacidad de detectar problemas y visibilizar realidades de exclusión, de denunciar las situaciones consideradas injustas, de elevar las demandas sociales hasta la agenda política y de defender los intereses sociales, otorga a estas organizaciones capacidad de transformación social. Por otro lado, se convierten en un canal de comunicación entre la esfera pública y la privada, y entre las personas y la sociedad. Además, en tanto estructuras organizativas basadas en la participación activa de las personas que las constituyen, son modelos de participación democrática.
4. *Función de prestación de servicios* (Mora Ticó, 2012, pág. 2), (Fernández Rodríguez & Peñasco Velasco, 2013, pág. 99). La razón de ser de estas organizaciones es atender a las necesidades de los colectivos a los que dirigen su actuación a través de la prestación de servicios. La responsabilidad de realizar una prestación de servicios de calidad y la necesidad de adelantarse a los problemas y avanzar en las propuestas de superación permite a estas organizaciones, una dinámica de trabajo de continuo aprendizaje que ha generado una función de mejora de procesos y servicios (De la Torre Prados, 2010, pág. 25) y ubicado en el marco general de la función que analizamos. Del mismo modo, el aprendizaje acumulado en este campo ha propiciado la aparición de organizaciones que orientan y asesoran sobre aspectos relacionados con la mejora de la gestión y del funcionamiento interno así como la creación de los observatorios como instrumentos para el estudio, análisis y divulgación de información sistematizada sobre la realidad de su actuación (De la Torre Prados, 2010, pág. 26)

Impacto de la crisis en las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social.

La crisis económico-social que venimos padeciendo desde 2008 y que se caracteriza en el ámbito que nos ocupa, por una extensión de las situaciones de pobreza y exclusión y por la reducción de la capacidad protectora del Estado, se da cuando las organizaciones del TSAS se encontraban en una fase de consolidación institucional y organizativa. Esta idea se recoge en los diversos informes que abordan el impacto de la crisis en el sector.

Para Izquierda y Prieto (2011) el contexto que vivimos en la actualidad se asemeja, en cierta medida, a aquel que posibilitó el auge del TS, la crisis de la década de los años 70 del pasado siglo. Según los citados autores, esta crisis propició la reestructuración del Estado de Bienestar, así como la incorporación del TS como agente fundamental en su desarrollo. Sin embargo, si la crisis de los 70 supuso un avance en la descentralización y la expansión de la sociedad civil, que propició el auge del movimiento asociativo (derivado de la política de la Administración Pública que optó por delegar algunas de las prestaciones y servicios en las entidades del TS), en la crisis que vivimos en la actualidad se está constatando el recorte y estancamiento de la administración en la financiación de los servicios y programas del TS.

A la hora de evaluar el impacto concreto de la crisis en las organizaciones del TSAS, es necesario diferenciar sus dos facetas clave: la primera tiene que ver con su faceta como proveedora de servicios y la segunda con la faceta asociativa de defensa y promoción de los derechos sociales.

a) Su faceta como proveedora de servicios

En relación a la primera, a saber, la consideración de las organizaciones como proveedoras de servicios, la Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia⁴ distingue tres ámbitos en los que la crisis ha incidido directamente:

- Efectos en la intervención: En este punto se recogen los efectos que el aumento de las necesidades (Rodríguez Cabrero, 2013), (Pérez Yruela & Navarro Ardoy, 2013), (Vidal, 2013), (Montserrat Codorniu, 2013), (Mesa de Diálogo Social de Bizkaia, 2012), (Homs, O. (coord), 2009), (Plataforma del Tercer Sector, 2013) y la reducción en la cobertura pública a las mismas (Mesa de Diálogo Social de Bizkaia, 2012), (Renes Ayala, 2013) así como el colapso que el aumento de las necesidades sociales ha provocado en los servicios sociales ha generado en las organizaciones del TSAS: aumento de demandas no atendidas, listas de espera, retrocesos hacia prácticas asistencialistas, “cuellos de botella” en los recursos de acogida, acogida a personas cuyo perfil no se ajusta al de las destinatarias del servicio, desaparición de programas y reducción en los indicadores de calidad de la intervención.

⁴ La Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia es un espacio de trabajo compartido y un instrumento de diálogo y cooperación, estable, operativo y bidireccional entre el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia y las organizaciones y redes del Tercer Sector de Acción Social con presencia en el Territorio Histórico. [ver <http://bizkaia.net>]

- Efectos en la gestión: La necesidad de tener que atender a un número mayor de personas que presentan situaciones de necesidad cada vez mayores, en un contexto en el que la administración pública está recortando el gasto social directo (vía servicios sociales) y también el indirecto (vía subvenciones y conciertos a organización del TS) genera efectos al interno de éstas.

Efectos en los recursos: la reducción presupuestaria derivada de las restricciones de las administraciones públicas, las dificultades de acceso al crédito o la reducción de otros ingresos por donaciones está afectando a las entidades por la vía de la reducción de los servicios y programas de interés social que no son de carácter básico, y por la reducción del ratio de atención (Mesa de Diálogo Social de Bizkaia, 2012) (Homs, O. (coord), 2009) (Rodríguez Cabrero, 2013) (Pérez Yruela & Navarro Ardoy, 2013)

Según Rodríguez Cabrero, (2013, pág. 29) los tres efectos mencionados afectan directamente a la sostenibilidad económica e institucional de las organizaciones. La primera tiene que ver con las dificultades de financiación antes mencionadas y la segunda, hace referencia a la capacidad del sector para ser un agente central en el desarrollo de las reformas sociales.

b) La faceta asociativa de defensa y promoción de los derechos sociales

La idea anterior, esto es, el cuestionamiento sobre la capacidad del sector para movilizar a la población, nos lleva a analizar la segunda faceta clave del TSAS, a saber, la que tiene que ver con el aspecto asociativo de defensa y promoción de los derechos sociales de las organizaciones del TSAS.

Como ya se ha mencionado, el auge del TSAS se dio en un momento clave de reivindicación hacia la consecución de los derechos sociales, una reivindicación que buscaba la implementación de los servicios y programas necesarios para la cobertura de las necesidades básicas en el marco de un Estado de Bienestar poco desarrollado.

Ahora, 40 años más tarde, la “cultura de los derechos” característica de aquella época y los “efectos perversos” (Montagut, 2009, pág. 18) generados por la implementación de las políticas sociales asumidas, ha hecho que los y las ciudadanas dejemos la responsabilidad de la cobertura de todas las necesidades a la administración pública, haciendo que seamos menos proclives a la auto organización:

En definitiva, los estudios y análisis realizados en torno al impacto que la crisis socio-económica ha tenido en el TSAS destacan efectos claros y evidentes en las dos facetas clave de las organizaciones: la prestación de servicios y la defensa y promoción de los derechos sociales. En la primera de ellas, debido al considerable aumento de la demanda, un aumento tanto cuantitativo como cualitativo: cada nuevo estudio constata la cronificación de las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social que padecen las personas⁵. En la segunda el impacto tiene que ver con un cuestionamiento sobre cómo se ha desarrollado esta faceta durante las décadas precedentes y sobre la necesidad de retomar la defensa y promoción de los derechos sociales a partir de nuevas vías de participación social.

Izquieta y Prieto entienden que la administración va a continuar privatizando servicios y reclamando a las familias una mayor implicación en la atención y cobertura de las necesidades de sus miembros. Este nuevo escenario exigirá al TSAS *una reconversión, una nueva forma de presencia y un nuevo talante ante la administración* (Izquieta Etulain & Prieto Lobato, 2011, pág. 16). Una reconversión que, según los citados autores, tendrá un efecto ambivalente: por un lado podrá suponer la pérdida de recursos que generará una reducción en los profesionales, equipos, programas y servicios gestionados por las organizaciones y por otro, una mayor toma de conciencia de los déficits del actual modelo de relaciones entre ambos sectores, ganando en autocrítica.

Nuevas propuestas en el ‘mercado de las ideas’ de las políticas sociales

El debate en torno al papel del tercer sector en la prestación de servicios se sitúa en el marco de las últimas propuestas que están surgiendo también en el ámbito de las políticas sociales. Siguiendo los análisis de Fantova (2014), últimamente se han creado nuevas ‘marcas’ en el ‘mercado de las ideas’ de las políticas sociales, entre otras: *community care, active inclusiveness, big society, secondo welfare*, etc. Todas ellas juzgan deseable un nuevo equilibrio entre el Estado y la sociedad civil.

Por un lado, el Estado debería renunciar a su papel de provisor de servicios para reforzar otras funciones estratégicas. Sea como ‘Estado asegurador’, como ‘Estado regulador’ o ‘Estado dinamizador’, lo que en suma el Estado debería hacer es crear las condiciones óptimas para la

⁵ Según datos de Caritas Euskadi en la CAE y durante 2013 la organización ha atendido a 46.000 personas (individuales y familias), 6.000 más que en 2012 (leído en Noticias de Gipuzkoa, 18 de junio de 2014). Por otro lado, Caritas Gipuzkoa advierte que “*más de 29.000 personas viven al borde de la pobreza crónica. Durante el último año ha aumentado de manera preocupante la penuria económica de quienes han agotado los subsidios y el colchón familiar*” (Leído en Noticias de Gipuzkoa, 19 de junio de 2014)

solución de las necesidades sociales en lugar de ofrecer servicios de forma directa a la ciudadanía. Algunos tienen una visión más mercantilista, priorizando los mecanismos para el auto-empleo frente a las ayudas directas a las personas usuarias. Otros, sin embargo, reivindican el lugar del ámbito comunitario, integrando a la ciudadanía en redes de acción informal, asociaciones de voluntariado o entidades sin ánimo de lucro y favoreciendo de este modo la reinserción social.

En suma, todas estas propuestas vienen a dejar a un lado la función proveedora del Estado y a subrayar la importancia del tercer sector y el ámbito informal (Evers y Svetlik, 1993). Sin embargo, la forma en que la sociedad civil tiene que participar en el espacio de las políticas sociales, es otra historia. La literatura académica ofrece distintos modelos a este respecto.

El sistema que preferían los primeros teóricos americanos y que definían a través del término *Co-production* era aquel en el que la sociedad civil tomaría por sí misma una parte de la provisión de los servicios (Parks et al, 1999). En línea con esta primera aportación, algunos autores subrayan la idoneidad del tercer sector para canalizar la participación de la sociedad civil (Branden y Pestoff, 2008) tanto en la producción (*Co-management*) como también en el diseño de las políticas (*Co-governance*) (Osborne y McLaughlin, 2004).

Por último mencionaremos una última aportación que viene a completar el mosaico aquí expuesto: *Co-construction* (Vaillancourt, 2011). Según esta perspectiva, la iniciativa privada tiene que participar en los procesos de elaboración de las políticas públicas desde el inicio. Pero a continuación se aclara que la definición de los propios actores privados que se eligen para dicha colaboración determina la composición del sistema: sistema neoliberal (con la colaboración de grupos privados de empresas), sistema corporativista (diálogo entre sindicatos y patronal) o modelo democrático y solidario (compartiendo con entidades de la economía social y solidaria).

En cualquier caso, entendemos que el TSAS es un actor clave en las políticas de cohesión social. Izquieta y Prieto (Izquieta Etulain & Prieto Lobato, 2011) consideran que en este momento de crisis, las entidades no han modificado su actitud ante la administración pública y siguen aproximándose y colaborando con ella, a pesar de que ésta haya reducido considerablemente el gasto social, por lo que entienden que *existe un clima de incertidumbre sobre la trayectoria y la orientación que vayan a seguir las relaciones* entre ambos sectores. En cualquier caso entienden que la administración pública va a continuar un proceso de privatización de los servicios con lo que las relaciones entre ambas se enmarcarían en los

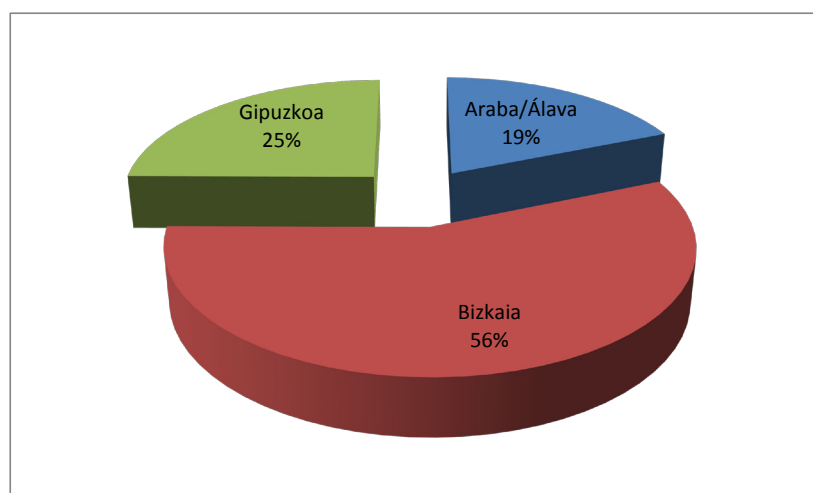
modelos burocráticos o gerenciales (según la terminología de Alguacil) o de prestación de servicios (en la terminología de Navarro y Rodríguez).

En este marco no es fácil identificar propuestas que ayuden a establecer una nueva relación, dado que, como en toda relación, es necesario analizar y clarificar las posturas de ambas partes. Entre las conclusiones del VI Foro Tercer Sector encontramos propuestas que redundan en la necesidad de establecer una nueva relación entre la administración pública y el Tercer Sector. Entre los participantes al Foro se identifica la crisis como oportunidad para reforzar el papel del Tercer Sector en la provisión de servicios que atiendan a las demandas sociales desde la búsqueda de *fórmulas innovadoras de implicación de la sociedad civil*. Se añade, además, que la estrategia fundamental para ello pasa por *poner en valor ante las administraciones públicas (y comunicar públicamente a la sociedad en su conjunto) la aportación del Tercer Sector al bienestar colectivo*, para lo cual es muy importante, en su opinión, ser capaces de hablar con una sola voz y negociar con una actitud proactiva que además de exigir, proponga nuevas formas de movilización de la sociedad civil (Homs, O. (coord), 2009, pág. 124)

La situación del tercer sector en la CAE

En el contexto de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE), se constata que en el año 2012 existían 1048 entidades privadas en el ámbito de los servicios sociales (Fuente: Eustat, 2014), cuya distribución territorial puede verse en el siguiente Gráfico 1.

Gráfico 1: Entidades privadas de acción social por territorios históricos (%)



Fuente: Eustat, 2014

En la Tabla 1 y Tabla 2 que se presentan a continuación, podemos apreciar los datos más significativos que nos permitan tener una visión cuantitativa del sector.

Tabla 1: datos referidos a las entidades de acción social de la CAE números absolutos

CAE	ENTIDADES	CENTROS	PERSONAL OCUPADO	VOLUNTS	TOTAL GASTO
PÚBLICO	304	1.264	6.869	186	1,5 mill
PRIVADO	1.048	1.937	19.499	21.517	835mill

Fuente: Eustat, 2014

Tabla 2: datos referidos a las entidades de acción social de Gipuzkoa. Números absolutos

GIPUZKOA	ENTIDADES	CENTROS	PERSONAL OCUPADO	VOLUNTS	TOTAL GASTO
PÚBLICO	110	483	1.594	125	409 mil
PRIVADO	262	520	7.540	7.867	313 mil

Fuente: Eustat, 2014

Según el Informe Anual de la Situación de las organizaciones de Voluntariado⁶ de la Comunidad Autónoma de Euskadi, 2009 (Consejo Vasco del Voluntariado, 2010), el perfil de las organizaciones sociales vascas es: asociaciones (81,8%), la mayoría de ellas ubicadas en el Territorio Histórico de Bizkaia (58%); sus sedes se concentran en las capitales vascas (aglutinan al 71% de las sedes de las organizaciones censadas); En cuanto a su trayectoria son organizaciones con experiencia dado que algo más que la mitad de las organizaciones cuentan con una trayectoria superior a 15 años y nueve de cada diez superan los cinco años de antigüedad. Son organizaciones de reducido tamaño en función del parámetro del número de recursos humanos (sean éstos voluntarios o contratados). Así, en la CAPV el 16,2% de las organizaciones está compuesta por un equipo de menos de 10 personas. Este porcentaje alcanza el 67,4% si aumentamos el número hasta 50 personas. Si se tiene en cuenta sólo el personal remunerado, cabe señalar que la mayor parte de las organizaciones consultadas para elaborar el citado informe cuenta con menos de tres personas contratadas (el 56,5%), mientras que un 37,4% señalan no contar con personal remunerado⁷.

Si tenemos en cuenta la actividad de las organizaciones, el 51% se dedican a atender a la población en general, un cuarto a la infancia, adolescencia y juventud y el 16% a la mujer. La

⁶ En 2010 se publicó el último informe en torno a la cuestión que nos ocupa. El siguiente informe tenía como objeto de estudio la persona voluntaria y no la organización en la que desarrolla su acción.

⁷ El último estudio realizado sobre la situación del voluntariado en la CAE data del 2010. Los datos del EUSTAT de 2014. En ambas fuentes se cruzan distintos datos respecto al número de organizaciones existentes en Euskadi. La dificultad de establecer un criterio objetivo de medición se puede observar también al analizar las fuentes secundarias.

finalidad es la promoción, intervención e inserción (40%). Por último, el 95% de las organizaciones se relacionan de alguna manera con la Administración Pública y el 90% con otras organizaciones privadas circunscritas a su ámbito de actuación.

4. Metodología.

Teniendo presente este marco de actuación haciendo referencia explícita al TS, cabe decir que la metodología empleada en “Gizarte Mintegiak” se formuló en base a sesiones abiertas, con la participación de todos los agentes interesados en compartir debate y generar conocimiento. Estas sesiones fueron dinamizadas por los profesores y profesoras del Departamento de Trabajo Social y Sociología de la Universidad de Deusto y su planteamiento fue el siguiente:

En una primera sesión se plantea un esquema breve del tema a tratar y se debate en grupos pequeños. El planteamiento de la primera sesión se fue modificando, desde un planteamiento genérico y breve hasta convertir la primera sesión en monográfica respecto a la ponencia realizada. Así, en la primera sesión se plantean preguntas respecto a la cuestión tratada que serán trabajadas en la segunda sesión.

En una segunda sesión se debaten las cuestiones planteadas en la sesión anterior en grupos pequeños. Estos grupos tienen una composición mixta, de personas provenientes de distintos sectores y ámbitos. El documento generado de estos debates será enviado a las personas participantes para consensuar las respuestas de las preguntas planteadas en el mismo.

Finalmente en la tercera sesión se exponen las conclusiones obtenidas en el proceso, cuyo contenido se entrega a la Diputación Foral de Gipuzkoa para su exposición en Juntas Generales y la implementación de propuestas necesarias.

Esta metodología se propone para todos aquellos temas que se consideren de interés o hayan sido priorizados previamente entre la comisión técnica que coordina “Gizarte Mintegiak” y que está compuesto por miembros significativos de los departamentos de la Universidad y la DFG

5. Temáticas y preguntas formuladas.

Respecto a las temáticas tratadas, tres fueron los temas formulados para su debate y estudio durante este primer año de ‘Gizarte Mintegiak’: la organización del sistema y el reparto de responsabilidades, la sostenibilidad del sistema y la feminización de los cuidados.

En lo referido a la organización del sistema y reparto de responsabilidades, las cuestiones a debate transitaron en torno a la gobernanza del sistema y a su implantación territorial. Se recogieron las dudas en torno a la correcta gobernanza del sistema, el efecto de los distintos niveles institucionales en su implementación y el peso que el factor territorial pudiera tener en todo ello.

En segundo lugar se abordó la temática de la sostenibilidad. A este respecto, se analizaron las distintas alternativas que pudieran existir para la pervivencia del sistema, desde la racionalización y la contención del gasto hasta la fiscalidad, pasando por un cuestionamiento del copago o de la propia legitimidad social de los servicios sociales.

Finalmente, en el debate en torno a la feminización de los cuidados, se abordaron las medidas que debieran adoptarse para garantizar que se sitúe el debate respecto al cuidado en el centro del sistema de servicios sociales. A este respecto, se analizaron medidas de carácter educativo, de puesta en valor del ámbito o de desarrollo de recursos, dirigidas a implementar una nueva forma de entender los cuidados en estos ámbitos.

Son, por lo tanto, estos tres temas los que en esta primera edición han servido de vehículo para el debate en el espacio de ‘Gizarte Mintegiak’. Temas importantes, que condicionan la agenda pública actual.

6. Conclusiones. ¿Es posible co-construir en el Sistema Vasco de Servicios Sociales?

Cualquier dinámica participativa estructurada en torno a distintos agentes, con distintas responsabilidades en la construcción y arquitectura del sistema, da una gran posibilidad a quienes en ellos participan no sólo de debatir en torno a los contenidos planteados, sino de observar, además, los roles y comportamientos de cada uno de los participantes, formulando preguntas y cuestiones que pueden tener, a futuro, una lectura interesante.

Fijando la mirada en la participación del tercer sector en el espacio ‘Gizarte Mintegiak’ surgen unas líneas de reflexión a partir de las que habrá que trabajar en siguientes ediciones de trabajo y de generación de espacios de co-construcción.

En primer lugar, se constata la falta de presencia del tercer sector en los espacios de decisión del Sistema Vasco de Servicios Sociales. El órgano Interinstitucional, espacio en el que se toman las decisiones transcendentales del sistema, está formado por actores institucionales pero

no hay ninguna presencia de entidades del tercer sector. Este planteamiento choca, en opinión de las propias entidades, con el papel de relevancia que se les otorga en la gestión de servicios. Pudiera ser una contradicción entre el papel existente en la implementación y aquél que no se presupone en la gestión.

De la misma forma, esto supone una dificultad para la co-construcción de un espacio compartido, puesto que genera dudas respecto a la gestión del poder. Partiendo desde la propia invitación (es la institución quien lo hace) hasta las expectativas que el espacio genera, la capacidad de decisión reside en el ámbito institucional, lo que genera no pocos momentos de incertidumbre con respecto al tercer sector y a la definición de su propio papel en el mismo.

Unido a esta cuestión de las expectativas, está la posible frustración respecto a la no ejecución del conocimiento producido. Es lo que Navarro (Navarro, 1994, pág. 67) llama participación burocrática, donde la participación se sitúa en el nivel de los principios, objetivos globales, valores, etc. pero donde no es posible acometer decisiones particulares y operativas. Por lo que cuándo las expectativas respecto a lo que sucederá después con lo allí expresado no están claras, esto puede derivar en frustración respecto al procedimiento, lo que finalmente puede acabar cuestionando los espacios en sí mismos.

En sentido contrario, se encuentra la dificultad de generar discurso o, mejor dicho, de ser consciente de la existencia del mismo. Muchas entidades del tercer sector cuestionan que tengan dicho discurso, cuando, en ocasiones, lo tienen más desarrollado que las propias instituciones, que, finalmente, se lo piden. En opinión de algunos autores, las personas que tienen desarrollado el discurso en torno a los servicios sociales en Euskadi, pueden quedar a cenar en un Txoko. Entrarían todos en el mismo. Esto no sería así si el tercer sector fuera consciente de su capacidad para generar conocimiento y se pusiera a transmitirlo.

Es por ello por lo que, a pesar de las dificultades detectadas y mencionadas hasta este momento en este apartado de conclusiones, pensamos que los espacios de co-construcción son necesarios y tienen que ser posibles. Contamos con un territorio, Gipuzkoa, con un tejido social rico e importante y que ha generado el llamado ‘modelo guipuzcoano’ de colaboración entre las instituciones y el tercer sector. Existe, además, una predisposición institucional a generar espacios compartidos de co-construcción, así como una disposición abierta, por parte del tercer sector, a reflexionar con la administración en pie de igualdad.

Consideramos que estamos en un territorio donde se dan las condiciones oportunas para la configuración de espacios conjuntos de co-construcción. Espacios que no pueden dejar de abordar las dificultades expresadas con anterioridad. Y en todas ellas, tienen que tomar la iniciativa las instituciones implicadas.

Así mismo también el tercer sector puede y debe dar pasos en esta dirección. Se deben configurar instituciones de segundo nivel, intermedias, que sirvan como altavoces en la generación de conocimiento que cada una de las organizaciones por sí misma tal vez no sea capaz de hacer. Es necesario generar discurso y empoderar a las organizaciones del tercer sector, que lo tienen, para que lo expresen con tranquilidad. Es posible y deseable.

Finalmente, unas palabras sobre el papel que como universidad e investigadores hemos jugado en todo ello. Pensamos que la generación del espacio, la creación del mismo, ha sido un paso importante para establecer puentes de debate y generación de conocimiento entre distintos agentes del territorio. Estamos convencidos de que es una buena iniciativa en la que hay que seguir profundizando, sobre todo en elementos clave como la difusión de lo trabajado y las ideas que de aquí hayan salido. Nuestro reto es ahora, fortalecer el espacio, canalizar el contenido que los agentes implicados en el sistema quieren abordar y desarrollar las metodologías más apropiadas para seguir en este camino de fortalecimiento de la cultura del co: compartir, colaborar y co-construir.

Este reto forma parte, sin duda alguna, de la mejor manera de entender la responsabilidad social universitaria. Si queremos una universidad al servicio de la sociedad, que combine la mejor tradición docente e investigadora con las mejores sinergias que la profesión pueda aportar, tendrá que ser a partir de espacios comunes y compartidos como ‘Gizarte mintegiak’, generando puntos de encuentro para que, a través de la interacción entre la práctica profesional y la teoría, puedan surgir ideas y propuestas para la mejora, en este caso, del sistema de servicios sociales. Convencidos de ello, seguiremos apostando por estas iniciativas.

7. Bibliografía

- Brandsen, T. Y Pestoff, V. (2008). "An Introduction" in V. Pestoff Y T. Brandsen (Eds), *Co-production. The third sector and the delivery of public services* (pp. 1-9). Oxon: Routledge
- Cantó, A., & López-Aróstegui, R. (2007). *Libro Blanco del Tercer Sector de Bizkaia*. Bilbao: Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia.
- Casado, D. (2003). Delimitación del sector voluntario de objeto social en España. En G. Rodríguez Cabrero, *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe General* (págs. 99-123). Madrid: Foessa.
- Consejo Vasco del Voluntariado. (2010). *Informe Anual de la Situación de las organizaciones de Voluntariado en la CAPV. 2009*. Gobierno Vasco.
- De la Torre Prados, I. (2010). Identidad institucional de las organizaciones del Tercer Sector. *Revista Internacional de Organizaciones* , 7-29.
- Edis. (2012). *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid: Fundación Luis Vives.
- Evers, A ; Svetlik, I., 1993, *Balancing pluralism : new welfare mixes in care for the elderly*, London, Avebury.
- Fantova, F. (2007). *Tercer Sector y Política Social*. Recuperado el 5 de diciembre de 2011, de [www.fantova.net: http://www.fantova.net/restringido/documentos/mis/Tercer%20sector/Tercer%20sector%20y%20pol%C3%ADtica%20social%20%282007%29.pdf](http://www.fantova.net/restringido/documentos/mis/Tercer%20sector/Tercer%20sector%20y%20pol%C3%ADtica%20social%20%282007%29.pdf)
- Fantova, F. (2014): Construyendo una agenda en políticas sociales. *Revista de Documentación Social*, 171, Cáritas.
- Fernández Rodríguez, J., & Peñasco Velasco, R. (2013). La heterogeneidad conceptual del tercer sector. *Alternativas* , 91-111.
- Homs, O. (coord). (2009). *VI Foro Tercer Sector: Los retos del Tercer Sector ante la crisis*. Madrid: Fundación Luis Vivese.
- Izquieta Etulain, J., & Prieto Lobato, J. (Noviembre de 2011). *Las entidades del Tercer Sector y las Administraciones Públicas. Alcance de sus relaciones en la actual coyuntura económica*

y política. Recuperado el 07 de 05 de 2014, de Universidad de Navarra: http://www.unavarra.es/digitalAssets/159/159716_11_p-Izquieta_TercerSector-.pdf

Jaraíz Arroyo, G. (2009). El tercer sector de acción social en la intervención comunitaria. *Revista Española del Tercer Sector* , 101-128.

Mesa de Diálogo Social de Bizkaia. (2012). *Diagnóstico compartido y propuestas de actuación en relación a la crisis*. Recuperado el 07 de 05 de 2014, de www.bizkaia.net: http://bizkaia.net/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem_Codigo=7847&idioma=CA&bnetmobile=0&dpto_biz=3&codpath_biz=3|6860|7847

Montagut, T. (2009). Repensando la política social. *Documentación Social*, n° 154 , 13-25.

Montserrat Codorniu, J. (2013). El impacto de la crisis económica en las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social. *Revista Española del Tercer Sector* , 77-97.

Monzón Campos, J. (2010). *Las Grandes Cifras de la Economía social en España*. Valencia: CIRIEC.

Mora Ticó, P. (2012). *Retos de futuro del tercer Sector Social ante la crisis económica: cooperación entre los sectores público, privado y no lucrativo. El caso de Catalunya*. Recuperado el 14 de 6 de 2014, de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/meri/md-00017.pdf>.

Navarro, S. (1994): *Nosotros participamos: primera personal del plural*". RTS, N° 46. 64-94

Osborne, S. Y Mclaughlin, K. (2004). The Cross-Cutting Review of the Voluntary Sector: Where Next for Local Government Voluntary Sector Relationships?, *Regional Studies*, 38: 5, 573-82.

Parks, R.B., Baker, P.C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S. L., Vandivort, M. B., Whitaker, G. P. And Wison, R. (1991). Consumers as Co-Producers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations, *Policy Studies Journal*, 9: 7, 1001-11.

Pérez Yruela, M., & Navarro Ardoy, L. (2013). El Tercer Sector de Acción Social en España. Situación y retos en un contexto de crisis. *Revista Española del Tercer Sector* , 41-58.

Plataforma del Tercer Sector. (2013). *Propuestas de la plataforma del Tercer Sector para afrontar el impacto social de la crisis*. Recuperado el 10 de 04 de 2014, de www.plataformatercersector.es: www.plataformatercersector.es

Renes Ayala, V. (2013). Pobreza, procesos de empobrecimiento y cambios en la estructura de la sociedad. *Documentación social* , 227-254.

Rodríguez Cabrero, G. (2003). Aproximación al análisis del tercer sector de objeto social: marco general, objetivos y metodología. En G. (. Rodríguez Cabrero, *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe General* (págs. 19-40). Madrid: Fundación Foessa.

Rodríguez Cabrero, G. (2013). Crisis estructural y Tercer Sector de Acción Social. *Revista Española del Tercer Sector* , 17-40.

Santos Martí, J. (2012). *El cuarto pilar: un nuevo relato para los servicios sociales*. Madrid: Consejo General del Trabajo Social & Ediciones Paraninfo.

Vaillancourt, Y. (2011). La economía social en la coproducción y la coconstrucción de las políticas públicas, *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, Nº3, 31-68.

Vidal, P. (2013). Cambio de época en el Tercer Sector. *Revista Española del Tercer Sector* , 59-76.

PANEL 11 – EVALUACIÓN [ver panel]

APROXIMACIÓN TEÓRICA Y
PRÁCTICA A LA EVALUACIÓN
DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.
ESTADO DE LA CUESTIÓN

Belén Blázquez Vilaplana – Universidad de Jaén.

Raquel Vela Díaz – Universidad de Jaén.



REPS

RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL

BCN2015

C O N G R E S O

PANEL 11 – EVALUACIÓN

APROXIMACIÓN TEÓRICA Y PRÁCTICA A LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES. ESTADO DE LA CUESTIÓN.

Belén Blázquez Vilaplana – Universidad de Jaén.

bblazquez@ujaen.es

Raquel Vela Díaz – Universidad de Jaén.

rvela@ujaen.es

El panel tiene como propósito adentrarse en la evaluación de políticas públicas, sociales, a través de una doble vertiente: por un lado, una aproximación teórica que reflexione sobre la necesidad de evaluar las políticas públicas – como mecanismo de rendición de cuentas; de legitimidad de los procedimientos y de los actores gubernamentales y de ejemplo de calidad democrática y buen gobierno – ya sea a nivel local, autonómico o nacional y, por otra, práctica, dando a conocer casos que permitan adentrarnos en las luces y sombras; en los aciertos y errores de estas acciones. Todo ello, dentro de un contexto (para el caso español) de crisis y recortes que han paralizado la actividad de muchas instituciones y agencias que se venían encargado de realizar estas evaluaciones. Cuya repercusión en las políticas sociales, en la disminución de las partidas de gasto público hacia estos temas, en el aumento del descontento social y en la deslegitimación de las instituciones y los poderes públicos es innegable. Buscamos superar el manifiesto de buenas intenciones que han acompañado a las políticas públicas sociales para analizar si realmente las evaluaciones que se preveían que se iban a realizar, se han llevado a cabo, de qué forma y con qué resultados. Si la evaluación durante algunos años se ha visto como el garante de calidad democrática, gobernabilidad y buen gobierno, cuál es el escenario en el que nos encontramos tras más de 7 años de crisis económicas y adelgazamientos de los derechos sociales. En este sentido, las propuestas de los trabajos que se esperan pueden ir (aunque no exclusivamente) en el siguiente sentido: a) Experiencias relevantes en el ámbito de la evaluación de políticas sociales; b) Papel de las Agencias de Evaluación en la consolidación de la rendición de cuentas como ejemplo de buen gobierno; c) La evaluación como mecanismos de calidad democrática; d) Instrumentos para la evaluación de políticas sociales; e) Creación de indicadores; d) Evaluar con perspectiva de género como requisito de igualdad democrática; f) Errores y aciertos en la puesta en marcha de evaluaciones de políticas sociales, g) Perspectiva comparada en el ámbito de la evaluación: políticas, planes y programas.

PANEL 11. EVALUACIÓN

P: Ponencia / C: Comunicación / Post: Poster.

Sesión 1. Fecha: 6/02/2015 de 9 a 10:45h

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	Instrumento web estandarizado para la evaluación del impacto en programas sociales gestionados por entidades sin ánimo de lucro	Joan Cuevas Expósito
P	Implementación de políticas sociales – ¿porque evaluar?	Vera Maria Ribeiro Nogueira
P	Participación ciudadana en Sistemas de Evaluación de Políticas Sociales de Latinoamérica	Carolina Muñoz-Mendoza
P	Límites y alternativas a la evaluación de impacto para programas sociales y comunitarios	Marçal Farré i Ribas; Joan Cuevas
P	La tendencia hacia la flexiseguridad en las políticas de empleo francesas y españolas: una evaluación preliminar	M ^a Paz Martín Martín; Carlos J. Fernández Rodríguez

Pósters. Lugar: Distribuidor

POST	TÍTULO	AUTORIA
Post	Infancia y bienestar: una propuesta metodológica para la evaluación de políticas públicas desde un enfoque de teoría de las capacidades	Lina Gálvez; Paula Rodríguez; Oscar Marcenaro; Margarita Vega; Lucía del Moral; Mauricio Matus; Julia Espinosa; Astrid Agenjo; Mónica Domínguez

INSTRUMENTO WEB ESTANDARIZADO PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO EN PROGRAMAS SOCIALES GESTIONADOS POR ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO

Joan Cuevas - Consultor de la Fundació Pere Tarrés – Universitat Ramon Llull

jcuevas@peretarres.org

P11 – Evaluación

Abstract:

Numerosas organizaciones del tercer sector de acción social tienen el reto de medir el impacto que generan en sus destinatarios, pero se encuentran con obstáculos y resistencias: tanto por el grado de complejidad de las metodologías de evaluación, como por limitaciones de recursos a nivel económico y de personal, entre otros. Des de la Fundació Pere Tarrés se han estudiado las diferentes metodologías y modelos de evaluación del impacto existentes, y finalmente se ha optado por la creación de unos sistemas de evaluación estandarizados, que se gestionan a través de un instrumento web también conceptualizado y creado por la propia Fundació. En este artículo se pretende hacer una descripción global del conjunto del proceso, des de la contextualización de la situación del tercer sector y sus necesidades, pasando por una breve descripción de los diferentes modelos de evaluación del impacto existente, y toda la descripción de la conceptualización y diseño tanto del sistema de evaluación como del instrumento web. Finalmente se presentan resultados del modelo de evaluación de dos programas: (refuerzo educativo y guarderías) y se hacen unas conclusiones y recomendaciones referentes tanto al sistema de evaluación como para los propios programas.

Palabras clave: Evaluación del impacto, Sistemas de evaluación, Refuerzo educativo, Teoría del Cambio, Outcome measurement

1. Introducción a la evaluación del impacto y la realidad del sector no lucrativo

El mundo de las organizaciones no lucrativas se está encarando a dos grandes mantras de la década de los noventa (Ebrahim and Rangan, 2010). El primer mantra hace referencia a la transparencia y la rendición de cuentas, una demanda que se ha hecho aún más importante ya que ha sido adoptada por agentes clave para estas organizaciones (donantes, filántropos, administraciones públicas que subvencionan programas sociales, etc.) El segundo mantra, más reciente en el tiempo, hace referencia al impacto. Más concretamente, este segundo mantra demanda a las organizaciones no lucrativas resultados que demuestren que están ayudando a mejorar a su población destinataria. Es decir, que demuestren que el cambio que teóricamente quieren abordar en la población diana, realmente se está dando gracias a su intervención. Más allá de este “mantra”, ¿hasta qué punto hay necesidad de evaluar el impacto? Des del momento en que la evaluación del impacto es un requisito por parte de muchos financiadores, ya se puede establecer que como mínimo el sector no lucrativo debería interesarse y aproximarse al concepto. Pero aparte de este hecho, se pueden apuntar otras razones que justificarían evaluar el impacto de determinadas actividades del sector no lucrativo:

- **Efectos transformadores:** Muchas de estas organizaciones reciben financiación de privados o subvenciones de administraciones públicas porque se les presupone una función de transformación social. Esa supuesta transformación social debería poderse demostrar con evidencia.
- **Gestión de servicios públicos:** Muchos servicios públicos del ámbito de las políticas sociales y comunitarias son gestionados i/o prestados por organizaciones no lucrativas, una tendencia que en los últimos 20 años ha ido en aumento. Por poner un ejemplo, entre los años 2002 y 2006 la compra de servicios sociales por parte de la Generalitat de Catalunya a agentes del Tercer Sector se incrementó en un 129% (Cuevas, 2010). El hecho de que se estén gestionando recursos públicos puede ser una razón de peso para pedir una rendición de cuentas que contemple el apoyo con evidencias de los supuestos resultados e impactos que se le presuponen.

- **Intervenciones difíciles de demostrar objetivamente:** El tipo de intervenciones de estas organizaciones se justifican en unos resultados e impactos que son difíciles de demostrar objetivamente. Una evaluación de impacto con un alto nivel de rigurosidad científica es idealmente uno de los mejores modos de dotar de evidencia estas intervenciones.

El sector y el tipo de actividades a evaluar

A nivel catalán y español existen dos organizaciones que de manera periódica recogen y analizan información referente al sector no lucrativo. Para ser más concretos analizan información sobre el tercer sector de acción social. Estas organizaciones son la Taula d'Entitats del Tercer Sector en Catalunya y la Fundación Luis Vives a nivel español. Cuando estas organizaciones analizan información se refieren al tercer sector de acción social como aquel formado por organizaciones formales: asociaciones y fundaciones, cooperativas de iniciativa social sin ánimo de lucro, empresas de inserción social. El gasto de este sector a nivel catalán en comparación al PIB es del 2,8% (Taula d'Entitats del Tercer Sector Social, 2011) y a nivel español es del 1,6% del PIB (Fundación Luis Vives, 2012). Se trata pues de un sector amplio, que sólo en Catalunya está conformado por 6.800 organizaciones, con un volumen de 102.000 trabajadores, 300.000 personas voluntarias y 2.130.000 personas destinatarias.

En general se trata de un sector muy heterogéneo, con unas organizaciones de dimensiones muy distintas, con ámbitos de trabajo muy diferentes, y con poblaciones destinatarias muy plurales. A este hecho hay que añadir también la diversidad en los tipos de intervenciones. Podemos encontrar desde intervenciones muy sencillas y sintéticas, hasta modelos de intervención altamente complejas, en que para generar una mejora en el destinatario se requiere una larga cadena de acciones y procesos. Muchas veces el resultado depende de una larga cadena de causalidades que no se pueden controlar por completo desde la propia organización.

Delante de esta heterogeneidad de organizaciones, y sobre todo, de tipos de intervención, es importante que la metodología de evaluación se adecue a la realidad y viabilidad. De acuerdo a la literatura de referencia sobre la evaluación del impacto podemos diferenciar tres grandes modelos (Ebrahim and Rangan, 2010).

Tabla 1: Modelos de evaluación del impacto (Elaboración propia a partir de la clasificación de Ebrahim y Rangan, 2010)

Nombre	Descripción	Métodos	Organizaciones que lo utilizan
Strategic Philantropy	Aparece en el marco de fundaciones filantrópicas y buscan calcular el retorno de la inversión. Utilizan métricas procedentes del mundo financiero.	<ul style="list-style-type: none"> - SROI - BACO (Best Available Charity Option) 	<ul style="list-style-type: none"> - Bill and Melinda Gates Foundation - Robin Hood Foundation - Acumen Fund - Ford Foundation
Outcome measurement	<p>Trata de alinear las acciones y las estrategias con la misión y medirlo.</p> <p>Medir el <i>performance</i> des de todos los puntos de la cadena lógica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Actionable measurement - Cuadro de mando integral adaptado 	<p>Sector no lucrativo anglosajón</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bill and Melinda Gates Foundation
Impact measurement	<p>Medir ha habido cambios causados por la intervención. Implica el cálculo del contrafactual.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoring and evaluation - Impact measurement 	<p>Proyectos de cooperación al desarrollo</p>

Si tenemos en cuenta la mayoría de definiciones académicas de evaluación del impacto, de estos tres modelos el único que encajaría puramente sería el tercero, Impact Measurement. La razón por la cual este modelo es el único que encaja es porque es la única metodología que contempla la construcción de un contrafactual que permite atribuir a la propia intervención la causa o no del impacto realizado. Cabe recordar aquí, que el objetivo de cualquier evaluación del impacto debe ser medir “cambios duraderos o significativos en la vida de personas, provocados por una acción o una serie de acciones” (Roche, 1999). Algunos autores afirman que existen otras metodologías que permiten atribuir el impacto a la intervención realizada, como es el caso del llamado “process tracing” (Collier, 2011). De acuerdo con estas metodologías alternativas, el espectro de la evaluación del impacto, des de una óptica académica, se podría ampliar más allá del modelo de “Impact Measurement”.

2. Condicionantes y bases para la construcción de un instrumento web para la evaluación del impacto

Hasta este punto se ha explicado la necesidad de evaluación del impacto que el contexto impone a las organizaciones no lucrativas, se ha descrito brevemente el sector, y se han señalado los principales modelos de evaluación del impacto. Delante de todo esto, la Fundación Pere Tarrés planteó iniciar su camino en el ámbito de la evaluación del impacto. **El planteamiento inicial fue el de construir un instrumento web que cumpliera los siguientes requerimientos:**

- Ser capaz de iniciar el camino hacia la evaluación del impacto
- Permita medir hasta qué punto los recursos y las acciones se alinean con un modelo de intervención, unos resultados y unos impactos
- Sea suficientemente flexible y estándar como para aplicarlo en una organización tan grande como la Fundació Pere Tarrés (con más de 2.400 trabajadores de media durante 2013 y 223.420 personas beneficiarias) y en otras organizaciones de su entorno.

Teniendo en cuenta estos requerimientos la Fundación tuvo que optar por uno de los modelos de evaluación que se han citado anteriormente. Para poder escoger con el máximo de información posible se analizaron condicionantes clave por parte de del equipo de evaluación. Unos condicionantes que no se conciben sólo como propias de la Fundación, sino que son compartidas con el conjunto del tercer sector:

Condicionantes:

- **Imparcialidad de las propias organizaciones para autoevaluarse:** Las organizaciones del Tercer Sector tienen un deber cívico y con sus financiadores de evaluar para rendir cuentas y mejorar día a día su intervención. No obstante, teniendo que estas organizaciones canalizan recursos de terceros para generar impactos en el ámbito público, el rol único de evaluar no puede ser exclusivamente de las propias organizaciones no lucrativas. (Fiennes, 2012). Dicho en otras palabras, hablando de recursos de terceros para generar impacto

en el ámbito público, la evidencia no se puede basar en una estructura de juez y parte.

- **Escasez de recursos (económicos y humanos):** Actualmente el tercer sector de acción social vive en un contexto de incremento de las necesidades a cubrir y una reducción de los recursos. En este escenario se hace sumamente difícil por parte de estas organizaciones de asumir el alto coste de una evaluación del impacto con alto rigor académico (es decir, con muestras aleatorias, grupo de control y contrafactual.)
- **Poca cultura de consenso para la recolección de evidencia:** Para poder recoger datos e información sobre la acción que se está desarrollando y sobre sus impactos es clave que haya un consenso sobre el modelo y estrategia de intervención. En el ámbito social es recurrente encontrar organizaciones donde conviven diferentes modelos de intervención, con lo cual no existe una teoría del cambio compartida para toda la organización o programa. Esto comporta evidentes problemas en el diseño de los instrumentos de recogida de información, su tratamiento e interpretación.

Teniendo en cuenta la realidad del tercer sector de acción social, los requerimientos y los condicionantes que se han descrito, **se buscó construir un sistema de evaluación que cumpliera con las siguientes bases:**

- El sistema de evaluación ha de permitir que delante de cualquier tipo de intervención, se pueda construir un proyecto de evaluación basado en un modelo de intervención claro, consensuado y compartido. Es decir, cualquier intervención que se quiera evaluar debe basarse en una teoría del cambio conjunto para todos los agentes clave.
- Fácil de utilizar por el equipo de profesionales. Los recursos de personal son limitados, especialmente en el actual contexto, por lo tanto el sistema de evaluación debe ser fácil de utilizar.
- El sistema de evaluación debe reportar información tratada a los profesionales, de tal manera que la introducción no sea percibida como una pérdida de tiempo, si no como una inversión de tiempo para disponer posteriormente de información de valor.
- Escalable. El sistema debería permitir que una intervención que en un momento inicial no se está evaluando, vaya avanzando progresivamente. En la fase inicial

debería permitir evaluar aspectos clave como las acciones, e ir avanzando para poder acabar evaluando recursos, acciones, procesos, resultados e impactos. En una fase final el sistema debería poder evaluar en base a un contrafactual.

- El sistema de evaluación debería centrarse en un trabajo de campo constante desde una óptica de multiagentes. Es decir, el cambio final deseado y el conjunto de variables clave debería ser evidenciado en base a indicadores reportados por diversos agentes (por ejemplo, no solo los usuarios, sino que los profesionales o los familiares también reporten información).
- El sistema debería ayudar a alinear recursos, acciones y procesos con los objetivos e impacto deseado en la línea de lo que permiten los cuadros de mando integrales (Kaplan & Norton, 1996).
- Que cumpla estándares de usabilidad de un sistema de interfaz de usuario (Nielsen, 1990) y que el sistema se base en una página web online.
- Que sea asequible desde el punto de vista de los recursos económicos, de acuerdo con los condicionantes actuales de las organizaciones no lucrativas.
- El sistema debería cumplir un triple objetivo: rendir cuentas, mostrar datos referentes a impacto, y aportar información de valor para mejorar la gestión y la estrategia.

3. Propuesta de sistema de evaluación

Para la consolidación de la propuesta de sistema de evaluación, en primer lugar se optó por uno de los tres modelos de evaluación del impacto expuestos anteriormente. De acuerdo con la naturaleza de la mayoría de intervenciones de la Fundación Pere Tarrés – que son de carácter complejo- y de acuerdo con los requerimientos ya explicados, se optó por el modelo de “outcome measurement”. No obstante se optó porque el sistema fuera construido teniendo en cuenta que en un futuro una intervención evaluada mediante este modelo pudiera incorporar un contrafactual (es decir, que el sistema permita la implementación de las metodologías que requeriría la construcción del contrafactual).

Concreciones del sistema de evaluación

Como ya hemos dicho el sistema de evaluación debería de poder aplicarse a la mayoría de intervenciones de carácter complejo que realiza la Fundación Pere Tarrés y otras organizaciones similares. El sistema de evaluación que se propone se basa en 6 elementos clave que se detallan a continuación. Por lo tanto, para poder evaluar cualquier intervención de acuerdo al sistema propuesto, se deberán crear los diferentes elementos:

- **Teoría del cambio:** La teoría del cambio debe permitir disponer de una representación gráfica del modelo de intervención. El punto central del mapa debe de ser la definición del principal cambio deseado en el destinatario de la intervención. En base a ese elemento central, la teoría del cambio debe definir la cadena de causalidades que son necesarias o que condicionan el cambio final deseado. En esa cadena causal deben aparecer elementos suficientes para poder posteriormente evaluar las diferentes fases clave de la intervención: recursos, procesos, acciones, resultados (outputs) e impactos a corto término (outcomes).
- **Marco de referencia de 360 grados:** En base a la teoría del cambio debe construirse un marco de referencia con todas las variables que se desean medir y los diferentes agentes que reportaran esa información.
- **Instrumentos de recogida de información:** En base al marco de referencia, se deben construir los instrumentos de recogida de información necesarios para cada uno de los agentes clave. En este punto es importante tener en cuenta la viabilidad y capacidad de reporte de cada uno de los agentes. También es importante en este punto que algunas variables clave que se quieran medir se basen en indicadores validados por estudios académicos y de grupos de investigación.
- **Plan de trabajo anual para la pasación de los instrumentos de recogida:** Debe de existir un plan de trabajo muy claro en que se especifique en qué momento del año se debe de implementar cada instrumento de recogida de información (mayoritariamente en forma de cuestionarios o formularios).
- **Informes estandarizados que permitan procesar la información recogida.** El sistema de evaluación debe de permitir unos informes y consultas estandarizados para que los profesionales de intervención, aquellos que están utilizando los instrumentos de recogida, puedan disponer de información procesada y de valor para su trabajo diario.

- **Matriz de datos a disposición de investigadores:** El conjunto de datos recogidos para una sola intervención pero des de muchos centros debe estar disponible para los investigadores de la Fundación Pere Tarrés – Universitat Ramon Llull para poder realizar análisis de más envergadura.

Para poder implementar el sistema de evaluación descrito se elaboró una metodología para aplicar en las intervenciones deseadas. A parte del diseño de esta metodología de implementación, se conceptualizó y diseñó el sistema web para que una vez consolidado el sistema de evaluación, toda la evaluación pueda basar-se en ese instrumento único. A continuación se describirán brevemente tanto la metodología de implementación como las bases de conceptualización del web.

Metodología de implementación del sistema de evaluación

La metodología de implementación se ha basado en la dinamización de un consultor y un equipo de apoyo básico en la construcción de los instrumentos (teoría del cambio, marco de referencia e instrumentos de recogida). El trabajo de campo o proceso necesario para la correcta implementación se concretó en 4 sesiones de trabajo con grupos de entre 8 y 14 personas dónde se buscaron perfiles diferentes: de intervención en centros, de dirección en centros, de coordinación intercentros y de expertos en la materia de la intervención. A continuación se detallan los contenidos de las 4 sesiones de trabajo:

1. Elaboración Teoría del cambio

- Introducción a la teoría del cambio
- Reflexión teórica: identificación de los cambios por los que trabaja la entidad.
- Lluvia de ideas de factores, resultados, efectos y actores clave
- Estructuración de la lluvia de ideas en formato teoría del cambio

2. Consolidación teoría del cambio y búsqueda de indicadores

- Abordaje de debilidades de la teoría del cambio e incorporación de acciones y actividades clave
- Consolidación de la teoría del cambio
- Lluvia de ideas de indicadores

3. Consolidación indicadores y cuestionarios

- Consolidación del marco de referencia de indicadores clave

- Consenso en torno a la primera propuesta de cuestionarios

4. Implementación y toma de decisiones

- Presentación de la teoría del cambio, indicadores y cuestionarios
- Preparación para la implementación de los instrumentos y / o para la toma de decisiones estratégicas para la mejora del impacto

El sistema web para la evaluación:

Para la conceptualización de la estructura web y del aspecto de las páginas se buscó –de acuerdo a los condicionantes y requisitos- cumplir con los estándares de usabilidad. De esta manera, se buscó que el web fuera fácil de utilizar e intuitivo, es decir, que con los códigos de lenguaje y conocimientos de los profesionales de intervención las tareas a realizar se pudieran ejecutar sin una formación exhaustiva. Para poder cumplir unos requisitos de ésta índole en el momento de la conceptualización se tuvieron en cuenta las 10 reglas de usabilidad de sistemas de interface con usuarios (Nielsen, J., and Molich, R, 1990). Estas reglas se detallan a continuación:

Requisitos del sistema de evaluación web (Nielsen, J., and Molich, R, 1990):

1. **Visibilidad del estado del sistema:** el sistema siempre debería mantener informados a los usuarios de lo que está ocurriendo, a través de retroalimentación apropiada dentro de un tiempo razonable.
2. **Relación entre el sistema y el mundo real:** el sistema debería hablar el lenguaje de los usuarios mediante palabras, frases y conceptos que sean familiares al usuario, más que con términos relacionados con el sistema. Seguir las convenciones del mundo real, haciendo que la información aparezca en un orden natural y lógico.
3. **Control y libertad del usuario:** hay ocasiones en que los usuarios elegirán las funciones del sistema por error y necesitarán una “salida de emergencia” claramente marcada para dejar el estado no deseado al que accedieron, sin tener que pasar por una serie de pasos. Se deben apoyar las funciones de deshacer y rehacer.
4. **Consistencia y estándares:** los usuarios no deberían cuestionarse si acciones, situaciones o palabras diferentes significan en realidad la misma cosa; siga las convenciones establecidas.

5. **Prevención de errores:** mucho mejor que un buen diseño de mensajes de error es realizar un diseño cuidadoso que prevenga la ocurrencia de problemas.
6. **Reconocimiento antes que recuerdo:** se deben hacer visibles los objetos, acciones y opciones, El usuario no tendría que recordar la información que se le da en una parte del proceso, para seguir adelante. Las instrucciones para el uso del sistema deben estar a la vista o ser fácilmente recuperables cuando sea necesario.
7. **Flexibilidad y eficiencia de uso:** la presencia de aceleradores, que no son vistos por los usuarios novatos, puede ofrecer una interacción más rápida a los usuarios expertos que la que el sistema puede proveer a los usuarios de todo tipo. Se debe permitir que los usuarios adapte el sistema para usos frecuentes.
8. **Estética y diseño minimalista:** los diálogos no deben contener información que es irrelevante o poco usada. Cada unidad extra de información en un diálogo, compite con las unidades de información relevante y disminuye su visibilidad relativa.
9. **Ayudar a los usuarios a reconocer,** diagnosticar y recuperarse de errores: los mensajes de error se deben entregar en un lenguaje claro y simple, indicando en forma precisa el problema y sugerir una solución constructiva al problema.
10. **Ayuda y documentación:** incluso en los casos en que el sistema pueda ser usado sin documentación, podría ser necesario ofrecer ayuda y documentación. Dicha información debería ser fácil de buscar, estar enfocada en las tareas del usuario, con una lista concreta de pasos a desarrollar y no ser demasiado extensa.

Teniendo en cuenta estos principios el sistema web se conceptualizó con la siguiente estructura:

- **Organización:** Contiene toda la información referente a la estructura de la organización no lucrativa importante para la propia evaluación y para la gestión del sistema web. Así se puede encontrar información referente a los diferentes tipos de intervención que puede estar desarrollando la organización, los diferentes centros dónde las realiza, los diferentes grupos en que se subdivide cada centro, los usuarios que tienen acceso al sistema, sus roles y sus capacidades de acceso y edición.

- **Plan de trabajo:** El plan de trabajo resume en una tabla con 12 filas – una para cada mes- el conjunto de instrumentos de recogida que se deben pasar. También especifica a qué perfil de gente debe pasarse. Permite también gestionar el envío del cuestionario (en caso de que sean cuestionarios).
- **Agentes:** Se trata de una base de datos de contactos segmentados según diferentes perfiles que se hayan consensuado para aquella intervención. Esos perfiles serán los que se utilizaran para pasar los instrumentos de recogida.
- **Cuestionarios:** En la sección se recogen el conjunto de instrumentos de recogida de información. Se utiliza la palabra “cuestionarios” en lugar de instrumentos de recogida para acercarse al código de lenguaje de los profesionales de intervención. La sección también permite gestionar los envíos de los cuestionarios, que se pueden rellenar online, a través de correo electrónico, o imprimir-los para rellenarlos en papel.
- **Informes:** Los informes permiten obtener información tratada respecto a: Evolución de los destinatarios, Evolución del programa en general, Cuadro de mando del programa. Algunos informes incorporan información de un solo cuestionario durante varios envíos. Otros informes incorporan información tanto de diversos instrumentos de recogida como de diferentes envíos.

En el conjunto del sistema web se trabaja especialmente el lenguaje utilizado, de tal manera que siempre se utilice una misma palabra para cada concepto, la visualización de la información (que la estructuración de la información no cambie en exceso entre secciones) así como los ítems del menú (se ha buscado que no pasaran de 6 nunca). También se ha trabajado especialmente que en todo el proceso que hayan de realizar los profesionales, no quede ningún punto del camino excesivamente complejo o suelto a instrumentos o documentos fuera del propio sistema.

En la construcción del sistema también se han tenido en cuenta los requerimientos legales necesarios de acuerdo al tratamiento de los datos que tiene que contener. Como no es objetivo de este documento no se entrará en más detalles sobre la solución legal.

4. Plan piloto de sistema de evaluación

De acuerdo a la disposición presupuestaria a inicios de 2014 se estableció que se implementaría el sistema de evaluación para dos programas de la Fundación Pere Tarrés. Los criterios para la selección de los programas fueron los siguientes:

- **Facilidad:** escoger programas que tengan un modelo de intervención relativamente claro, con un destinatario y cambio deseado claro.
- **Disposición de los equipos:** escoger programas con liderazgos y equipos con interés por la evaluación.
- **Dimensión:** escoger programas que tengan suficiente dimensión como para poder pilotar el sistema en más de 5 centros, llegando a evaluar más de 200 casos.

De acuerdo a estos criterios se decidió escoger a los siguientes programas:

- **Guarderías:** Se trata de un programa que engloba 37 guarderías públicas que gestiona la Fundació Pere Tarrés. El objetivo de cambio principal de las guarderías es el de mejorar la autonomía de los niños y niñas.
- **Refuerzo educativo:** Se trata de un programa compartido entre la Fundació Pere Tarrés y el Moviment de Centres d'Esplai Cristianes de Catalunya. Engloba a 21 centros y 2.500 chicos y chicas. El objetivo de cambio del programa es mejorar el éxito educativo de los chicos/as.

De estos dos programas, 5 guarderías y 8 centros abiertos y/o diarios fueron invitados a entrar en el proyecto piloto de evaluación. De estos centros, finalmente han accedido al plan piloto las 5 guarderías y 5 centros abiertos y/o diarios.

El objetivo de este artículo, aparte de describir el trabajo realizado, también es exponer los resultados y valorarlos. Con el objetivo de poder entrar más en el detalle de los resultados se focalizará la valoración en uno de los dos programas evaluados, el de refuerzo educativo. Se escoge este por dos razones:

1. **La teoría del cambio plantea la evaluación de un impacto no sólo autopercebido,** sino detectado des de diversas fuentes y agentes. En un futuro se

podría llegar a construir un grupo de control para realizar un contrafactual. No es así en el caso de las guarderías, dónde el impacto se mide sólo con la autopercepción de los padres de los niños/as.

2. **La intervención es más compleja:** existe una cadena de causalidad más complicada y una interacción de más agentes que no en el caso de las guarderías.

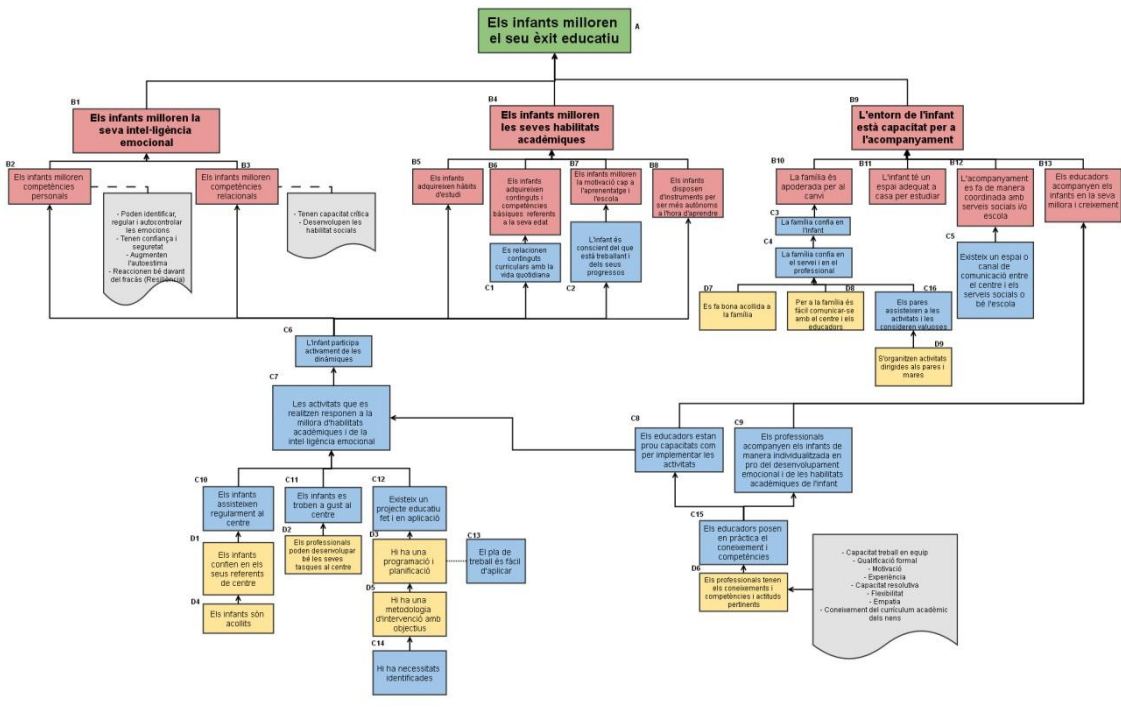
Los centros abiertos y diarios: breve descripción de la intervención

La diferencia entre centros abiertos y diarios es que los primeros son de titularidad pública (Generalitat de Catalunya) y los segundos son propios de la Fundación Pere Tarrés. La Fundación gestiona ambos tipos de centros. Como ya se ha dicho anteriormente el objetivo principal de estos centros es la mejora del éxito educativo de los chicos y chicas de barrios con riesgo de exclusión. Los chicos/as sobre los que se interviene comprenden edades des de los 6 años hasta los 16. Normalmente los centros abren diariamente durante la semana en horario de tardes, recibiendo a los chicos/as justo después de salir de la escuela o del instituto. En los centros se hace un tipo de intervención de refuerzo educativo, pero que intenta ir más allá del simple apoyo en los deberes.

La teoría del cambio

A través de la metodología explicada anteriormente se elaboró la teoría del cambio del programa de refuerzo educativo, una teoría que se puede ver en la Imagen 1. Como se puede observar hay una caja verde en la parte superior central que muestra el cambio final deseado en los chicos y chicas del programa: en catalán “Los niños/as mejoran su éxito educativo”. A continuación aparece una sucesión de cajas en diferentes ramas. Al principio en color rojo (outcomes), en azul (outputs), en amarillo (acciones, procesos o recursos) y grises (especificaciones y concreciones de otras cajas).

Imagen 1: Teoría del cambio del programa de refuerzo educativo



Una vez consensuada esta estructura se codificaron todas las cajas y se elaboró un marco de referencia donde se especificaban variables para todas las cajas con código en la teoría del cambio, así como otras variables de carácter descriptivo de los usuarios y agentes clave. Para las variables referentes a recursos, acciones, procesos y outputs se crearon indicadores directos, sin buscar indicadores estandarizados o validados, ya que se consideró que hacían referencia a información evidente y de uso muy interno. Para las variables referentes a resultados, especialmente las referentes a competencias emocionales y sociales de los niños/as, así como para las capacidades parentales, sí que se realizó una búsqueda documental para identificar o construir indicadores válidos y con respaldo académico. Para la elaboración de los indicadores referentes a competencias emocionales y sociales de los chicos/as se tuvieron en cuenta los estudios y cuestionarios “La evaluación de la inteligencia emocional a través del inventario de BarOn ICE: NA, en una muestra de niños y adolescentes” (Ugarriza, N; Pajares, L, 2005), “Validación de un test de inteligencia emocional en niños de diez años de edad” (Darío, R; Elizabeth, J, 2002), “Character growth card” de la organización Character Lab. Para la elaboración de los indicadores de las capacidades parentales se tuvieron en cuenta los estudios y cuestionarios “La Escala de Competencia y Resiliencia Parental para madres y padres en contextos de riesgo psicosocial” (Martín, J; Cabrera, E; et ali, 2013) y “Les competències parentals en la família contemporània: descripció, promoció

i evaluación” (Sallés, C; Ger, S, 2011). Aunque en este trabajo no se centrará en el detalle de los indicadores, a continuación sí que se detalla el conjunto de dimensiones a nivel de outcomes. La estructura se detalla a continuación:

Tabla 2: Estructura de outcomes de la teoría del cambio de refuerzo educativo

<p>1- Inteligencia emocional</p> <ul style="list-style-type: none">- Autocontrol emocional- Autoestima- Resiliencia y optimismo <p>2- Competencias sociales</p> <ul style="list-style-type: none">- Empatía- Asertividad y pensamiento crítico- Cooperación- Convivencia <p>3- Capacidades y motivación académicas</p> <ul style="list-style-type: none">- Motivación- Hábitos de estudio- Contexto facilitador- Autoconocimiento del estudio <p>4- Capacidades de su entorno</p> <ul style="list-style-type: none">- Relación del chico/a con la familia- Organización e higiene familiares- Educación y escolarización en el ámbito familiar- Resiliencia y desarrollo personal en el ámbito familiar
--

Tal y como se muestra en la tabla 2, el modelo de intervención del refuerzo educativo se basa en 4 dimensiones de outcomes: Inteligencia emocional, Competencias sociales, Capacidades y motivaciones académicas, y Capacidades del entorno de los chicos/as.

Principales recursos, actividades, procesos y resultados

De acuerdo con la teoría del cambio realizada, el conjunto de actividades, procesos y resultados deben orientarse a generar un impacto en los outcomes ya descritos en la tabla 2. No obstante, la evaluación intenta determinar los aspectos clave que relacionen

las actividades, procesos y resultados con esos outcomes. Tanto la teoría del cambio como el marco de referencia construido (no se incluye en este artículo) detallan el conjunto de procesos, recursos, actividades y resultados que se miden. No obstante, a continuación (tabla 3) se recoge la estructura general de variables que se han medido sobre estos aspectos:

Tabla 3: Estructura de procesos básicos del modelo de refuerzo educativo

<p>Proyecto educativo</p> <ul style="list-style-type: none">- Actividades para la identificación de necesidades- Actividades para la elaboración del proyecto educativo- Realización de una planificación y programación de actividades de acuerdo al proyecto educativo y necesidades detectadas- Aplicabilidad del proyecto y planificación <p>Educadores/as capaces</p> <ul style="list-style-type: none">- Los profesionales tienen una educación formal- Los profesionales tienen competencias y aptitudes adecuadas- Los profesionales acompañan a los chicos/as de manera individualizada- Los profesionales implementan las actividades planificadas <p>Disposición de los chicos/as</p> <ul style="list-style-type: none">- Los chicos/as son bien acogidos- Los chicos/as confían en los profesionales- El centro está suficientemente preparado para recibir a los chicos/as- Los chicos/as asisten al centro- Los chicos participan en las actividades planificadas <p>Confianza de la familia</p> <ul style="list-style-type: none">- Los familiares son bien acogidos- Hay buenos canales de comunicación entre el centro y la familia- Se organizan actividades dirigidas a los familiares <p>Coordinación con agentes clave</p> <ul style="list-style-type: none">- Existen espacios de comunicación entre el centro y los centros educativos formales y/o servicios sociales
--

Pack de evaluación: instrumentos de recogida de la información

Para poder obtener toda la información referente a los grupos de variables especificados hasta ahora, se diseñaron un conjunto de 6 cuestionarios para ser cumplimentados por agentes diversos y en momentos diversos de la intervención. Por ahora los agentes implicados en la recogida de la información son: Destinatarios (chicos/as), Educadores,

Familiares y Escuela o Instituto. A continuación se especifican los cuestionarios que contiene el llamado pack de evaluación para cada centro abierto o diario:

- Cuestionario de seguimiento a chicos/as (de 7 a 12 años) – Inicial y trimestral
- Cuestionario de seguimiento a chicos/as (más de 12 años) - Inicial y trimestral
- Cuestionario de seguimiento de Educadores/as - Inicial y trimestral
- Cuestionario anónimo a Educadores/as - Anual
- Cuestionario a Familiares - Inicial y trimestral
- Formulario de resultados académicos - Inicial y trimestral

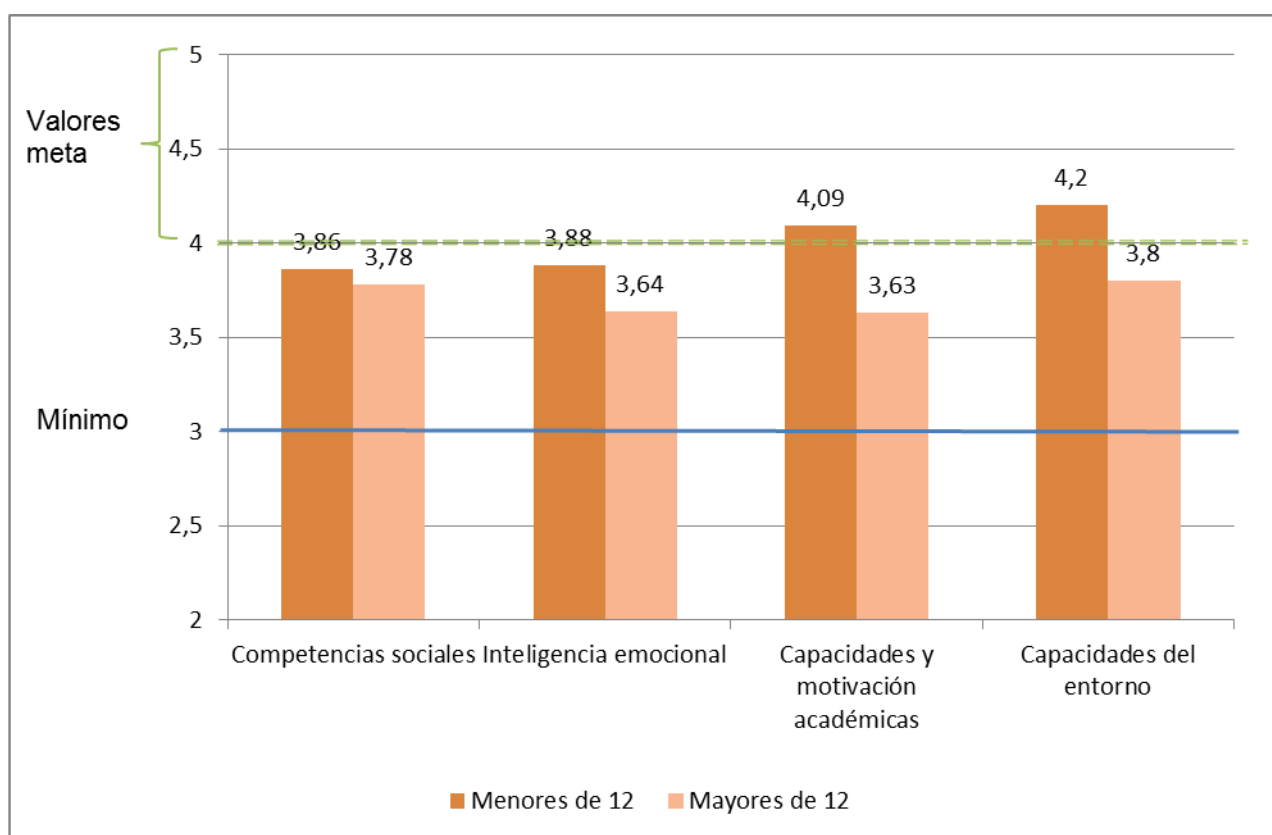
Hasta el momento se han pasado de manera inicial los cuestionarios de seguimiento a los chicos/as de diferentes edades y el cuestionario anónimo a educadores/as. Durante los próximos meses de 2015 se continuaran pasando el resto de cuestionarios de acuerdo al plan de trabajo.

5. Los resultados iniciales del refuerzo educativo:

Por ahora el impacto que se ha medido solo se ha hecho a través del cuestionario a los chicos/as en una oleada inicial de cuestionarios, pasados en octubre de 2014, justo cuando la actividad del curso se iniciaba en los centros. La muestra total de chicos/as a quien se ha pasado el cuestionario es de 133. Del total de chicos/as, el 15,8% de ellos hace menos de dos meses que habían entrado en el centro. Por lo tanto, el resto de usuarios ya estaba en el centro en el curso anterior (antes de julio de 2014).

Con los datos recogidos hasta el momento el impacto sólo se puede basar en los datos reportados por los mismos usuarios en un momento. Por esta razón debemos afirmar que el indicador de impacto del que disponemos es de autopercepción. Entre los menores de 12 años los que indican que siempre o casi siempre asistir al centro les ayuda a mejorar las notas de la escuela/instituto es del 87%, mientras que entre los mayores de 12 años el porcentaje se reduce hasta el 73%.

Gráfica 1: Resultados de los indicadores outcomes en refuerzo educativo según dos grupos de edad



La gráfica 1 representa las 4 grandes dimensiones de indicadores respecto a los impactos inmediatos del programa de refuerzo educativo (outcomes). Los datos se presentan separados para los dos grandes grupos de edad: el referente a menores de 12 años (primaria, antes de llegar a la ESO) y los de más de 12 (ya han iniciado primero de la ESO).

A primera vista se puede observar como en general los resultados son superiores para el grupo de edad inferior (en color naranja oscuro). En el grupo de edad menor las dimensiones “Capacidades y motivación académicas” y “Capacidades del entorno” quedan dentro de los valores meta. En cambio, las dimensiones “Competencias sociales” y “Inteligencia emocional” quedan por debajo de los valores meta, aunque alejados del valor mínimo (situado en 3). Estos valores quedan con un promedio por debajo de los valores meta principalmente por tres grupos de indicadores que quedan muy por debajo que el resto de valores. Se trata de los grupos de indicadores referentes a “Autocontrol emocional”, “Convivencia” y “Empatía”. Más allá de las grandes dimensiones, se detecta un grupo de indicadores referente a “Autoconocimiento en el

estudio” que muestra un promedio de 3,9, por debajo del valor meta. Además, el promedio baja en los chicos/as que llevan más tiempo en el centro, con lo cual parece muy importante poder tratar esta dimensión con los chicos/as de los centros.

Los resultados son en general inferiores para el grupo de edad superior a 12 años (naranja claro). Todas las grandes dimensiones referentes a outcomes quedan por debajo de los valores meta. Si entramos más al detalle, se pueden detectar los grupos de indicadores que hacen bajar más esas medias. Continúan mostrando promedios bajos los grupos de variables referentes a “Autocontrol emocional” (3,1) y “Autoconocimiento en el estudio” (3,6). Y aparecen nuevos grupos de variables con promedios bajos: “Motivación hacia el estudio” (3,2), “Asertividad” (3,6) y “Cooperación” (3,6). En comparación con el grupo de edad menor de 12 años, desaparece uno de los bajos promedios de un grupo de indicadores: se trata de “Convivencia” (4,0) que queda justo dentro de los valores meta.

Hasta el momento estos son los resultados disponibles y analizados derivados del sistema de evaluación para el programa de refuerzo educativo de la Fundación Pere Tarrés. Hasta el momento se han podido recoger algunos indicadores referentes a las variables de recursos, procesos, actividades y resultados (tabla 3). No obstante, los datos no son suficientes para poder hacer un análisis coherente con el conjunto del relato de la teoría del cambio, ni son suficientes para poder soportar indicadores clave des de diferentes puntos de vista (reportados por diferentes tipos de agentes).

6. Conclusiones

Conclusiones sobre el sistema de evaluación en el programa de refuerzo educativo:

Por lo que hace a los datos referentes a outcomes, por ahora no se ha entrado a analizar más en detalle la muestra disponible. Con los datos disponibles hasta ahora sería posible empezar a analizar tanto puntos débiles generalizados, como determinados perfiles de chicos/as con casuísticas que hacen reducir el impacto. Estos análisis más extensos lo podrán ser aún más cuando los datos recogidos sobre los outcomes provengan de más gentes (familiares, escuelas y educadores/as) y cuando estos datos se dispongan a lo largo del tiempo.

Otro tipo de análisis que se puede realizar con los datos ya disponibles son los análisis comparados entre centros. De esta manera también se puede aprender qué tipo de actividades, recursos o procesos ayudan a generar más cambio. No obstante, para hacer este tipo de análisis habrá que ser especialmente cautelosos para no generar un ambiente de competitividad y desconfianza.

De acuerdo al diseño del sistema de evaluación, el tratamiento de la información recogida se dará de acuerdo a dos modalidades: una serán los informes autogenerados por el instrumento web, y que aportaran un feedback constante a los profesionales y responsables de los diferentes centros, así como a sus coordinadores. Una segunda modalidad de tratamiento será el referente al análisis de las matrices conjuntas de datos, que se desarrollará desde un punto de vista más académico y con programas de análisis estadístico. En cuanto a los informes autogenerados para los centros y profesionales, esta información tratada debería ser útil para mejorar la atención personalizada a cada usuario, así como para tener una imagen real de la situación agregada de cada uno de los centros. Los datos tanto individuales como del conjunto del centro podrán ser comparados con los valores meta y con valores de benchmarking (el promedio del conjunto de centros). En cuanto al conjunto de datos del total de centros – la matriz conjunta-, deberá ser utilizada para un análisis más complejo, que pueda determinar aspectos de mejora generalizados, relacionados con variables con promedios bajos de manera generalizada, perfiles de usuarios con bajo impacto o problemáticas determinadas, o bien procesos, recursos o acciones que impiden un mejor impacto en los centros.

A parte de todos estos puntos comentados, cabe destacar una debilidad importante detectada en la construcción del sistema de evaluación específico para refuerzo educativo. Se trata de las dimensiones referentes a la medida de la inteligencia emocional en los chicos/as. Para la construcción de estas dimensiones se tomaron en cuenta una literatura de referencia que en parte puede ser mejorada. La conceptualización que se ha realizado de la inteligencia emocional dificulta en análisis casuístico de los resultados. Es decir, se obtienen resultados generales sobre el grado de inteligencia emocional, pero no se dispone de indicadores que permitan detectar aspectos de mejora o causas de un mayor o menor resultado general. Por esta razón el apartado referente a inteligencia emocional deberá eliminar alguno de los actuales indicadores e incorporar algunos nuevos. Para realizar estas mejoras se tendrán en

cuenta cuestionarios validados y estudios de GROU (Grup de Recerca en Orientació Psicopedagògica).

Lecciones aprendidas de la implementación del instrumento web y del sistema de evaluación

A inicios de febrero de 2015 el sistema web aún no está terminado por completo. Aún falta la incorporación de funcionalidades como el envío de cuestionarios vía mail, la generación de determinados informes o las gestiones de los planes de trabajo. No obstante, con las funcionalidades básicas ya se han enviado 4 cuestionarios. Con el trabajo realizado hasta el momento se pueden lanzar algunas apreciaciones que se detallan a continuación.

- Para el éxito de este tipo de sistema de evaluación es clave la implicación de los profesionales de intervención, pues no se dispone de un equipo específico para el trabajo de campo. En esta situación hay que conseguir un equilibrio entre dos elementos: incorporar la visión específica de cada profesional y adaptarse a su tiempo disponible. Es decir, si se quieren incorporar todas las visiones y matices de todos los profesionales, los cuestionarios e instrumentos de medida serán excesivamente extensos, pero si los profesionales no se sienten implicados ni reflejados en los instrumentos, habrá demasiados incentivos a no pasar los cuestionarios.
- Para poder implicar a los centros y los profesionales es muy importante dar feedback, un retorno de información analizada que les pueda ser útil. Hasta este momento el feedback que se ha dado es muy poco, y con la mejora del instrumento web se espera mejorar ese aspecto.

Bibliografia:

Nielsen, J., and Molich, R. (1990) *Heuristic evaluation of user interfaces*. Proc. ACM CHI'90 Conf. Seattle, WA

Kendall, J., Knapp, M. (2000) *The third sector and welfare State modernisation: inputs, activities and comparative performance*. Civil Society Working paper 14

Ebrahim, A., Rangan, V. (2010) *The Limits of Nonprofit Impact: A Contingency Framework for Measuring Social Performance*. Harvard University

Cuevas, J. (2010) *Tesina: L'externalització de serveis socials i comunitaris a través del tercer sector a la Generalitat de Catalunya*. Universitat Pompeu Fabra.

Observatori del Tercer Sector (2011) *Anuari 2011 del Tercer Sector Social de Catalunya*. Barcelona: Taula d'Entitats del Tercer Sector Social.

Edis, Equipo de Investigación Sociológica, S.A. (2012) *Anuario 2012 del Tercer Sector de Acción Social en España*. Barcelona: Fundación Luis Vives.

Roche, C. (1999) *Impact Assessment for Development Agencies. Learning to Value Change*. Oxford: Oxfam GB.

Fiennes, C. (2012). It ain't what you give, it's the way that you give it. Giving Evidence.

Collier, D (2011) *Understanding Process Tracing*. Political Science and Politics 44

Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996) *The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance*. Boston: Harvard Business School Press.

IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES – PORQUE EVALUAR?

Vera Maria Ribeiro Nogueira

Universidad Católica de Pelotas/Universidad Federal de Santa Catarina - Brasil.

E-mail – veramrn@gmail.com

Panel 11 - Evaluación

Resumen - Este texto aborda la importancia de evaluar la implementación de las políticas públicas. Más allá del reconocimiento de la aplicación constituirse en el "nudo ciego" de las políticas sociales, actualmente una serie de factores han llevado a una alteración en formas tradicionales de garantizar la protección social a través de las vías sociales públicas, y consecuentemente en sus procesos "evaluativos". Es fundamental el papel que vienen desempeñando los organismos internacionales de fomento y desarrollo referente a las políticas sociales, separando la formulación de la gestión. Otro factor es el énfasis de nivel local como responsable por la ejecución de los programas nacionales. Un tercer factor es reconocer que innumerables decisiones deben ser tomadas durante la implementación, las cuales quedan sobre responsabilidad de los actores políticos locales. Por lo tanto, se considera que la implementación es un momento donde nuevos procesos decisivos entran en escena, siendo los actores políticos locales, responsables por las decisiones que se deben tomar en el momento de la ejecución política. Tales decisiones muchas veces alteran, o inclusive revierten, la finalidad principal de los programas nacionales propuestos. Se agrega también la cuestión de la elección de los actores locales, se entiende que las políticas públicas son permeables de contradicciones y conflictos que se reponen en el momento de la operacionalización. Por lo tanto, se torna fundamental evaluar cómo las decisiones nacionales son reconfiguradas en el plano local, convirtiéndolo también en el "lugar de fabricación de la acción pública".

Palabras claves - evaluación, implementación, políticas públicas, burocracia, actores locales.

Introducción

Este texto aborda la importancia de evaluar la implementación de las políticas públicas, que depende de dos factores relacionados. El primero es la revisión constante sobre el tema, casi obligatorio por el hecho de dictar la materia Análisis de evaluación de políticas públicas en el programa de post-graduación en política social en la Universidad Católica de Pelotas desde el año 2006. El segundo deriva de más de diez años de investigaciones sobre evaluación política sobre la relación derecho-social a la salud y políticas de salud implementadas por el gobierno brasilero en áreas de fronteras internacionales.

Además del reconocimiento en la literatura confirmar la escasez estudios acerca de la implementación, y de la implementación constituirse en el "nudo ciego" de las políticas sociales, una serie de factores, en los últimos años, han llevado a una alteración en formas tradicionales de garantizar la protección social a través de políticas sociales públicas, y por consiguiente en sus procesos de evaluación.

Es fundamental el papel que han asumido los organismos internaciones de fomento y desarrollo referente a la protección social a través de las políticas sociales, separando la formulación de la gestión. Como complemento de esta consigna, se puede también agregar el tipo de evaluación imperante dentro de los organismos de fomento, o sea, centrada en los resultados y de forma extremadamente reducida en el proceso de implementación. Otro factor que se refiere a la importancia de evaluar la implementación es el reconocimiento de uno de los trazos comunes de las políticas públicas sociales, convirtiéndose el nivel local en responsable por la ejecución de las grandes directrices y programas nacionales. El tercer factor es reconocer que en la etapa de implementación innumerables decisiones deben ser tomadas, las cuales quedan sobre responsabilidad de los actores políticos locales.

Es, así, de fundamental importancia evaluar el comportamiento político de los gestores y de los "policy makers" locales, también para la evaluación de procesos y resultados, especialmente en países donde hay relativa autonomía de los niveles subnacionales. Por lo tanto, se considera la etapa de implementación, mientras unas de las etapas del ciclo de políticas públicas, momentos donde nuevos procesos decisivos entran en escena, siendo los actores políticos locales, responsables por las decisiones que deben tomarse en el momento de ejecución de la política. Tales decisiones muchas veces alteran, o realmente revierten, el propósito principal de los programas nacionales propuestos.

Se suma, sin embargos, el poder discrecional de los actores locales, entendiéndose que las políticas públicas son permeadas por contradicciones y conflictos que se reponen en el momento de la concretización (Hill, 2003, Frey, 2000).

Esta abordaje tiene su fundamento a partir del enfoque teórico que entiende la política pública como resultado de la configuración de los actores políticos, de recursos y reglas en el sentido de producir bienes o servicios para resolver necesidades colectivas sobre la responsabilidad o coordinación del Estado (Giraud, Warin, 2008)

Los diferentes niveles de acción pública son representativos y deben ser considerados, según la indicación de Borraz y Guiraudon (2008) en su discurso sobre acción pública y su transformación. Cada nivel dispone de diversas competencias y cambios de escala - de lo global a lo local, pasando por lo nacional, y tiene un impacto en la formulación de la acción pública y en la determinación de la ciudadanía. O sea, la descentralización al mismo tiempo en que lleva a una fragmentación de la acción pública, pues nuevas decisiones son tomadas en el plano de la implementación, puede alterar el estatuto de ciudadanía en relación a la garantía de derechos frente a la discrecionalidad de los agentes locales. Por lo tanto, es fundamental para evaluar cómo las decisiones nacionales son reconfiguradas en el plano local, convirtiéndose también el "lugar de fabricación de la acción pública".

Se destaca que el enfoque actual acerca de la implementación de las políticas públicas solamente puede ser aprendido a partir de un análisis político de esta función estatal. En este sentido el texto está organizado de la siguiente forma - una breve exposición sobre el concepto de política pública adoptado, la trayectoria y el enfoque conceptual acerca de la implementación, el papel de los actores políticos y profesionales, considerados como tales no solo los actores políticos *stricto sensu* sino también los que han sido denominados como burócratas a nivel de la calle. Se pretende con esta articulación argumentativa proporcionar una contribución suficiente para apreciar la importancia de la evaluación política de la implementación.

Política pública - una de las formas contemporáneas de ejercicio de poder público

Según Souza (2007), la política pública como campo de conocimiento nació en la década de 1950, en Estados Unidos, como disciplina a partir del análisis del Estado, o sea, el análisis de la acción pública y política, independiente de la evaluación de la política.

Di Giovanni (2009) confirma esa posición al enfatizar que, aunque los estudios de las intervenciones del Estado se hayan propagado por los países del capitalismo central, los científicos políticos norte-americanos fueron pioneros en la realización de estudios sobre este tema.

A partir de 1980 esa área de conocimiento pasa a recibir mayor atención y notoriedad frente a la adopción de políticas restrictivas de gastos, de las nuevas funciones asignadas a los estados nacionales; del papel de los gobiernos como agentes reguladores; del debate sobre los derechos humanos y el surgimiento de la sociedad civil en el escenario de la protección social.

Di Giovanni e Nogueira (2013, p.4) al referirse a las políticas públicas afirman:

A própria situação estrutural das sociedades contemporâneas passou assim a exigir que a expressão “políticas públicas” alcançasse uma nova conceituação ou, pelo menos, uma atualização de seus termos principais, de modo a que se fosse além daquela visão mais restrita e tecnicista que as vê, pura e simplesmente, como uma intervenção governamental em áreas consideradas socialmente problemáticas.

En los países en desarrollo, la aparición del tema deriva de la necesidad de elaborar políticas públicas para impulsar el crecimiento y reducir la pobreza, disminuyendo los impactos de la crisis provocada por la adopción del Consenso de Washington, especialmente en América Latina. Por lo tanto, en la década de 1990, el foco de investigación, centrado en el Estado es alterado, y las investigaciones pasan a valorizar la sociedad civil como agente de intervención, ejecución y evaluación de las políticas sociales y corroborando la propuesta del Estado mínimo y la privatización y tercerización de los servicios públicos.

Al abordarse políticas públicas se tornó casi un lugar común presentar la distinción entre los sentidos distintos de la palabra en la lengua inglesa. A pesar de correr el riesgo de repetición, se entiende que la explicación de esta distinción favorece el entendimiento de lo que argumentado en este texto, o sea, la importancia de la implementación. Recordando que en la lengua inglesa, existen varios términos específicos utilizados para referirse a los diversos aspectos o dimensiones relacionados a lo que en la lengua portuguesa y española es denominado política. Esos términos son polity (esfera política), politics (actividad política) y policy (acción pública). (Frey, 2000: Muller y Surel, 2007; Pereira, 2008).

Según Frey (2000), Murel y Surel (2004), Faria (2005), Capela (2007) y Cavalcanti (2007), el concepto de política pública posee un carácter multifacético y presenta distinciones conceptuales significativas, las cuales son unas de las primeras dificultades a ser enfrentadas en la investigación del tema. Hay unanimidad entre los autores de que no existe un consenso terminológico para

definir lo que es político.

En este debate, una importante contribución son las revisiones de literatura elaboradas por Souza (2007) y Cavalcanti (2010), que hacen el rescate de los conceptos de política pública y presentan el entendimiento de este término por varios autores. Las concepciones retratan un campo de estudio que analiza el gobierno a partir de las grandes cuestiones públicas: las acciones que el gobierno decide o no hacer: un conjunto de acciones del gobierno que irán a producir efectos específicos; la suma de las actividades de los gobiernos, que actúan directamente o por delegación, y que influyen la vida de los ciudadanos, y como se producen las decisiones y análisis que fundamentan las respuestas de las preguntas: quien obtiene qué? porque, y cuál es la diferencia? Se identifica en todos los conceptos, el sentido de intervención, y Di Giovanni (2009) va más allá, aclarando ser la política pública una de las formas actuales de ejercicio de poder público.

Para Souza (2007. p. 69), "la política pública se entiende como un campo de conocimiento que busca, al mismo tiempo, colocar al gobierno en acción y/o analizar esa acción (variable independiente) y, en caso necesario, proponer cambios en el ramo o en el curso de estas acciones (variable dependiente)". Según la misma autora existen varios tipos de políticas públicas en proceso de elaboración y ejecución, entre ellas, distributivas (que poseen recursos limitados y generan impactos individuales), regulatorias (más visibles al público, que envuelve burocracia, políticos y grupos de interés), redistributivas (llegan al mayor número de personas, políticas sociales universales) y constitutivas (tratan con procedimientos). Cada uno de estos campos posee una arena propia de debate y foros específicos de decisión, siendo el conocimiento un factor importante para la defensa de intereses que se oponen.

Pereira (2008) captura la política pública como la conversión de demandas y decisiones privadas y estatales en decisiones y acciones pública que afectan y comprometen a todos. Para la autora, el término público está asociado a la política, y esta no puede ser entendida como una referencia exclusiva del Estado, pues se refiere al asunto público. Para la autora, la política social puede ser entendida como producto de la relación dialécticamente contradictoria entre la estructura e historia y, por lo tanto, de las relaciones antagónicas entre capital y trabajo, Estado y sociedad, los principios de la libertad y de la igualdad que rigen los derechos de la ciudadanía. También de acuerdo con Pereira (2008), el concepto de política social es complejo y no puede ser resumido a la idea pragmática de la mera provisión o asignación de decisiones tomadas por el Estado y aplicadas verticalmente en la sociedad como entienden las teorías funcionalistas.

Cavalcanti (2010, p. 38) contribuye a la comprensión de la expresión política pública conceptuándola como “[...] un curso de acción o inacción, electo por las autoridades públicas para centrarse en un problema, que se expresa en el cuerpo de las leyes, reglamentos, decisiones y acciones del gobierno”.

A política pública está relacionada com as intenções que determinam as ações de um governo; com o que o governo escolhe fazer ou não fazer; com as decisões que têm como objetivo implementar programas para alcançar metas em uma determinada sociedade; com a luta de interesses entre o governo e sociedade; ou ainda, com atividades de governo, desenvolvidas por agentes públicos ou não, que têm uma influência na vida de cidadãos. (Cavalcanti, 2007, p. 38).

Para Muller y Surel (2004) los procesos de investigación de las políticas públicas señalan tres importantes abordajes: a) cuadro normativo de acción (recursos financieros, materiales, regulatorios, etc.); b) fuerza pública (elementos de decisión/asignación) y c) fuerza/orden local (influencia y la capacidad de tomar decisiones).

En la búsqueda de favorecer las investigaciones sobre políticas públicas Di Giovanni (2008) identifica cuatro estructuras que apoyan las políticas públicas (sin dar posibilidad a otras estructuras): a. estructura formal, compuesta por los elementos: “teoría”, prácticas y resultados; b. estructura sustantiva, compuesta por los elementos: actores, intereses y reglas; c. estructura material, compuesta por los elementos; financiamiento, apoyo, costos; y d. estructura simbólica, compuesta por los elementos: valores, conocimiento y lenguaje. Particularmente la lógica de las estructuras para análisis de las políticas de salud, han sido un arsenal analítico viable de hacer frente a las determinaciones macro y micro estructurales de las mismas. Es importante mencionar que el análisis de las políticas, a través de esta propuesta, no se realiza apenas por yuxtaposición de las informaciones sobre cada una de las estructuras, sino también por las relaciones de mutuas interferencias que se procesan entre ellas (Di Giovanni, 2008).

De acuerdo con el mismo autor, esa formulación varía dependiendo de las condiciones previas, o sea, algunos aspectos delineadores de las modernas democracias. Entre estos aspectos “se destaca una capacidad mínima de planeamiento en el interior de las instituciones estatales – aspectos técnicos y políticos; la permanencia de un orden político que garantiza los derechos de la ciudadanía y actores políticos competentes en la formulación de las agendas públicas” (Di Giovanni, p.1, 2008). Este aspecto es fundamental para determinar la implementación de programas e iniciativas jurídico-administrativas, tal es el caso de la presente propuesta.

La implementación de las políticas sociales – trayectoria conceptual

Durante un largo tiempo se entendió que la implementación sería una etapa posterior a la decisión y definición de metas y objetivos a ser alcanzados. En este sentido habría una relación armoniosa y convergente con los objetivos previstos. La implementación sería exclusivamente el “poner en práctica” las decisiones referentes a las políticas sociales y la preocupación de los agente políticos se situaba con los resultados finales de la política implementada. . La implementación sería exclusivamente el “poner en práctica” las decisiones referentes a las políticas sociales. Según señala Faria (2012), basándose en Van Meter y Van Horn, se trataba de una etapa que no involucraba cuestiones importantes. Se situaba más como preocupación de los administradores, teniendo como supuesto que no habría otras decisiones a ser tomadas en relación a los anteriores procesos decisivos, constituyéndose en una cuestión de gestión, la cual, bien conducida sería suficiente para dar cuenta de los resultados previstos. Detrás de esta preocupación se encuentra el punto de vista dominante del institucionalismo clásico, que consideraba la administración y la política como entidades separadas y articuladas únicamente por una relación jerárquica fluida. La profundización de los estudios sobre la revisión de las políticas mostró que, contrariamente a lo que venía siendo emitido hasta el momento, la implementación entendida como la efectiva concretización de los ideales, objetivos y principios de una determinada política pública “es engañosamente simple” (Faria, 2012, P. 8). Este cambio de perspectiva se lleva a cabo en la década de 1970 en los Estados Unidos y Europa, cuando la aplicación asume una nueva concepción y pasa a ser vista particularmente compleja y problemática, demandando atención sistemática no solo de los gestores públicos, sino también de los analistas académicos (Faria, 2012, p. 8).

La preocupación con la implementación se ha convertido en un tema de estudios, no solo en el área de la administración sino como en el de la propia política a partir de dos observaciones. Una fue el reconocimiento de que el proceso de implementación podría ser el responsable principal por los bajos resultados obtenidos por las políticas públicas de los Estados Unidos en la década de 1960. Implícito en este hallazgo estaba la percepción de que la actuación de las burocracias públicas no es neutra. Y que la implementación implica nuevos procesos de tomas de decisiones. El otro error fue tratar como distintas la política de la gestión, siendo la última entendida como elecciones libres y nuevos modelos en cuanto a lo que se debe ejecutar. En cierto modo, se entiende la burocracia estatal como integrada por actores no políticos, no electos, pero profesionales ocupando una carrera funcional competente para ejecutar las políticas públicas decididas en las instancias de “

gran política”. Estos factores han influenciado negativamente sobre la función de planificación y evaluación, lo que lleva a desacreditar a la importancia de procesos de evaluación. La crítica se centró principalmente sobre el aspecto regulador de calificaciones y su incapacidad para señalar elementos realmente significativos para explicar el éxito o fracaso de algunas políticas públicas.

Al tratar de explicar los impases de la implementación dos tendencias se fueron construyendo: la que entendía los procesos de implementación como una visión descendiente, el *top-down* y la que indica que los problemas se localizan en una visión ascendente – *bottom-up*. Estudios posteriores, a partir de la década de 1980, buscaron articular las dos tendencias y generaron modelos híbridos de análisis con la intención de articular las relaciones entre diferentes niveles de gobierno, además de indicar la restricción de las explicaciones lineales del proceso de implementación.

En el modelo *top-down*, de arriba para abajo, el énfasis es en la perspectiva de los burócratas de alto nivel jerárquico, suponiendo una línea de comando sin cuestionamiento por parte de los niveles burocráticos situados en los niveles más bajos de la administración y con reducido grado de discrecionalidad.

Os argumentos usados para recomendar o emprego do modelo *topdown* se referem à inter-relação ou mesmo interpenetração dos processos de formulação e implementação que ocorre, sobretudo em políticas formuladas segundo o modelo incremental. O modelo *top down* busca determinar o porquê de certas políticas serem bem sucedidas (bem implementadas), e outras não, partindo de uma definição de implementação como um processo em que as ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores, no momento da formulação (Cavalcanti, 2007, p.234).

Detrás de esta demostración descansa la idea de racionalidad administrativa y una orden burocrática jerárquica bastante rígida, con posibilidades de control de inicio al fin del proceso de las políticas públicas. Supone aun una relación lineal y procesal entre los objetivos y acciones a ser ejecutados, con poca libertad para los cambios y las nuevas contribuciones a lo largo de la trayectoria de las políticas. La implementación es vista como una secuencia lógica de los objetivos establecidos con la premisa “la jerarquía de la autoridad, la racionalización de los recursos, la optimización de los resultados y la separación entre el mundo político y el mundo administrativo”. (Cavalcanti, 2007, p. 237).

En el modelo *bottom – up*, o sea, de abajo para arriba, la idea central que contiene, es la imposibilidad de existencia de un control perfecto en el proceso de elaboración de la política,

incluyendo aquí el momento de la implementación. Esto se entiende como resultado de la interacción entre los diferentes niveles de los sistemas gubernamentales y no gubernamentales, racionalizado por los actores políticos con diferentes intereses y expectativas, además de campo discursivo y formas de luchas políticas también diversas.

No se entiende a la formación de política y su aplicación como poseedoras de una racionalidad inherentes y articuladas entre sí, sino como el punto de convergencia entre las propuestas y los intereses inmediatos de los ciudadanos. Estos, a su vez, utilizan estrategias para garantizar su espacio en la obtención de bienes y servicios públicos, las cuales pueden provocar cambios en el orden de los objetivos y metas.

En esta perspectiva de análisis a las vicisitudes, los obstáculos y los problemas de la implementación se asocian problemas de variada naturaleza, como la capacidad institucional de los agentes de ejecución; problemas de naturaleza política en la ejecución de programas o políticas que se “derivan de la resistencia y boicots realizados por grupos o sectores negativamente afectados por la política – en muchos casos sectores de la propia máquina administrativa estatal” (Silva, et al, 1994, p. 10). Estudios sobre situaciones concretas revelan un patrón donde predomina el cambio, la negociación, el intercambio, el disenso y la contradicción de los objetivos. Se entiende que la implementación, mediante la creación de políticas, requiere un nivel analítico diferente de otros métodos de evaluación. Es el momento de la vinculación entre las directrices y propuestas para la realización efectiva. A pesar que esta comprensión puede conducir a una visión reduccionista de la implementación, en la actualidad vienen ganando nuevos aportes teóricos e imponiéndose como una zona densa de significados, y por lo tanto, requiere un esfuerzo teórico conceptual preciso para revelar sus matices. Su complejidad deriva de los actores involucrados en las políticas públicas y privadas, que no siempre se tiene en cuenta en el análisis de las políticas públicas. La separación entre los productores y ejecutores, una de las características actuales de las directrices sobre las políticas públicas de los organismos multilaterales, compite para dificultar la integración de los sectores. Debe tenerse en cuenta la pluralidad de intereses presentes entre los actores políticos, como ONGs, burocracia estatal de diferentes niveles, asociaciones diversas de la sociedad civil, que no siempre convergen en términos de propuestas políticas y en el momento de la ejecución articulan nuevos grupos de presión, dirigido para revertir los intereses en beneficio

propio. Es un juego político que opera en la ejecución de las directrices, que a menudo, si no altera completamente el sentido original de las propuestas, provoca cambios significativos.

De esa forma, las decisiones sobre políticas públicas representan apenas las intenciones de resolver problemas de algún actor social. Ellos pueden ser expresados en las determinaciones legales, en programas de acción, en proyectos, etc. Es decir, el proceso de desarrollo de una política pública está permeado por cuestiones políticas (*politics*) que van más allá de la esfera puramente técnica. (Cavalcanti, 2007, p. 230).

La implementación corresponde a la ejecución de actividades que permiten que acciones sean realizadas con miras a la obtención de metas definitivas en el proceso de producción de política y en contraste con una visión clásica de *policy cycle*, incorpora una perspectiva procesal al mismo. Por lo tanto, la implementación es entendida como el momento de nuevas decisiones y negociaciones, es decir, crea política. En esta perspectiva de análisis a las vicisitudes, los obstáculos y los problemas de implementación se asocian a problemas de variada naturaleza, como la capacidad institucional de los agentes de ejecución, problemas de naturaleza política en la implementación de los programas o políticas y además “derivan de la resistencia y boicots realizados por grupos o sectores negativamente afectados por la política – en muchos casos sectores de la propia maquinaria administrativa del Estado” (Silva, et al, 1994, p. 10). Estudios sobre situaciones específicas revelan un padrón donde prevalece el cambio, la negociación y el intercambio, el disenso y la contradicción de los objetivos. Se entiende que la implementación, mediante la creación de políticas, impone un nivel analítico diferente de otros métodos de evaluación. Se restablece en la ejecución de negociaciones que no se completaron o quedaron inconclusas a propósito por los actores políticos involucrados en el ámbito propio de cada política. Estos hechos denotan el carácter dinámico y complejo de esta fase de las políticas públicas. (Cavalcanti, 2006).

Actores políticos – Implementadores de políticas públicas

Por lo tanto, el tercer aspecto que demuestra la importancia de la evaluación de la implementación es relativo al protagonismo de los actores locales, sean directivos y profesionales, especialmente estos últimos, designados en la literatura como burocracia a nivel de la calle. Es decir, los profesionales que están en la punta de los sistemas de protección social y ejecutan programas

relacionados con su campo de acción. Un punto en común en las experiencias analizadas en estudios anteriores sobre política de salud es que (Nogueira, 2011; Perez y Nogueira, 2009; Agustini y Nogueira, 2010; Nogueira et al, 2012), cuando son positivas, surgen sistemáticamente de las acciones de algunos gestores más afinados con la garantía universal del acceso a bienes y servicios de la salud. Estos actores políticos no tienen habilidades similares en todos los sectores de la administración debido a dos situaciones: las diferencias de los sistemas de protección social y el grado de descentralización de cada país o de cada política.

Se confirma, por lo tanto, que el local es también el lugar de “fabricación” de la acción pública, según confirman los autores anteriores, Hay que tener en cuenta también, que en Brasil, los municipios, tienen prerrogativas casi federales, compitiendo en cierta medida con los gobiernos estatales.

Todo o processo de implementação independentemente do tipo de controle que sobre ele é exercido, envolve um grau de discricionariedade. Aquele que delega a ação a ser implementada perde, de alguma maneira, uma quantidade de controle. Isso significa dizer que, mesmo em instituições onde a implementação da política está sujeita a um rígido controle hierárquico, existe algum grau de discricionariedade. Seu estudo permite identificar os fatores que influenciam a maneira pela qual a combinação de regras e discricionariedade se desenvolve e é levada a cabo pelos implementadores. Deve-se ter em mente, tanto as características específicas das questões em jogo, quanto às forças econômicas, políticas e sociais (Cavalcanti, 2007, p. 231).

El debate sobre la importancia de los actores políticos y profesionales en el momento de la ejecución de las políticas públicas ha ido en aumento debido a dos hechos. El primero es el énfasis de las organizaciones multilaterales, entre las cuales se destacan las orientaciones del Banco Mundial y, en América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina. Con pequeñas variaciones apuntan a una inversión del modelo centralizado que estructuró la protección social en los países de América Latina hasta la década de 1980. Así, una de las soluciones propuestas por las agencias y organismos de financiación, basado en el Consenso de Washington, fue la reducción del papel del Estado, tanto a través de la privatización de las políticas de protección para las organizaciones de la sociedad civil, así como la descentralización para los niveles subnacionales. Esta alteración favoreció el protagonismo de los actores políticos gubernamentales y no gubernamentales, haciendo relevante su papel en la aplicación de directrices nacionales. A su vez, las estructuras locales y subnacionales tornan más problemático el aspecto de control de la ejecución, tanto por el hecho de no tener personal técnico y administrativo a menudo calificado, para las posiciones arbitrarias que surgen de una cultura

política acribillada por el particularismo y personalismo que ofrecen la elite política de América del Sur, con pocas excepciones. En el caso de la transferencia para asociaciones de la sociedad civil, el riesgo de metamorfosis en las políticas y programas propuestos esta cuestión se vuelve más crucial, porque la autonomía de gestión de las mismas, en numerosas ocasiones, hace que sea casi imposible un seguimiento más efectivo. Colaboran para esta situación, en ambos casos, las formas de control que se han utilizado desde los programas nacionales, con la tecnología informática, altamente cuantitativa.

En este aspecto contribuyen también dos cuestiones para dificultar el seguimiento: la escasez de personal técnico capacitado para operar las bases de datos y la falta de comprensión de la importancia de la vigilancia para ajustes en la política.

Autores como Lotta (2012) y Faria (2003) señalan, también, que los análisis sobre nuevos actores siguen limitados y restringidos para analizar como las acciones desarrolladas se distancian de aquellas planeadas. Además, consideran que existe un vacío en el papel de los burócratas de la calle y de la entera discreción de los agentes profesionales.

Actualmente, hay una cierta evidencia en la literatura sobre la revisión en el sentido que los ejecutores poseen cierto grado de maniobra debido a la delegación de facultades o prerrogativas bajo los aspectos jurídicos y administrativos, que les dan mayor o menor grado de discrecionalidad. Esto permite, a estas figuras, escoger entre diversas alternativas o no operar las políticas. Además de los agentes estatales que también se incorporan como profesionales ejecutores.

Según Vianna (1996), ya que la implementación debe ser considerada como una interacción entre numerosos intereses, los problemas encontrados en la implementación tienden a estar relacionados con el control y la dirección de un gran número de actividades con la variedad de actores que forman parte del "juego" y con un conjunto de reglas preestablecidas por las autoridades.

El enfoque teórico que privilegia la acción de los actores políticos y profesionales de la implementación de la política pública se acerca a la perspectiva del modelo de "abajo hacia arriba" (*bottom-up*, es decir, hace hincapié en la importancia de los burócratas y profesionales en la aplicación de las decisiones políticas. En este caso, de acuerdo con Cavalcanti (2006) las acciones

de estos actores se perciben como respuestas a problemas no resueltos en el momento de la creación o como opciones de elecciones de alternativas para superar posibles déficits que se produjeron durante este tiempo.

o resultado de um processo interativo por meio do qual uma política se mantém em formulação durante um tempo considerável e se relaciona com o contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação. Derivam dos problemas de implementação, no âmbito deste modelo, os ajustes que os funcionários (executores) fazem para adaptar as decisões anteriormente tomadas (ou apenas esboçadas) com as características e contextos onde a política é realmente implementada. O Modelo *Bottom-Up* identifica assim, quem está influenciando o quê, como e por que ocorre um resultado (CAVALCANTI, 2007, p.226-227).

Una línea teórica similar, pero no convergente dirige esta perspectiva para el componente político esencial en los procesos de toma de decisiones locales relacionados con la implementación. Es el lugar donde se encuentra el juego político de los intereses en disputa entre las figuras involucradas en el sector de la política a implementar.

El mayor o menor poder discrecional de los implementadores depende de las fuerzas locales y cómo se articulan en términos de poder. Según Faria (2003) los estudios tradicionales de mediación de intereses no han dado cuenta de la diversificación y complejidad de los procesos de articulación a nivel local, con baja formalización y participación de nuevos actores y nuevas formas de intereses de encaje. Una línea de pensamiento sobre el poder discrecional de los agentes locales encuentra en este poder una mayor contribución mayor de participación de las organizaciones locales. Lotta (2012) destaca dos impases en la literatura sobre el tema de los agentes locales en la implementación. El primero es el enfoque en acciones y comportamientos gubernamentales y no en sectores u organizaciones que tienen intereses en la implementación. “Há, portanto, uma lacuna nos estudos, por não focarem os fatores ambientais e as influências de contexto que existem e afetam os processos de implementação” (Lotta, 2012, p. 21). El segundo se encuentra en los pocos estudios con el objetivo de

compreender de que forma a discricionariedade opera na atuação dos agentes implementadores, ou seja, como colocam em prática suas ações (e interações), exercendo sua discricionariedade [...] Ou seja, para se compreender a ação efetiva do Estado, pressupondo que os implementadores o representam e por ele respondem, é necessário entender justamente a ação e a interação realizada por estes implementadores (Lotta, 20012, p. 22).

En cuanto al papel profesional en la implementación de políticas se coloca como un tema relativamente reciente en la literatura. Los cambios en las funciones del Estado y la expansión de

las políticas sectoriales indican que la separación entre la esfera política y la técnica no era tan rígida como se pensaba anteriormente. Lotta (2012), basado en Lipsky, reafirma la importancia de los burócratas profesionales, en la medida en que son presionados por las demandas para la prestación de servicios y acciones de forma efectiva, son igualmente presionados por los usuarios de servicios para aumentar la eficiencia y la eficacia. Se recuerda también que, especialmente la expansión de los sectores de servicios por los estados hace de este tema uno de los factores determinantes para el logro o no de las políticas de acuerdo con sus directrices. Por lo tanto, los burócratas de la calle son los agentes intermediarios entre el Estado y el público objetivo de la política, teniendo un gran impacto en la vida de las personas. Este impacto resulta de ser responsable de la aplicación de los criterios de elegibilidad para la realización de pruebas de medios para el acceso a bienes y servicios y, en cierto modo constituyen como un vínculo entre el ciudadano y el Estado.

Independientemente de la afiliación institucional, los ejecutores profesionales de la política son personas con referencias personales, como valores, expectativas de vida y diferentes compromisos éticos, que influyen en la manera de implementar la política. Hay un movimiento similar en relación a los usuarios de servicios, que al exigir servicios y acciones se vuelven rápidamente clientes, de los cuales requieren un comportamiento compatible con el determinado por la política y tratados de acuerdo con esos padrones unificados e indiferenciados (Lotta, 2012).

Estas consideraciones ayudan a hacer hincapié en la importancia de los actores locales en la implementación de las políticas.

Consideraciones finales

El propósito de este artículo fue evidenciar la importancia de incorporar en la evaluación de políticas públicas, especialmente en el sector social, la etapa de implementación, aspectos que aún no son parte, o que aún son escasos, en el repertorio analítico sobre la implementación. Se ha tratado de presentar un concepto amplio de política pública, entendiendo como formas contemporáneas de ejercicio de poder y, al mismo tiempo muestra que nuevos arreglos institucionales por parte de los Estados nacionales están cambiando el poder centralizado, a partir de la consigna de la descentralización de los servicios y acciones para los niveles subnacionales. También se abordó la metamorfosis producida en las políticas nacionales en materia de vigilancia,

lo que favorece un enfoque cuantitativo que deja de lado las acciones locales, de orden cualitativas, lo que contribuye a la discrecionalidad de los actores políticos responsables por la implementación. Estos nuevos ajustes expresan la ampliación del poder político de los actores locales, ya sean políticos o profesionales. La integración de estos nuevos actores pueden contribuir a una mayor democratización de la política o, por el contrario, restringir sus actividades, en función de los acuerdos locales y negociación de intereses presentes en la ejecución.

Referências

- Borraz, O; Guiraudon, V. “Changer La société” *Politique publique*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 2010. Print.
- Cavalcanti, Paula Arcoverde. Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas : uma contribuição para a área educacional. Tese de doutorado. Faculdade de Educação. Unicamp. 2007. Print
- Di Giovanni, G.; Nogueira, M. A.; *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: FUNDAP, 2013. Print.
- Di Giovanni, Geraldo. *As estruturas elementares das políticas públicas*. NESPP/UNICAMP, 2008. Print.
- Faria, C. A. P. (Org.). *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed PUC Minas, 2012. Print.
- Faria, C. A. P. “A política de avaliação das políticas públicas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 59 (2005): 97-109. Print.
- Frey, K. “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. *Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA, 2000. Disponível em internet em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158> Acesso em 22 set 2014.
- Giraud, O., Warin, Philippe. (2008). “Introduction. Les politiques publiques: une pragmatique de la démocratie”. In O. Giraud, Warin, P. (Ed.), *Politiques publiques et démocratie* (pp. 7-31). Paris: La Découverte. Print.
- Hill, H. Understanding implementation: street-level bureaucrats ‘resources for reform’. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 13 (2003): 265-282. Print.
- Lotta, Gabriela. S. “O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade”. In: FARIA, C. A. P. (Org.) *Implementação de políticas públicas: Teoria e prática*. Belo Horizonte: PUCMinas, 2012. Print.
- Muller, P.; Surel, Y. *A análise das Políticas Públicas*. Pelotas: EDUCAT, 2004.v
- Perez Giménez, Roser and Nogueira, Vera Maria Ribeiro. La construcción de los derechos sociales y los sistemas sanitarios: los desafíos de las fronteras. *Rev. katálysis*

- [online]. 2009, vol.12, n.1 [cited 2015-01-13], pp. 50-58 . Available from:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802009000100007&lng=en&nrm=iso>. ISSN 414-4980. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-4980200900010000> .
- Nogueira, Vera Maria R.; Perez, Jiménez, Roser; Fagundes, Helenara S.; “Elementos para reavaliação dos Direitos Sociais e da Cidadania nas Fronteiras MERCOSUL”. *Argumentum*. vol.12 no.2 (2012): 48-58. Disponível em <http://www.periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/1247>
- Agustini, Josiane e Nogueira, Vera Maria Ribeiro. A descentralização da política nacional de saúde nos sistemas municipais na linha da fronteira Mercosul. *Serv. Soc. Soc.* [online]. 2010, n.102 [citado 2015-01-13], pp. 222-243 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000200003&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0101-6628. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282010000200003>.
- Pereira, Potyara. “Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania”. In. BOSCHETTI, Ivanete et all. *Tendências contemporâneas da Política Social no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2008. Print.
- Preuss, Lislei; Nogueira, Vera Maria R. “O pacto pela saúde nas cidades-gêmeas da fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina e o Uruguai”. *Textos e Contextos* V.2. 1 (2012): 05-23. Disponível em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/12346> .
- Silva, P. L. B.; Melo, A. M. B. “O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos”. *Caderno de Pesquisa*, Campinas, SP, n. 48, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Universidade Estadual de Campinas, 1994.
- Souza, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*. 16 (2006):20- 45. Print.
- Viana, Ana Luiza. “Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas”. *Revista Brasileira de Administração Pública*. 30 (1996) : 5-43. Print.

“Participación ciudadana en Sistemas de Evaluación de Políticas Sociales de Latinoamérica”

Propuesta para el Panel nº11 del V Congreso REPS

Carolina Muñoz-Mendoza

Investigadora Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas. Universidad de Chile

Doctoranda en Políticas Públicas. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas

Universidad Autónoma de Barcelona.

PALABRAS CLAVES: Evaluación de políticas sociales, Enfoque de derechos, Participación ciudadana.

PRESENTACIÓN: La ponencia analiza en perspectiva comparada, el proceso político-ciudadano que implican los Sistemas de evaluación de políticas sociales de países latinoamericanos, dilucidando en qué medida las evaluaciones se orientan desde la perspectiva de derechos que definen los modelos de gestión de políticas sociales de la región.

RESUMEN

Un rasgo común a las actuales políticas sociales latinoamericanas es la inclusión de enfoques teórico-políticos como el de “protección social” que valida modelos de intervención ecológico-sistémicos que comprenden los problemas sociales desde una perspectiva compleja y multi-causal. Asimismo, el enfoque de “derechos” que releva la función política de las políticas sociales, como instrumentos garantes de derechos ciudadanos, desde los más básicos como la subsistencia, hasta los de participación ciudadana en la gestión de las propias políticas sociales.

En la región ha existido un importante aumento del gasto social, con fuertes cuotas de inversión social directa y focalizada, como ocurre con las transferencias monetarias condicionadas¹. El otro tipo de inversión es “institucional indirecta”, pues no llega directamente a la población, pero se destinan a fortalecer la capacidad público-institucional para desplegar las políticas sociales y sus nuevos desafíos. Dentro de ello, destaca la creciente inversión en evaluación, que en algunos países ha implicado la institucionalización de áreas, sistemas o mecanismos de evaluación “propios” del ámbito de las políticas sociales, que se distinguen por tanto de los sistemas nacionales de evaluación². De esta manera y al igual

¹ Que suelen complementarse con programas de acompañamiento socioeducativo. Dentro de estas iniciativas se encuentran por ejemplo, Bolsa familia en Brasil, Puente en Chile, Solidaridad en Costa Rica, Oportunidades en México o Equidad en Uruguay.

² Algunos países que cuentan con un desarrollo en esta línea son Chile, Uruguay, México o Costa Rica.

como ocurre con la participación ciudadana, la evaluación de las políticas sociales es una variable crítica que los países gradualmente han decidido abordar.

Como puede apreciarse, las políticas sociales no solo deben asumir los desafíos que en sí mismos implican los problemas “sustantivos”³ a los que se dirigen, sino que ahora además deben responsabilizarse por desplegar “procesos de gestión participativos”. Sobre esto, las evidencias indican que la participación se expresa predominantemente en la implementación y planificación, no existiendo aún claridad sobre el rol que tiene la ciudadanía dentro de la evaluación y cómo ello incide o no, en los resultados de las políticas.

Desde el punto de vista de la evaluación en tanto, la discusión teórica también ha evolucionado, dado un giro importante desde las tendencias positivistas originales, hacia los enfoques de “cuarta generación”⁴ que proponen una aproximación constructivista, que al igual como ocurre con el enfoque de derechos, releva la necesidad de incorporar a los sujetos o actores sociales. En el marco de esta corriente se han perfilado enfoques como *Enlightenment model* de Carol Weiss, *Responsive evaluation* de Robert Stake, *Pluralista* de Monier o *Focused evaluation* de Patton, todos los cuales ponen en el centro del análisis el desarrollo de métodos y herramientas que faciliten la participación de actores, aportes que resultan especialmente pertinentes para una evaluación con perspectiva ciudadana, como la que promueven las políticas sociales de la región.⁵

³ Denominación de Subirats, Knoepfel et al. (2004) para distinguir a estas políticas de aquellas de tipo institucional.

⁴ Guba y Lincoln (1989).

⁵ Cabe también mencionar el enfoque de *evaluación múltiple* de Majone, que amplía la perspectiva más allá de la investigación evaluativa, reconociendo que conforme a la multiplicidad de actores, existe una diversidad de métodos de evaluación que aportan información evaluativa válida.

LA TENDENCIA HACIA LA FLEXIGURIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO FRANCESAS Y ESPAÑOLAS: UNA EVALUACIÓN PRELIMINAR¹

M^a Paz Martín Martín

Investigadora Dpto. Psicología Social, Universidad Complutense de Madrid.

mpaz.mart.mart@gmail.com

Carlos J. Fernández Rodríguez

Profesor Dpto. Sociología, Universidad Autónoma de Madrid

carlos.fernandez@uam.es

Panel 11

Abstract

Hacia los años 2000 y, particularmente, en los últimos años de la crisis económica, de 2010 a 2013, los discursos sobre el empleo y el desempleo contenidos en las regulaciones laborales de Francia y España se aproximan considerablemente entre sí, a la vez que lo hacen a los fundamentos ideológicos, teóricos y axiológicos del paradigma de flexiguridad europeo; pero también presentan importantes matices diferenciadores. En este artículo analizamos esta última fase de producción legislativa sobre el empleo y el desempleo en ambos países desde una perspectiva comparativa y la ponemos en relación a los elementos sociales, políticos y económicos que estuvieron en la base del surgimiento de los sistemas laborales de cada uno de estos Estados. Tratamos de destacar continuidades, fisuras, fallas y rupturas con las propias bases fundacionales y contextos de partida de cada uno de estos Estados sociales. Para ello, en primer lugar, presentamos una pequeña incursión analítica en lo que denominamos “paradigma de la flexiguridad” con el fin de identificar los parámetros de cambio ideológico y teórico que entraña este concepto europeo; en segundo lugar, nos referimos a la fundación de los modelos laborales de Francia y España señalando diferencias y similitudes entre ambos, para en tercer lugar, mostrar las e(-in)voluciones más recientes de dichos modelos a través del análisis del discurso de las regulaciones de los años 2010-2013. Por último, reflejamos las reflexiones más importantes que se desprenden de esta indagación en un apartado conclusivo.

Palabras clave: flexiguridad, relaciones laborales, políticas de empleo, Estado social, crisis.

1. Introducción

Este trabajo tiene por objetivo aproximarse a la política de empleo europea asociada al paradigma de la flexiguridad, centrandó nuestra atención en dos experiencias concretas, la francesa y la española, con el fin de evaluar sus contenidos y ejes de actuación. Nuestra contribución es de carácter teórico-empírico. Por un lado, evidencia la importancia de los

¹ Este trabajo es un borrador.

procesos socio-históricos a la hora de explicar y evaluar las derivas que toman las políticas de empleo actuales, en relación con las influencias europeas, en cada contexto; por otro lado, pretende desgranar una serie de claves discursivas presentes en el marco legislativo que se encuentran en la base del desarrollo de las acciones concretas de fomento del empleo y lucha contra el paro y la precariedad laboral.

La noción de flexiguridad emerge en los últimos años en el marco de la Estrategia Europea para el Empleo como nueva propuesta de equilibrio socio-económico a través de una determinada regulación del empleo/desempleo y del mercado de trabajo. Se trata de un concepto ambiguo, complejo y polisémico que, sin embargo, se alza como referente o “concepto-guía” de las actuaciones de los Estados miembros en materia de empleo y protección social. Desde su difusión por las instituciones europeas (*Hacia los principios comunes de la flexiguridad*, 2007), los estudios en torno a la flexiguridad han ido en aumento, tratando de dilucidar “posibilidades de ser” teóricas y políticas de esta noción.

Curiosamente, este concepto (junto con los de empleabilidad, activación, etc.) se viene gestando y haciendo popular en un clima de creciente flexibilización del mercado de trabajo y una tendencia a la (des)calificación de los programas de seguros sociales como “pasivos”. Se está dando cuenta, por tanto, de una importante transformación en términos de valores y representaciones en el ámbito de la regulación laboral que ha pasado, en un primer momento, por la “difamación” de la norma de seguridad -desbancada por los valores y principios que encarna el paradigma de la activación- y está evolucionando hacia una recuperación del término, si bien dotado de otra carga semántica, tal y como se pone de manifiesto en la apropiación que de él realiza el concepto de flexiguridad (Martín et al., 2014).

A lo largo de la década pasada y, particularmente, en los últimos años de la crisis económica (2010-2013), los discursos sobre el empleo y el desempleo contenidos en las regulaciones laborales de Francia y España se han ido aproximando considerablemente, a la vez que participan de los fundamentos ideológicos, teóricos y axiológicos del paradigma de flexiguridad europeo; pero también presentan importantes matices diferenciadores. En esta comunicación vamos a analizar la última fase de producción legislativa sobre el empleo y el desempleo en ambos países poniéndola en relación tanto al marco de la flexiguridad europea como a los elementos sociales, políticos y económicos que estuvieron en la base del surgimiento de los sistemas laborales de cada uno de estos Estados. Tratamos de destacar continuidades, fisuras, fallas y rupturas con las propias bases fundacionales y contextos de partida de cada uno de estos Estados sociales. Los materiales empíricos utilizados son los textos fundacionales de la flexiguridad en el marco de la Unión Europea y una serie de textos legislativos reguladores del empleo y el desempleo del período 2010-2013 en Francia y España².

En primer lugar, presentaremos una pequeña incursión analítica en lo que denominamos “paradigma de la flexiguridad” con el fin de identificar los parámetros de cambio ideológico y teórico que entraña este concepto europeo; en segundo lugar, nos referiremos a la fundación

² Los segundos se especifican en su sección correspondiente, la cuarta; los primeros son: European Commission (2007). “*Integrated guidelines for growth and jobs 2008-2010*” COM(2007)803final. Employment and Social Affairs, Brussels : European Commission. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/guidelines_en.htm
European Commission (2007) “*Towards common principles on flexicurity : More and better jobs through flexibility and security*” Employment and Social Affairs, Brussels : European Commission. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flex_comm_en.pdf

de los modelos laborales de Francia y España señalando diferencias y similitudes entre ambos, para en tercer lugar, mostrar las e(-in)voluciones más recientes de dichos modelos a través del análisis del discurso de las regulaciones de los años 2000 y 2010-2013. Por último, en las conclusiones, comprobaremos que la aproximación francesa y española a la flexibilidad presentan cada una un carácter propio, condicionado por su “basamento” institucional e histórico; sin embargo, las legislaciones del último período de la crisis desvelan la potencia de las corrientes de regulación externas, que parecen abocar la política de empleo de ambos estados a una única y misma dirección, la de la individualización y desregulación de las relaciones laborales bajo la retórica de la urgencia y la amenaza de la crisis económica.

2. Aproximación epistemológica y aspectos metodológicos.

Para llegar a conocer las interconexiones entre las políticas y regímenes de empleo nacionales y las corrientes externas, que tienden a generar homogenización, exploramos las categorías políticas de seguridad, desempleo, empleo y desempleado en su contexto de producción y tratamos de indagar en los fundamentos teóricos de las especificidades institucionales de estas políticas y en los compromisos sociales que les son asociados (Lefresne, 1999:24). Tratamos de tener en cuenta la inscripción socio-histórica de las nociones y los dispositivos de regulación del desempleo. Los diversos significados que estas nociones (seguridad, riesgo, desempleo, protección, etc.) adquieren dependen de la experiencia y los conflictos situados en el tiempo y en el espacio. Por tanto, en este trabajo, el análisis de los dispositivos y discursos legislativos se encuentra situado en el marco de sus orígenes, de las configuraciones de las relaciones de fuerza que se han dado en cada momento así como las tendencias políticas y económicas que han interactuado con estos dispositivos y discursos. Así, respectivamente, empleamos una combinación de análisis gubernamental y análisis societal.

Desde la perspectiva de la gubernamentalidad, la política y las políticas incorporan, a modo de argumentos legitimadores, aparatos de conocimiento productores de verdades. Las políticas quedan integradas por *epistemes* o racionalidades políticas y por las técnicas, estrategias y tácticas que el gobierno pone en marcha desde y hacia estas racionalidades, las llamadas tecnologías de gobierno o *techne*. Así, racionalizar los problemas significa definir lo que es normal. Los discursos son portadores y operadores de este ejercicio de problematización, definición, distribución de responsabilidades y producción de sujetos que es la política misma (Foucault, 1992 ; Rose, 1996 ; Henman, 2006). En definitiva, entendemos las políticas de empleo como “*discursos de verdad*” que son resultado de disputas insertas en procesos histórico- culturales concretos, son fruto de y expresan relaciones de poder, distribuyen responsabilidades y producen sujetos.

A través del análisis societal, se comparan conjuntos de interdependencia entre dimensiones de análisis relativamente comparables de un país al otro (Maurice, 1998). En este trabajo las dimensiones son: el contexto histórico y socio-económico, las instituciones y procesos administrativos, las relaciones de poder (entre actores) y los compendios de significados, representaciones y valores. A partir de esta idea de “conjuntos de interdependencia entre dimensiones de análisis” se construye el modelo comparativo de la investigación.

Sometemos estos textos a un análisis crítico del discurso tratando de descubrir en los textos aquello que termina siendo naturalizado y normalizado: la distribución de derechos y responsabilidades entre los sujetos, las redes de relaciones (semánticas) que refieren versiones de mundos sociales coexistentes en los textos. Seguimos a autores como Foucault 1992;

Alonso, 1998; Bourdieu, 2001; Conde, 2010; Wodak y Meyer, 2002; Lakoff, 2007; o Martín Criado, 2014).

3. El paradigma de la flexiguridad: La transformación del concepto de seguridad³.

En esta sección tratamos de responder a preguntas cómo: ¿cuáles son las concepciones hegemónicas de empleo y protección social que se difunden desde las instituciones europeas?, ¿qué transformaciones sufren la noción de empleo y protección social/seguridad en el seno de los discursos europeos sobre flexiguridad?

En primer lugar, a través del análisis de los textos, constatamos que la flexiguridad opera una subversión (incluso, “inversión”) de los fundamentos teóricos e ideológicos que integraron las primeras regulaciones del trabajo y estas que abrieron una nueva etapa de regulación de lo social tras la Segunda Guerra Mundial. Así, la flexiguridad implica: la disolución de la asimetría en las relaciones entre empresario y trabajador, la redefinición de las relaciones entre ciudadano y Estado, en términos de relaciones contractuales individuales, la reformulación del significado de seguridad en relación al empleo/desempleo y la definición de la realidad como una realidad marcada por la economía globalizada y la sociedad del conocimiento (Martín, 2008; 2009). Estas representaciones adquieren eficacia simbólica a través de una serie de líneas discursivas, que les dotan de su capacidad productora de verdades y referentes de actuación.

a) Discursos de incuestionabilidad:

- El discurso de la economía incontrolable y autónoma: *“Los shocks que le son impuestos desde su economía...”*

- El lenguaje de la urgencia y la amenaza: *“esto puede que agrave las preocupaciones relativas a...”, “...los sistemas de subsidio (...) puede que tengan un efecto negativo sobre la intensidad de las actividades de búsqueda del nuevo empleo y puede que reduzcan los incentivos financieros para encontrar el nuevo empleo”.*

- El discurso de la auto-referencialidad del sistema y la no alternativa, de modo que adaptarse al problema es la solución; las políticas no persiguen afrontar los problemas sino adaptarse a ellos: *“...que aprovechen en su totalidad las oportunidades que les presenta la globalización”; “Europa necesita mejorar su capacidad de anticipar, desencadenar, absorber el cambio....”*

- Lenguaje declarativo, declarativo de intenciones y declarativo de cómo es la realidad, definidor de cómo son las cosas. El lenguaje declarativo de intenciones es claramente prescriptivo⁴ y en él reside una de las fortalezas de la regulación endógena europea frente a la inexistencia de regulación exógena. Este tipo de lenguaje se pone de manifiesto en el uso de verbos como “deber”, “necesitar” y “ser”: *“deben resultar más ganadores de los procesos de cambio y mayor movilidad...”; “La UE y los EM necesitan progresar...”* de modo que estos discursos definen lo que se necesita; *“Una aproximación de flexiguridad integrada es fundamental...”; “La seguridad (...) es más que...”; “La UE necesita mayor y más efectiva*

³ Esta sección se basa en parte del capítulo tercero de la tesis *Reinvención del gobierno del desempleo: Francia y España ante el marco referencial de la flexiguridad* (Martín, 2013).

⁴ Du Gay (2012) refiere este aspecto como el carácter moral de los discursos empresariales anti-burocráticos.

inversión en capital humano..” “Los individuos necesitan incrementadamente...”, “los trabajadores del mercado interno actuales necesitan apoyo...”

- El discurso de la nueva normalidad: *“La vida laboral está llegando a ser más compleja...”; “La manera en la que los ciudadanos europeos viven y trabajan está cambiando rápidamente”, “...los contratos indefinidos han quedado obsoletos”...*

b) Líneas discursivas de la confusión y la contradicción:

- Vaguedad en el discurso y contradicciones de sentido: *“Los shocks que le son impuestos desde su economía...”* (la economía es autónoma pues “impone shocks”, pero al mismo tiempo es parte integrante de Europa, “su economía”).

- El discurso del tránsito, el movimiento y el cambio; la promoción de la cultura de lo incesante: *“Europa necesita mejorar su capacidad de anticipar, desencadenar, absorber el cambio....”, “prestaciones de desempleo adecuadas para facilitar las transiciones”, “Los trabajadores (...) necesitan acumular y renovar habilidades constantemente”, “...seguridad en el empleo más que seguridad en el puesto de trabajo...”, “Las prestaciones para los ciudadanos y la sociedad deberían acumularse desde un aumento de movilidad de los trabajadores entre empresas”, “la protección social necesita apoyar no inhibir movilidad”, etc.*

c) Líneas discursivas del bien común; en este caso, el éxito y la modernización:

- El lenguaje de la competición: *“más ganadores”, “más movilidad ascendente”*. La competitividad de las empresas correlaciona con la empleabilidad de los trabajadores: *“...que sean más productivos y adaptables conduciendo a una mayor innovación y competitividad”, “La estrategia de formación continua comprehensiva... es un factor crucial para la competitividad de las firmas y la empleabilidad a largo plazo de los trabajadores”*

- La flexibilidad es condición del éxito y progreso personal del trabajador: *“Progresar en sus vidas laborales” “movimientos exitosos”, “a mejores trabajos”, “movilidad ascendente” y “un desarrollo óptimo del talento”*

- El lenguaje de la modernización y el cambio constante correlaciona con el marco de sentido de la formación y el reciclaje: *“actualizarse constantemente para hacer frente a la innovación y al cambio tecnológico”*. Frente a ello, los aspectos del pasado son denostados: *“los contratos indefinidos han quedado obsoletos”*.

d) Líneas discursivas en torno a las nuevas formas de intervención “flexigura”:

- Discursos de la vigilancia y la desconfianza: *“revisión continua de los incentivos y frenos que resultan..., “un seguimiento y condicionalidad de las prestaciones para asegurar...”*

- Discursos de la intervención sobre el individuo: *“...equipar a la gente con las habilidades...”, “...que sean más productivos y adaptables...”, “..buena disposición para aceptar el cambio...” “...apoyo para prepararse para y sentirse...”*

- El discurso del equilibrio y el “reparto de responsabilidades”: “*Flexiguridad implica un equilibrio entre derechos y deberes para los empleadores, los trabajadores, los solicitantes de empleo y las autoridades públicas*”, “...en cooperación con sus empleadores”.

Los contenidos de la protección social del sistema de empleo moderno se evaporan y el significativo se llena de lo contrario de lo que fue en virtud de una fascinación por la movilidad. La seguridad, entonces, queda inundada de significados que antes le eran opuestos y lleva consigo una fuerte apelación a la responsabilidad personal, que hace que esta nueva seguridad dependa no de las instituciones sino de los propios trabajadores (Martín *et al.*, en prensa).

En lo que sigue a esta sección trataremos de comprobar hasta que punto estas líneas discursivas y transformaciones en los principios y valores intervención se encuentran en las regulaciones socio-laborales de los estados miembros. La tarea principal es el análisis societal e interpretativo/gubernamental de las políticas sociolaborales nacionales de Francia y España, en sus contextos socioeconómicos, historia, evolución y prácticas, con el fin de indagar en sus transformaciones y su tendencia o no hacia las formaciones ideológicas y representaciones que componen los marcos de interpretación de la intervención conforme a la noción europea de flexiguridad.

4. Francia y España frente a la flexiguridad: Antagonismo y confluencia entre los orígenes del sistema laboral y las “regulaciones de la crisis” (2010 y 2013).

4.1. Francia y España, dos historias de lo social vecinas, ¿y parientes?

Los mecanismos de gestión social del empleo y el desempleo en Francia y España parten de una conceptualización similar de los problemas. La idea de necesidad de protección de un contratante débil en la relación de trabajo y la representación de la pérdida involuntaria del empleo como un riesgo, frente al que es preciso actuar mediante el establecimiento de dispositivos de previsión, se encuentran en la base de la gestión pública del empleo y el desempleo en ambos países. Así, en ambos países, las primeras políticas de empleo/desempleo se organizan en torno a las categorías bismarckianas de “responsabilidad industrial”, “riesgo profesional” y “previsión”.

Aparte de estos aspectos comunes de base, las diferencias en la evolución y características de la regulación son significativas. La implantación y desarrollo de los sistemas de producción industrial en ambos territorios operará como factor clave de diferenciación entre sus dos historias de gestión de lo social⁵. En Francia, como en Inglaterra, la Revolución industrial comienza a tener consecuencias importantes en la problematización del trabajo y la falta de trabajo desde finales del siglo XIX. El sistema de legislación laboral comienza a desarrollarse en estos momentos. En cambio, en España la industrialización tiene una implantación tardía, dispersa y desigual en el territorio, hasta el punto que se ha llegado a hablar de “industrialización fallida” (Nadal, 1977); sin embargo, las crecientes desigualdades económicas y la inestabilidad política favorecen un clima de tensión social y conflicto desde finales del siglo XIX.

Al cabo del primer tercio del siglo XX, las historias de la gestión de lo social en Francia y España son en buena medida opuestas, aún así, podemos decir que son dos historias de lo social, aparte de “vecinas”, “parientes”. Con esta metáfora del parentesco pretendemos evocar

⁵ Contemos con todas las variables que apunta Carlos Prieto (1994) al hablar de “regímenes de empleo”.

un mismo punto de partida en lo que se refiere al marco de interpretación del problema (episteme) y a tecnologías de gobierno (*techne*), de modo que ambos países han compartido las mismas lógicas de gestión en distintos momentos, privada al principio, pública racionalizada al final del período. Las principales diferencias las encontramos en las características socio-económicas e historia política de cada uno de los países, las corrientes de pensamiento acerca de lo social que adquieren implantación y la configuración de las relaciones de poder entre actores.

Durante los restantes cuarenta y cinco años hasta llegar a 1975, las diferencias entre estas dos historias de lo social se hacen abismales. Mientras que en España pasa fugazmente la Segunda República, se produce la guerra civil y se instaura la dictadura, en Francia, comienza a darse una intervención más estandarizada y sistematizada del desempleo, y las altas cifras del mismo sirven incluso de revulsivo para reforzar la conciencia obrera, hasta el punto que se crean organizaciones colectivas de desempleados, y se incrementa el protagonismo de los sindicatos. Esta tendencia culmina con la transferencia de la gestión global del mercado de trabajo al Estado, tras la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo final de preservar y/o luchar por el mantenimiento del pleno empleo. El Estado aparece a partir de ahora como el promotor y el árbitro de las negociaciones fundamentales (Palier, 2002; Barbier, 2009).

En cambio, en España, salvando el paréntesis de la Segunda República, se retoma y profundiza en una historia de represión del antagonismo y silenciamiento del conflicto durante el franquismo y la tendencia continuará en la transición a la democracia, cuando la conflictividad social y la reconstrucción de las relaciones laborales quedan subordinadas al objetivo del “mantenimiento del orden” para favorecer el reestablecimiento de la democracia.

Toda la implantación, desarrollo y crisis del Estado social que en Francia tiene lugar entre 1945 y 1975, en España, se produce entre 1978 y 1984. Además, tras la dictadura, se produce en España el fenómeno de la búsqueda de la modernización y la integración europea a cualquier precio, cuyas consecuencias serán fundamentales para la configuración de las políticas de empleo. Por tanto, en este país, el modelo de ordenación socio-laboral keynesiano, que había permanecido 30 años en Europa, tiene una duración de 6 años en los que, por otro lado, no deja de prestarse atención a la incorporación de las “tendencias modernizadoras”. Así, la construcción del Estado de bienestar español presenta como signos distintivos en el entorno europeo no solamente el hecho de ser rápida, compacta y anacrónica sino que además, a nivel interno, ha de lidiar con las consecuencias de la transición política y la crisis económica.

En lo que respecta a transformaciones en las relaciones de fuerza entre actores, los actores sociales y las relaciones laborales en Francia y España presentan algunas características similares a día de hoy (debilidad de las organizaciones sindicales, predominancia de la gestión estatal, hegemonía del discurso y las decisiones empresariales, etc.); sin embargo, cabría prestar atención a las particularidades y el grado en que estos aspectos se dan en cada caso y cuáles son los factores que subyacen a su existencia.

En Francia, la crisis económica de los años 1970, que propicia una interpretación de la situación en clave de crisis de legitimidad del sistema, va a provocar además fragmentación y debilitamiento de las organizaciones sindicales (muestra de ello es el intento fallido de negociación del primer acuerdo multidimensional sobre la flexibilidad –Freyssinet, 2010-). Mientras que en Francia fracasan los acuerdos en España comienzan a producirse. Sin embargo, en el proceso de transición a la democracia y de constitución de un Estado

democrático y social de derecho, la configuración de un sistema de relaciones laborales sólido no llega a ser ni siquiera un objetivo preferente en este país. Estas cuestiones se verán subordinadas al establecimiento pacífico del sistema democrático (se trataba de asegurar la estabilidad del sistema a partir de la reducción de la conflictividad social). Por eso, podemos decir que si bien en Francia los años 1980 son años de debilitamiento de las fuerzas sindicales, en España, estas organizaciones y su capacidad de acción ya nacen lastradas con la debilidad. En España el rol central del Estado en la gestión del empleo/desempleo existe desde un primer momento en el período democrático y desde una larga tradición; en Francia, aunque el Estado ha mantenido una posición primordial en la gestión de las políticas de empleo (sobre todo, no tanto en las de desempleo) –recordemos su rol de colaborador desde los primeros años del siglo XX y su posición de actor referente y guía durante los años 1940-, ésta ha sido una posición compartida y en comprometido diálogo con los actores sociales hasta que esta tradición se fractura, cuando los sindicatos aparecen divididos y enfrentados, como consecuencia de la crisis de los años 1970. A partir de este momento, el Estado, junto a las organizaciones empresariales, se ha visto fortalecido. Comienza a detectarse un desplazamiento claro del Estado hacia el mercado. Este desplazamiento va a contribuir al proceso de puesta en cuestión de la constitución del sistema social francés que se produce en estos momentos.

Como vemos, en ambos países el Estado ha tenido un papel fundamental en la gestión del empleo/desempleo que se ha visto incrementado a lo largo del tiempo, pero los procesos por los que ha llegado a ser así y, en consecuencia, el carácter de este rol clave difieren notablemente.

4.2. Crisis económica, crisis de la regulación laboral: Las reformas del mercado de trabajo 2010-2013.

Desde 2010 y hasta hoy (junio de 2013), se produce en Francia y España una progresión, profundización e intensificación de los modelos de acogimiento de la flexiguridad que se han venido fraguando durante las décadas anteriores (en Francia, particularmente desde la década de los 2000).

Las cifras de desempleo y los efectos de la crisis son muy distintos en ambos países⁶ y, sin embargo, asombran las similitudes entre las actuaciones de política de empleo que se ponen en marcha, sobre todo, en lo que a sus fundamentos teóricos e ideológicos se refiere así como las retóricas que las revisten.

Tanto en Francia como en España los discursos de incuestionabilidad que sostienen la legitimidad de las reformas de las políticas de empleo van a pasar de tener como protagonista a la globalización y la adaptación a los avances tecnológicos, a poner en el centro de los principales resortes de legitimidad a la crisis económica actual.

En España, la crisis va a ser el hilo conductor de una serie de reformas desde finales de la década de los 2000, incluido como ya vimos en el capítulo quinto, el RD 2/2009, y hasta hoy. A él se suman posteriormente, el RD 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el

⁶ Una de las características definitorias del caso español respecto al francés, es la gran sensibilidad y vulnerabilidad del mercado de trabajo y la estructura económica a las crisis económicas. Incrementos y reducciones drásticas del desempleo caracterizan el mundo del trabajo en este país (Artiaga et al., 2014). De hecho, en 2012, 15 puntos separan las tasas de desempleo de Francia y España (10,2% y 25%, respectivamente) cuando en 2008 eran 3 (7,5% y 10,7%) (Eurostat).

programa temporal de protección por desempleo e inserción; la Ley 35/2010, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo; el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo y el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (posteriormente convertido en Ley 3/2012). Como muestra del protagonismo de la crisis en cada una de ellas, se observa el reclamo a la “urgencia”. Este reclamo a la urgencia será un importante recurso por el que todas estas normas legislativas se invisten de un carácter incuestionable.

Entre todas estas normas, han sido de carácter más general y trascendente la Ley 35/2010 y la Ley 3/2012, a ellas dedicaremos la mayor atención. Las otras dos normas, el RD 10/2009 y 3/2011 se centran en la regulación del desempleo y, por ello, merecen, al menos, una breve mención. Nos centremos en las dos primeras, ya que aglutinan el peso de la reforma haciendo una breve mención a estas últimas.

El primero (el RD 10/2009) supone el reforzamiento de la llamada “protección pasiva”, presentando un marcado carácter asistencial para paliar las consecuencias de empobrecimiento de la población que está desencadenando el incremento del paro de larga duración⁷. Esta norma pone el acento en el carácter contractual de la reinserción y habla de “compromiso” (“...y se comprometan a realizar las distintas actuaciones que se determinen por el Servicio Público de Empleo correspondiente en el itinerario activo de inserción laboral”). Así, compromiso y reinserción pasan a integrar un nuevo campo de términos interrelacionados, implicando un llamamiento a la responsabilidad de los desempleados de su situación.

Por su parte, el Real Decreto-ley 3/2011, habla de la necesidad de mejorar las políticas de empleo, ante una situación de urgente necesidad. Esta “mejora” se entiende en términos de “eficiencia”. Esta norma se ubica en los últimos meses de la legislatura del PSOE y parece tener un carácter más programático, de declaración de intenciones, que de remodelación efectiva. En ella se habla de los servicios de empleo como servicios “totales”, para las personas desempleadas, ocupadas y empresas. Se pone énfasis en el enfoque personalizado y el itinerario individual. Se incide en el carácter contractual y coactivo de las políticas activas, al hacerse mención especial al “acuerdo personal de empleo”, en el seno del compromiso de actividad, y a las correspondientes sanciones en el caso de incumplimiento.

La ley 35/2010 y la ley 3/2012 constituyen, hasta hoy, dos ejemplos de intervenciones paradigmáticas frente a la crisis económica actual desde la perspectiva de dos legislaturas distintas con partidos políticos “antagónicos” (que se disputan la alternancia) en el poder. Sin embargo, estas normas no son tan contrapuestas entre sí. Las dos se aferran al recurso a la crisis económica como argumento que genera urgente necesidad, y las dos trasponen la situación de crisis al ámbito de la regulación laboral, de modo que la crisis no es sólo económica sino “crisis del modelo laboral” (Ley 3/2012, EM) o “crisis del modelo de relaciones laborales” (Ley 35/2010, EM), por encontrarse estos modelos aquejados de una carente capacidad adaptativa a las nuevas situaciones planteadas por la dicha crisis⁸. En

⁷ En esta norma se establece la asignación de una pequeña cantidad mensual, durante seis meses, a todas aquellas personas que han agotado las prestaciones contributivas y no contributivas y cuya renta familiar no alcanza un determinado umbral (el 75% del Salario Mínimo Interprofesional).

⁸ Nótese el matiz entre “modelo de relaciones laborales” y “modelo laboral” entre la norma que se elaboró bajo la legislatura del PSOE y la que se elaboró bajo la legislatura del PP. No obstante, este matiz es meramente

consecuencia, se observa una perpetuación e intensificación de los discursos auto-referenciales y los llamados discursos de la nueva normalidad o definidores de la nueva realidad, que hemos identificado como paradigmáticos de la flexiguridad en la sección primera. Estos discursos en términos de “inoperancia del modelo” nos hablan de la necesidad de implantación de cambios totales y, por tanto, de la necesidad de transformaciones radicales en los paradigmas de intervención, que son también transformaciones ideológicas y axiológicas.

Así, en las dos normas se encuentra muy presente la llamada a la adaptación. El discurso hegemónico de la adaptación. Ambas leyes identifican como problemas específicos mayores, en el seno de esta crisis del modelo, la segmentación del mercado de trabajo, la ausencia de flexibilidad interna en el seno de las empresas y la inoperancia de los servicios públicos de empleo. Favorecer la “flexibilidad interna” va a resultar un mal menor ante la pérdida del puesto de trabajo, un “mal menor” revestido de modernidad y adaptación a los nuevos tiempos. La ley 35/2010 inicia este camino del recurso a la flexibilidad interna, cuya continuación correrá a cargo de la ley 3/2012, y reengancha con la tradición precarizadora de las bonificaciones a la contratación indefinida y los contratos formativos. Además, se da entrada a las agencias de colocación privadas con ánimo de lucro, como colaboradores de los servicios públicos o de forma autónoma, pero coordinada. Estas agencias se establecen como tales bajo autorización del gobierno (central o de las CC.AA.).

En la Ley 3/2012, la retórica alarmista alcanza tintes hiperbólicos y se observa una alusión explícita a los fundamentos teóricos e ideológicos de la flexiguridad como modelo referencial de intervención y configuración del mercado de trabajo⁹. Esta ley supone un avance en el proceso de desregulación del empleo y las relaciones laborales potenciando así la vulnerabilidad de los trabajadores: se intensifica la línea de la ley 2/2009 con el abaratamiento del despido y la facilitación de los ERES. También se trata de incentivar la “flexibilidad interna” a la que hizo llamamiento la ley 35/2010, sujetándose cada vez más las condiciones de trabajo a la productividad de la empresa. Así, la inestabilidad económica de la empresa tendrá un reflejo más inmediato e intenso en las condiciones de trabajo de los empleados¹⁰. Se precarizan los contratos indefinidos, al alargar el período de prueba a un año, en el que el empresario puede prescindir sin consecuencias de los trabajadores. Se desprovee el empleo de su carácter colectivo, debilitando las posibilidades de negociación a nivel sectorial. Los convenios de empresa estarán por encima de los convenios sectoriales, suponiendo una importante pérdida de capacidad de negociación efectiva. Se enfatiza el carácter penal de las disposiciones, llegando a conformar regulaciones basadas en la amenaza (la amenaza como tecnología de regulación del comportamiento)¹¹. Además, las empresas de trabajo temporal podrán actuar como agencias de colocación cuando cumplan los requisitos establecidos. En consecuencia, esta ley va a levantar múltiples protestas. A finales de 2012 se admiten a trámite dos recursos de inconstitucionalidad contra la misma.

retórico ya que la ley 35/2010 no contempla ninguna disposición relativa al fortalecimiento del modelo de relaciones laborales.

⁹ “La reforma propuesta trata de garantizar tanto la flexibilidad de los empresarios en la gestión de los recursos humanos de la empresa como la seguridad de los trabajadores en el empleo y adecuados niveles de protección social. Esta es una reforma en la que todos ganan, empresarios y trabajadores, y que pretende satisfacer más y mejor los legítimos intereses de todos” (Ley 3/2012, Preámbulo).

¹⁰ Por ejemplo, el empresario puede decidir “por necesidades de la producción” reducir el salario y aumentar la jornada laboral.

¹¹ Se puede llegar a despedir por 9 faltas debidas a enfermedades cortas en el plazo de dos meses

En Francia, tras el aluvión de reformas de los años 2000, tanto relativas al empleo (ANI 2008), como al desempleo y la reforma administrativa de la gestión del desempleo (Leyes de 2005, 2008 y 2009), se da un nuevo salto hacia la flexiguridad, en la línea del ANI de 2008 para la modernización del mercado de trabajo de 2008, en enero de 2013.

Este nuevo acuerdo se denomina «*Accord National Interprofessionnel du 11 janvier 2013 pour un nouveau modele économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés*»¹². Este acuerdo tiene la particularidad de no contravenir el tono de las reformas propuestas en 2008, sino más bien darle continuidad, siendo, sin embargo, un acuerdo que se firma bajo el gobierno socialista de François Hollande (una vez ganadas las elecciones en mayo de 2012). Esta inopinada continuidad tiene también su expresión en términos de puntos en común con la reforma laboral de 2012 en España, bajo el recién estrenado gobierno de Mariano Rajoy.

El ANI de 2013 incide en la idea de la portabilidad de derechos, entendiéndola como una modernización de la protección social; la flexibilización del empleo y la individualización de las relaciones laborales, que ya introdujo el ANI de 2008, a través de la figura de la “ruptura convencional”. Sin embargo, este acuerdo va más allá pues redefine los despidos por causas económicas de modo que los plazos se reducen, los procedimientos se simplifican y las negociaciones al interior de la empresa ganan protagonismo, en detrimento de las decisiones jurídico-administrativas. Junto con ello, se da carta blanca al recurso a la flexibilidad interna, con el fin de recolocar a los trabajadores en puestos que le sean más rentables a la empresa. Esta flexibilidad interna lo es para los empresarios, pero se torna en precariedad para los trabajadores, ya que estos se van a encontrar bajo el yugo disciplinador de “la amenaza” de perder el empleo bajo el nombre de “despido por motivos personales” (en vez de “despido económico”), si no aceptan tales reubicaciones. Esta “flexibilidad interna” responde a lo que Revilla y Tovar (2011), en un esfuerzo por categorizar las lógicas del control organizacional, han denominado “lógica fluidal”.

No obstante, estas propuestas de reubicaciones y cambios internos se entienden paradójicamente planteadas en el seno de una “negociación interna”. Así el término “negociación” se suma al proceso general (que afecta a otras nociones, como la de “seguridad”) de des-poseción de su significado habitual para adoptar el de su opuesto, “imposición”, sin que el significante pierda su eficacia simbólica, ya que en el seno de una negociación interna en la empresa, las propuestas del empresario se imponen por la asimetría intrínseca que rige en ese contexto. Esta flexibilización interna incluye la posibilidad de reducir los salarios o incrementar las horas de trabajo en nombre de las necesidades productivas de la empresa. Todos estos aspectos resultan asombrosamente en consonancia con la anteposición de los intereses de los empleadores a los de los trabajadores en la reforma laboral española de 2012 (la nueva regulación de los EREs, la regulación del empleo a través de la flexibilidad interna, la redefinición de las condiciones de trabajo en función de la productividad de la empresa y la introducción explícita del “despido” -también, en caso de acumulación de faltas por enfermedades cortas- como figura de disciplinamiento moral).

Por otra parte, la “portabilidad de los derechos” (*portabilité de la couverture santé, droits rechargeables*, etc.) se basa en el mantenimiento de los mismos a través de diferentes situaciones de empleo/desempleo; por tanto, es preciso ir ganando derechos para poder mantenerlos. Esto remite a la idea de que los derechos no se tienen, se acumulan; los derechos

¹² LOI n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi

no se tienen se generan, se ganan. La idea de “portabilidad de los derechos” refiere, por tanto, la transformación interpretativa de las prestaciones o la protección por desempleo. La protección por desempleo pasa de concebirse como un “recibir” a un “hacer”, y se contractualiza. Además, se introduce la posibilidad de negociar un período de movilidad voluntaria asegurada para aquellos que quieran cambiar de trabajo.

Estos nuevos derechos o formas de protección social resultan enormemente ajenos a la tradición francesa (aunque emerjan filtrados por la reflexión y el debate a nivel nacional) y se ponen en marcha en un contexto de creciente debilitamiento de las organizaciones sindicales; por ello, la garantía de que, en la práctica, sean verdaderos derechos en lugar de escotillas vulnerabilizadoras se pone en entredicho.

Esta sección supone la constatación de un acercamiento, en los últimos tres años no sólo a dichas epistemes y technes por parte de cada Estado, sino también de las formas de regular de ambos Estados entre sí y, sobre todo, en lo que se refiere al empleo, más que al desempleo. Se trata, curiosamente, de una aproximación que se produce al margen de la variable “partido político en el gobierno”; coincide con un momento de crisis económica prolongada, cuyas consecuencias son distintas en ambos Estados, y cuando el proceso de debilitamiento de las organizaciones sindicales se agudiza en los dos. Todo ello parece apuntar a un reforzamiento de la potencia de las regulaciones exteriores/internacionales, como son las de la UE.

Este nuevo acercamiento entre ambos países, y esta progresión hacia la flexiguridad, se refleja en que se da un paso más en las líneas discursivas que ya señalamos en la primera sección y que, en lo sucesivo, hemos identificado a lo largo de los distintos análisis realizados. Por ejemplo, se profundiza en:

- Las líneas discursivas del bien común, entendido como éxito y modernización: La lógica de la competición como interés supremo se instala, al someterse, sin cuestionamientos, las condiciones de trabajo de los empleados a la productividad de la empresa. A esto se ha denominado, regulación del empleo a través de la flexibilidad interna (“flexibilidad interna” a favor de los empleadores).

- Los discursos de lo incuestionable, que incluyen: la referencia a la economía como ente incontrolable y autónomo; el uso del lenguaje de la urgencia y la amenaza; el discurso de la auto-referencialidad del sistema y la no alternativa, de modo que adaptarse al problema es la solución, así que las políticas no persiguen afrontar los problemas, sino conseguir la adaptación a los mismos. Estos tienen como nuevo resorte de legitimación la crisis económica.

- Líneas discursivas de la confusión y la contradicción por la que se producen mutaciones en los significados tradicionales de los términos, convirtiéndose estos en potentes recursos retóricos. Por ejemplo, “negociación” pasa a significar “imposición”. Estos recursos discursivos se presentan estrechamente relacionados con el uso de la “amenaza” como herramienta disciplinadora.

- Los discursos del nuevo equilibrio, del reparto de responsabilidades se ponen de manifiesto en la desaparición de las fórmulas que refieren una necesidad de compensación en las relaciones entre empresarios y trabajadores; a su vez, se plasman en el reforzamiento del sentido contractual en las relaciones con los servicios públicos.

5. Conclusión: Resistencia y permeabilidad en la tendencia hacia los discursos de flexiguridad en las políticas laborales de Francia y España.

En este trabajo se pone de manifiesto un claro acercamiento de Francia y España hacia las epistemes y technes de la flexiguridad según pautas y evoluciones distintas, que se han observado a través del estudio de conjuntos de interdependencia comparables de un país al otro y particularmente atendiendo al factor socio-histórico. En definitiva, los grados de permeabilidad que puede alcanzar el impacto global en un país tienen que ver con los entramados de relaciones de fuerza entre actores internos al mismo así como con los desarrollos históricos de sus políticas y tradiciones institucionales. Las relaciones de fuerza parecen resultar más significativas para producir permeabilidad en el caso francés y la tradición institucional ofrece cierta base de resistencia, aunque con ciertas particularidades contraproducentes. En el caso español, ambas variables han jugado a favor de la permeabilidad.

La aproximación francesa y española a la flexiguridad presentan cada una un carácter propio, condicionado por su “basamento” institucional e histórico; sin embargo, las legislaciones del último período de la crisis desvelan la potencia de las corrientes de regulación externas, que parecen abocar la política de empleo de ambos estados a una única y misma dirección, la de la individualización y desregulación eufemística de las relaciones laborales bajo la retórica de la urgencia y la amenaza de la crisis económica.

En los últimos años, la referencia a la globalización ha dejado paso a la referencia a la crisis en los discursos de las políticas sociolaborales de los distintos Estados europeos, incluidos aquellos cuya experiencia de la crisis es tan dispar como es el caso de Francia y España. La crisis económica aparece como tótem de la política del “nuevo Estado de bienestar”; es común denominador y elemento unificador de experiencias y necesidades. En este trabajo, al preguntarnos cómo una crisis con origen financiero se transforma en una crisis que nos enseña sobre políticas sociales, una crisis que muestra la evidencia de un error en las políticas sociales, llegamos a la conclusión de la importancia que adquiere la construcción socio-política de la crisis que impulsa y acompaña estrategias discursivas del tipo: innovación conceptual¹³, desplazamientos semánticos de modo que un término puede llegar a significar su opuesto, intercambiabilidad de conceptos de modo que se da un ejercicio de prefiguración positiva de lo negativo a través de la eficacia simbólica del significante o procesos de desposesión de significados (imposición=negociación; seguridad=flexibilidad; precariedad = flexibilidad interna), la creación de nuevos campos semánticos (inserción, compromiso personal, búsqueda activa), sobre todo, a través del recurso a la urgencia, la amenaza y la incontestabilidad.

Es a través de estas estrategias discursivas cómo reformas vulnerabilizadoras son presentadas como reformas que empoderan. Las reformas que recortan derechos son modernas porque se adaptan a los nuevos tiempos. Lo social se considera anticuado y es despilfarrador (Fernández y Martín, 2014). Tal y como advierten Del Pino y Rubio (2013) al enunciar los enfoques de aproximación constructivistas o hermenéuticos al estudio de la reforma del Estado de

¹³ Serrano et al (2014) coinciden en la importancia de estos ejercicios de innovación conceptual. Para profundizar en otros aspectos de las estrategias discursivas de la crisis en la misma línea que venimos adoptando en este trabajo se recomienda su fabulosa contribución “Serrano Pascual, A., Fernández Rodríguez, C.J. y Artiaga Leiras, A. (2014) “Epílogo, la reforma laboral de 2012: a golpe de metáforas”, en Fernández Rodríguez, C. y Serrano Pascual, A. (coords.) *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*, Madrid, CIS.

Bienestar, confrontar estas visiones que fundamentan un tipo determinado de reforma, y contrarrestar la tendencia neoliberal que desencadenan, requerirá de la puesta en marcha de estrategias discursivas alternativas y apropiados recursos de difusión.

Bibliografía

Alonso, L.E. (1998) El análisis sociológico de los discursos: Una aproximación desde los usos concretos. En Alonso, L.E., *La mirada cualitativa en sociología. Una aproximación interpretativa* (pp. 187-220). Madrid: Fundamentos,

Arbaiza, M. (2009) Antecedentes de la previsión social en España: Prácticas históricas de la previsión social. En S. Castillo, S. y R. Ruzafa (coords.) *La previsión social en la historia*. Madrid (pp.553-576), Madrid: Siglo XXI

Artiaga Leiras, A. Tovar Martínez, F.J. y Fernández Rodríguez, C.J. (2014). Capítulo 3: Mercado de trabajo y protección social en España”. En Carlos Fernández Rodríguez y Amparo Serrano Pascual, A. (Coords.) *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo* (pp. 81-105) Madrid: CIS.

Barbier, J.C. (2011), *Comparative method and a sociology of “activation”*. *Presentation seminar*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Barbier, J.C. (2009) France. En P. Beer and T. Schils (Eds.), *The Labour Market Triangle. Employment Protection, Unemployment Compensation and Activation in Europe*. (pp. 174-197). Cheltenham : Edward Elgard Publishig Limited.

Barbier, J.C. (2002) Marches du travail et systèmes de protection sociale : Pour une comparaison internationale approfondie». *Sociétés Contemporaines, 45-46*, 191-214.

Bourdieu, P. (2001) *¿Qué significa hablar ?* Madrid: Akal.

Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós

Conde, F. (2010) *El análisis sociológico del sistema de discursos*. Madrid: CIS, Cuadernos Metodológicos

Dean, H. (2004) *The ethics of welfare. Human rights, dependency and responsibility*. Bristol: Policy Press.

Del Pino, E. y Rubio, M.J. (2013). El estudio comparado de las transformaciones del Estado de Bienestar y las políticas sociales. En Eloísa del Pino y M^a Josefa Riubio (Eds.) *Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid, Tecnos.

Donzelot, J. (1994) *L’ invention du social*. Paris : Éditions du Seuil.

Du Gay, P. (2012) *En elogio de la burocracia*. Madrid: SigloXXI.

Fernández Rodríguez, C.J. (2014) Capítulo 5: La creación de las bases del sistema de regulación del desempleo. En: Carlos Fernández Rodríguez y Amparo Serrano Pascual (Coords.) *El paradigma de la flexibilidad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo* (179-220). Madrid: CIS.

Fernández Rodríguez, C.J. y Martín Martín, M.P. (2014) Los discursos sobre la modernización de los Servicios Públicos de Empleo: ¿hacia una nueva forma de gobernanza? *Política y Sociedad*, 51, (1), 177-200.
<http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/42054>

Fernández Rodríguez, C.J. Martín Martín, P. and Serrano Pascual, A. (2012), “Flexicurity and the semantic transformation of the concept of security : the modernisation of the Spanish social protection”. *International Journal of Society Systems Science*, 4, (2), 150-166.

Foucault, M. (1999) La Gubernamentalidad. En Foucault, M., *Ética, estética y hermenéutica*. Barcelona: Paidós.

Foucault, M. (1992) *El orden del discurso*, Buenos Aires: Tusquets Editores. (edición electrónica)

Freyssinet, J. (2010) *Négociier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*. Malmaison: Éditions Liaisons.

Henman, P (2006) Welfare reform as governance reform: the prospects of a governmentality perspective. En P. Henman and M. Fenger (Eds.), *Administering welfare reform: international transformation and welfare governance* (19 – 42). Bristol: Policy Press.

Jepsen, M. y Serrano, A. (2005) The European Social Model: an exercise in deconstruction. *Journal of European Social Policy*, 15 (3), 231-245.

Jobert, B. et Muller P. (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris : Presses Universitaires de France.

Keune, M. y Serrano, A. (2014) The Power to Name and Struggles over Meaning: The Concept of Flexicurity. En M. Keune y A. Serrano (eds.) *Deconstructing flexicurity and developing alternatives approaches for employment and social policy* (1-26) New York: Routledge,

Lakoff, G. (2007) *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Editorial Complutense.

Lakoff, G. and Johnson, M. (2003) *Metaphores we live by*. London: The University of Chicago Press.

Lefresne, F. (1999) *Systèmes nationaux d'insertion professionnelle et politiques publiques de l'emploi en direction des jeunes : une comparaison européenne*, Tesis doctoral. Director : Bernard Gazier. Université Paris I.

Guillén, A.M. y Luque, D. (2014). Evolving social policy languages in Spain: what did democracy and EU membership change? En D. Béland y K. Petersen (eds.) *Analysing Social*

Policy Concepts and Language: Comparative and transnational perspectives (263-276)
Bristol: Policy Press

Guillén, A.M. y León, M. (2011) *The spanish welfare state in the European context*.
Aldershot: Ashgate.

Martín Criado, E. (2014) Mentiras, inconsistencias y ambivalencias. *Revista Internacional de Sociología*, 72, (1), 115 – 138.

Martín Martín, M.P, Serrano Pascual, A. y Tovar Martínez, F.J. 2014. Capítulo 2: La noción de flexiguridad como la conciliación de lo irreconciliable. En C. Fernández Rodríguez y A. Serrano Pascual (coords.) *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo* (59-80) Madrid: CIS.

Martín Martín, M.P. (2013) *Reinvención del gobierno del desempleo: Francia y España ante el marco referencial de la flexiguridad*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Martín Martín, P. (2009) Questioning the employment system: the European flexicurity approach, *The journal of Industrial Relations and Human Resources*, 11(5), 95-114.
<http://www.isguc.org/?p=article&id=400&vol=11&hum=5&year=2009>

Martín Martín, P. (2008) *El sistema de empleo moderno en cuestión: la flexiguridad*. Trabajo de investigación para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Martín Valverde, A. (1987) La formación del derecho del trabajo en España. En M. Martín Valverde, F. Palomeque López, F. Pérez Espinosa, M.E. Valdés dal Ré, Casas Baamonde y J. García Murcia (Eds.) *La legislación social en la Historia de España. De la Revolución liberal a 1936*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, XI – CXIV.

Maurice, M. (1998) Les paradoxes de l'analyse societale. Retrospective et propective, Document Seminaire. *L.E.S.T. 98/8. L'analyse societale revisitée*.

Maurice, M. 1994. Acteurs, règles et contextes. À propos des formes de la régulation sociale et de leur mode de généralisation. *Revue française de sociologie*, 35(4), 645-658.

Meyer, M. (2002) Between theory, methods and politics : positioning of the approaches to CDA. En R. Wodak and M. Meyer (Eds.), *Methods of Critical Discourse Analysis* (14 – 31), London: Sage.

Muller, P. (2005) Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, 55, février (1), 155-187.

Nadal, J. (1977). *El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1913*. Barcelona: Ariel.

Palier, B. (2005) The politics of reforms in Bismarckian welfare systems". *Research project by Bruno Palier Background paper*. En http://www.policy-evaluation.org/cerami/docs/bismarck_background.pdf

- Palier, B. (2002) *Gouverner la sécurité sociale*. Paris : Puf
- Prieto, C. (1994) Mercado de trabajo y condiciones de empleo: La comparabilidad societal y el poder social de negociación. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 5, 29 - 40
- Rosanvallon, P. (1995) *La nouvelle question sociale*. Paris: Éditions du Seuil.
- Rose, N. (1996), “Death of the social? Re-figuring the territory of the government”, *Economy and Society*, 25(3), 327-56.
- Serrano, A. (2009) The battle of ideas in the European field: the combat to defeat unemployment and the struggle to give it a name. *Transfer* 1(09), 53-70.
- Serrano, A. (2000), European Strategies to Fight Youth Unemployment: A Comparative Analysis and Critical Assessment. En Amparo Serrano, (Ed.), *Tackling Youth Unemployment in Europe* (17–118), Brussels: ETUI.
- Serrano Pascual, A., Martín Martín, P. y Crespo Suárez, E. (2013) La regulación paradójica del trabajo y el gobierno de las voluntades. En B. Tejerina, B. Cavia, S. Fortino y J.A. Calderón (eds.) *Crisis y precariedad vital* (115-144) Valencia: Tirant lo Blanch.
- Serrano Pascual, A., Fernández Rodríguez, C.J. y Artiaga Leiras, A. (2014) “Epílogo, la reforma laboral de 2012: a golpe de metáforas”. En C. Fernández Rodríguez y A. Serrano Pascual, A. (Coords.) *El paradigma de la flexibilidad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. Madrid, CIS
- Wodak, R. (2002) What CDA is about – a summary of its history, important concepts and its developments. En R. Wodak and M. Meyer (Eds), *Methods of Critical Discourse Analysis* (1-13), London: Sage. 1-13.

LÍMITES Y ALTERNATIVAS A LA EVALUACIÓN DE IMPACTO PARA PROGRAMAS SOCIALES Y COMUNITARIOS

Marçal Farré – marcal.farre@gmail.com

Joan Cuevas - jcuevas@peretarres.org

Congreso 2015 de la Red Española de Política Social

Panel de Evaluación

Abstract:

Dentro del mundo de las políticas y la intervención social nos encontramos que en los últimos años se ha producido una emergencia de nuevas demandas como la transparencia, la rendición de cuentas y la demostración de resultados.

A nivel internacional se identifican diferentes tendencias bien diferenciadas en lo que se refiere a las prácticas de evaluación: desde las evaluaciones que se focalizan en hacer un seguimiento de la implementación y los resultados inmediatos, hasta las metodologías experimentales que emulan prácticas provenientes del mundo médico con el objetivo de demostrar empíricamente el impacto que conlleva cada “tratamiento”, incluyendo la disponibilidad de un contrafactual o grupo de control. Sin embargo, se produce un debate intenso entre partidarios y detractores de estas metodologías.

Para superar esta polarización, creemos que hay que buscar un consenso sobre en qué situaciones es apropiado utilizar evaluaciones de impacto y como se puede sacar el máximo provecho de su potencial. En este sentido, hacemos un repaso a la literatura disponible para recoger las principales limitaciones de la evaluación del impacto y definir los diferentes escenarios donde esta se puede llevar a cabo.

Finalmente, proponemos una distribución de responsabilidades en relación a la evaluación de los impactos de diferentes modelos de intervención y lanzamos algunas propuestas para maximizar el valor y la influencia de las evaluaciones de impacto en la toma de decisiones.

Palabras clave: Evaluación, impacto, organizaciones, teoría del cambio, alternativas.

1. Introducción y contexto

Dentro del mundo de las políticas y la intervención social nos encontramos que en los últimos años se ha producido una emergencia de nuevas demandas por parte de los actores involucrados, tales como la transparencia y la rendición de cuentas. Paralelamente se ha vivido una progresiva profesionalización de numerosas organizaciones del tercer sector social durante los últimos 20 años, que entre otros aspectos ha incluido la estandarización de procedimientos, la aparición de credenciales y certificaciones de calidad homologables a las del sector privado (eg, ISO, EFQM, Fundación Lealtad, etc), y la entrada en escena de nuevos actores como organizaciones y profesionales destinados a la evaluación y la mejora de la calidad. En lo que se refiere a la Administración pública, también destacan la proliferación de iniciativas de promoción de buenas prácticas y de la innovación, como la nueva tendencia del Open Data o los datos abiertos, práctica que persigue que determinados tipos de datos estén disponibles de forma libre, sin restricciones de derechos de autor, de patentes o de otros mecanismos de control.

El objeto de estudio del presente artículo es la llamada evaluación del impacto en un ámbito de intervención compartido por las organizaciones del Tercer Sector y las administraciones públicas: el ámbito de las políticas sociales y comunitarias. Se trata de un sector de organizaciones muy heterogéneas e intervenciones muy diversas. El conjunto de estas organizaciones diversas se encuentran presionadas – en conjunto - por un contexto que les exige más transparencia, rendición de cuentas y evidencia en cuanto a la utilidad de los programas que se desarrollan. También se encuentran en una situación en que deben atender a unas crecientes necesidades sociales con unos recursos decrecientes.

A lo largo del presente artículo se analizarán las diferentes modalidades de evaluación del impacto existentes, sus principales límites, aspectos de debate o controversia, y finalmente se concluye con un capítulo de recomendaciones. De manera continuada se hará alusión a la “Teoría del Cambio”, haciendo referencia al mapa conceptual que se puede crear para un programa social, y que recoge los principales aspectos de dicha intervención: los recursos económicos y de personal, los procesos básicos, las actuaciones, los resultados (outputs), los impactos inmediatos (outcomes) y los impactos finales. En las diferentes presentaciones y valoraciones de metodologías y modelos de evaluación también se hará referencia a la utilidad o finalidad de la misma,

pues muchos de los responsables o profesionales de organizaciones con programas sociales o comunitarios necesitan analizar las diferentes estrategias de evaluación en base a esas finalidades. Esta utilidad puede bascular entre 3 opciones: la transparencia y rendición de cuentas, el aprendizaje organizativo y para la toma de decisiones estratégicas sobre el modelo de intervención.

2. ¿Qué es la evaluación del impacto?

En la literatura acerca de la evaluación podemos encontrar numerosas definiciones de impacto, la gran mayoría de ellas hacen referencia a los cambios en las vidas de las personas, generados por una acción, intervención, política o programa.

Cualquier intervención, ya sea desarrollada por el sector público o el tercer sector social, se basa en una teoría, más o menos explícita, que nos explica por qué la intervención produce un impacto sobre la realidad que queremos transformar. Esta teoría, la podemos entender como una secuencia lógica de causalidades que se inicia con los recursos disponibles, pasando por las actividades que se desempeñan con dichos recursos, los productos generados, los resultados o *outcomes* y, finalmente, el impacto final. Dicho modelo, a menudo conocido como teoría del cambio, es la herramienta de referencia como paso previo al desarrollo del diseño de la evaluación.

Figura 1: La teoría del cambio



Fuente: Elaboración propia

En la figura 1 se especifican el conjunto de elementos que podría llegar a conformar el conjunto de la teoría del cambio de una intervención. A continuación se describen brevemente estos elementos:

- **Recursos:** Incluyen el conjunto de recursos de personal, económicos, de material y de equipamiento con los que cuenta la intervención o programa. Un ejemplo podría ser el número de aulas disponibles, el número de profesionales para un programa social determinado, o el grado de capacitación del personal.

- **Actividades:** Como actividades se pueden entender tanto las acciones como tareas o procesos que serán ejecutados con el objetivo de llegar a generar los productos deseados. Ejemplos de estos elementos pueden ser las tareas de difusión de un curso, la inscripción de los usuarios, su acogida, y las tareas de docencia.
- **Productos (en inglés, outputs):** Hacen referencia al conjunto de resultados inmediatos de las acciones o actividades realizadas. Por ejemplo en el caso de un curso formativo los productos podrían ser el número de asistentes o la satisfacción media de los mismos.
- **Outcomes:** Hace referencia a los impactos más inmediatos, es decir a corto plazo. Por ejemplo en el caso de un programa educativo podría ser una mejora en el grado de inteligencia emocional de los usuarios.
- **Impacto:** En este caso los impactos deberían hacer referencia a cambios observados a largo plazo en los destinatarios del programa o intervención. Un ejemplo podría ser una reducción del fracaso escolar en el conjunto de destinatarios de un programa socio educativo.

De hecho, si hablamos específicamente de evaluación de impacto, podemos entender el conjunto de la intervención como una combinación de dos teorías: la teoría de implementación y la teoría de impacto. La primera sostiene la hipótesis de que con unos determinados recursos, la intervención va a ser capaz de generar unas actividades y productos concretos, mientras la segunda asume que estos productos van a tener un impacto en la realidad sobre la que se quiere incidir. De esta forma, se trata de dos preguntas separadas, pero sólo si hemos respondido a la primera tiene sentido plantearnos la segunda, ya que la ausencia de impacto se podría deber al fracaso de cualquiera de ambas teorías.

Por lo tanto, la evaluación de impacto identifica los cambios observados y responde a la pregunta de si éstos son resultado de la iniciativa evaluada, o bien si habrían ocurrido de cualquier modo (HM Treasury, 2011). De esta forma, no se valora el mérito o valor de la intervención, ya que esta es una tarea del decisor (*policymaker*), pero se aporta evidencia para la toma de decisiones.

Actualmente el panorama es muy variado y podemos encontrar una multitud de modelos teóricos y prácticas que provienen de tradiciones diferentes. En el siguiente apartado repasamos las principales tendencias.

2.1 Principales tradiciones a nivel internacional

Alnoor Ebrahim y V. Kasturi Rangan (Ebrahim y Rangan, 2010) hacen un repaso a la literatura acerca la evaluación de impacto, identificando tres corrientes o tradiciones, cada una de las cuales responde a unas necesidades diferentes. Por un lado identifican a las **grandes fundaciones filantrópicas norteamericanas** (e.g. Robin Hood Foundation, Acumen...) que optan por herramientas importadas del mundo de los negocios y la empresa, que les dan información que permite comparar diferentes tipos de proyectos y tomar decisiones supuestamente basadas en la evidencia, para poder así escoger aquellos proyectos que tienen un mayor retorno social. Muchas de estas fundaciones intentan integrar diferentes métricas en sus procesos de decisión, pero la variedad de metodologías dificulta la comparabilidad entre los proyectos evaluados. Al mismo tiempo, los programas se evalúan de forma individual, y nunca plantean un análisis conjunto ni tampoco se plantean coordinar las “inversiones” en una estrategia común entre las diferentes fundaciones.

En segundo lugar, los autores identifican a las **organizaciones del ámbito no lucrativo**, que tienden a centrarse en aquello que queda bajo su control, es decir, en los recursos, actividades y productos, y ocasionalmente indicadores de *outcome*, prescindiendo de contrafactual. Dentro de este tipo de evaluaciones destaca el *Actionable Evaluation*, desarrollado por la Bill and Melinda Gates Foundation, y que se centra en medir sólo “aquello sobre lo que se puede actuar” (Bill & Melinda Gates Foundation, 2010), intentando mantener la evaluación como una herramienta simple que aporte valor a las organizaciones en su funcionamiento operativo y su orientación estratégica.

Finalmente, los autores citados identifican a las **Agencias de Desarrollo Internacional**, que optan por metodologías experimentales, en qué miden indicadores de impacto incorporando un contrafactual o grupo de control para representar lo que habría sucedido en ausencia de la intervención evaluada. De este modo, se comparan los indicadores de impacto del grupo de intervención y del grupo de control, antes y después de la actuación. Dentro de esta corriente se consideran los *Randomized Control Trials* (RCT), o Ensayos Controlados Aleatorios (ECA), como la metodología de referencia, o el “*gold standard*”, para evaluar el impacto. Los RCT son una metodología importada del campo de la medicina, conocidos por su uso para evaluar nuevos medicamentos y tratamientos médicos, donde resulta fácil seleccionar grupos de individuos y separar de forma aleatoria

aquellos que reciben o que están expuestos al tratamiento de los que no lo están. Cuando los RCT no son posibles, se opta por métodos cuasiexperimentales,

3. Debate acerca las metodologías experimentales

Investigar esta causalidad con garantías exige la disponibilidad de un contrafactual o grupo de control, que nos indique qué es lo que habría sucedido en ausencia de la iniciativa evaluada, y que además los resultados obtenidos sean suficientemente robustos para ser considerados válidos y fiables. Sin embargo, la disponibilidad de un contrafactual válido, requiere un grado de homogeneidad en la intervención, un contexto estable y grupos bien definidos y separados.

Teniendo en cuenta estas premisas, los *Randomized Control Trials* (RTC) o los diseños experimentales son los que tienen una mayor capacidad de estimar el impacto. Sin embargo, cuando los RTC no son posibles a menudo se opta por metodologías cuasiexperimentales, en las que se simula una selección aleatoria del grupo de intervención y del grupo de control. Las metodologías cuasiexperimentales, aunque aportan menos robustez que los RCT, también son capaces de medir la causalidad. Finalmente, los métodos no experimentales, al no disponer de un contrafactual, a pesar de que pueden identificar asociación y correlación entre los resultados y la intervención evaluada, no pueden afirmar que esta asociación se deba a una causalidad entre ambos.

A pesar del entusiasmo que suscitan las metodologías experimentales, y el hecho de poder ver si una intervención realmente “funciona”, se produce un debate intenso entre los partidarios y detractores de dichas metodologías. Mientras sus partidarios destacan que el rigor metodológico de estos métodos permite demostrar si lo que se está haciendo realmente funciona o no, por otro lado, algunos académicos alertan de la falta de pluralismo, y recomiendan incorporar otras metodologías que permitan hacer comparaciones y triangulación de la información.

Esta confrontación es especialmente evidente en el mundo de la cooperación al desarrollo, donde podemos encontrar visiones muy polarizadas sobre la conveniencia o no de usar RCT (Cohen y Easterley, 2009). Un ejemplo de ello son opiniones como la de la profesora del MIT Esther Duflo que escribió que “crear una cultura en que las evaluaciones aleatorizadas rigurosas son promovidas tiene el potencial de revolucionar la política social en el siglo XXI, así como los ensayos clínicos revolucionaron la medicina en el siglo XX” (The Lancet Editorial citando a Esther Duflo, 2004: 731). En el otro extremo

encontramos críticas como las de Ravallion, del Banco Mundial, que nos alerta de las consecuencias de la creciente influencia de lo que él llama los “randomistas”, provocando que sólo se preste atención a aquello que es susceptible de ser evaluado mediante métodos experimentales: “Los investigadores rechazan oportunidades de evaluar programas públicos cuando la aleatorización (*randomization*) no es posible. Estudiantes de doctorado buscan algo que aleatorizar. Agencias filantrópicas son reticentes a financiar evaluaciones no-experimentales” (Ravallion, 2009a).

4. Límites de la evaluación del impacto

Tal como hemos comentado, a pesar de la creciente popularidad de las evaluaciones de impacto y de los métodos experimentales, éstas levantan un intenso debate entre sus más fervientes partidarios y los críticos que apuntan sus limitaciones.

Creemos que para poder determinar cuándo es conviene usar cada tipo de evaluación, hace falta primero conocer sus limitaciones. A continuación repasamos brevemente las limitaciones más importantes de dichas evaluaciones e intentamos ver como pueden ser superadas.

En un primer apartado exponemos algunas críticas recibidas por el enfoque empirista de las evaluaciones de impacto y el uso de instrumentos como la teoría del cambio, después entramos a analizar limitaciones de la medida de outcomes e impactos y el uso del contrafactual, así como su relación con la toma de decisiones, y finalmente repasamos diferentes escenarios que determinan diferentes necesidades y limitaciones.

4.1 El establecimiento de un relato:

La definición del impacto y de la teoría del cambio constituyen la base de lo que se va a evaluar y de la identificación de indicadores, estableciendo una cadena lógica de supuestos y hipótesis muy concretos sobre el porqué una política o programa funciona y llega a tener un impacto social. De esta forma, las evaluaciones de impacto tienden a cerrar la visión para permitir así la selección y transformación en indicadores de lo que se considera más relevante. Sin embargo, algunos autores consideran que esta práctica simplifica en exceso la compleja realidad en que las políticas y los programas sociales operan: estableciendo un único relato sobre cómo funciona la intervención se presenta la evaluación como un acto exento de conflictos y neutral, ignorando el proceso político dentro de la evaluación (Hall, 2012).

Sin embargo, cabría considerar que pueden existir multitud de relatos acerca del funcionamiento de una política o programa social. Si bien las evaluaciones de impacto aportan información contrastable en relación a qué funciona y qué no funciona, lo hacen reduciendo a una las posibles visiones que puedan existir acerca de la intervención.

A pesar de que las evaluaciones de impacto, debido a sus complejidades técnicas, a menudo no sean las mejor situadas para fomentar la participación de los actores, no hay ninguna razón para pensar que no puedan incorporarla, o intentar incluir de alguna manera sus valores y perspectivas en el diseño de la evaluación. En este sentido, cabe mencionar metodologías alternativas como el *Most Significant Change* o el *Process Tracing* (Collier, 2011), que parten de tradiciones totalmente alejadas del empirismo de las metodologías experimentales, pero que son muy útiles para identificar secuencias de hechos y pueden ser un complemento para ofrecer visiones mucho más amplias y enriquecedoras respecto el enfoque tradicional de la evaluación de impacto. En este sentido varios autores apuntan a la necesidad de potenciar los métodos mixtos, que permiten integrar técnicas cualitativas y cuantitativas aprovechando las fortalezas y minimizando las debilidades de ambas tipologías.

Distinción entre tipologías y temporalidad del impacto

En la misma línea del apartado anterior, si hablamos específicamente a la definición del impacto, hay que tener en consideración que pueden producirse impactos previstos, así como otros no previstos en la teoría del cambio, que quizás ni siquiera guarden relación con los objetivos de la intervención, pero que sean relevantes de cualquier forma.

Al mismo tiempo, existe también una dimensión temporal del impacto. Entendiendo el impacto como un proceso dinámico inducido por una acción, este puede tener diferentes ritmos, y no tiene porqué ser lineal, hasta pueden existir puntos de inflexión que lo precipitan. Sin embargo, cuando hacemos evaluación de impacto no disponemos de esta información, solamente tenemos los indicadores en dos puntos temporales diferentes, lo cual puede darnos a entender una dimensión equivocada del impacto, o en el mejor de los casos puede ser insuficiente para comprender como funciona el mecanismo causal.

4.2 La generalización fuera del experimento

Si bien las metodologías experimentales y cuasiexperimentales son fuertes en cuanto a validez interna, sus resultados no pueden ser generalizados fuera del experimento con tanta facilidad, ya que el experimento no nos revela los factores que pueden estar

influyendo en el resultado. De esta forma, la validez externa depende en gran medida de que el contexto al que se quieren extender los resultados sea lo más similar posible al contexto donde se ha realizado el experimento, pero es posible que existan diferencias, ya sea por parte de los beneficiarios, de los profesionales que desarrollan la intervención o de cualquier otro actor que intervenga en el proceso.

Un claro ejemplo de dicho problema de validez externa lo podríamos encontrar en programa piloto que dispone de un equipo motivado y bien capacitado que consigue superar todos los retos de implementación y generar un impacto significativo. Sin embargo cuando se decide escalar la intervención a un nivel superior, nos encontramos con importantes cambios en la forma de implementar el programa, debido a cuestiones políticas, y con una plantilla preseleccionada que tiene motivaciones y capacidades diferentes al grupo de profesionales que implementó el piloto. En este caso, aunque conocemos el potencial de la idea de intervención, no podemos estar seguros que los resultados vayan a ser los mismos.

A pesar de la resonancia de conceptos como el de “toma de decisiones basadas en la evidencia” (*evidence-based policy*), la relación entre evaluación y decisiones no es clara, y algunos autores ponen en cuestión el uso que se hace de la evidencia en la toma de decisiones, sugiriendo que ésta no depende de un solo indicador empírico, sino que hay una variedad de criterios políticos. En este sentido, los decisores suelen estar interesados en otras preguntas más allá del impacto que ha tenido una intervención (validez interna), como podría ser el hecho de si la intervención podría funcionar en un contexto diferente al actual, si se podría escalar a niveles superiores, o qué es exactamente lo que hace que funcione y como se podría aprovechar este conocimiento para otras políticas o intervenciones.

Esto no significa que reportar las diferencias entre las medias del grupo de control e intervención no sea una información de gran valor. De hecho, sería raro el caso en que este dato no resultara de interés. Sin embargo, el valor de la evaluación de impacto y su influencia en la toma de decisiones puede ser mayor si además de responder al “qué” (impacto), se puede aportar información sobre “cómo” se produce. Esto se puede hacer en buena medida abriendo la “caja negra” de los mecanismos causales, que se sitúa entre los productos y los *outcomes*, mediante diferentes acciones como el análisis de contexto, el trabajo de campo cualitativo y la recolección de datos que permita el testeado de las

conexiones causales, la interacción entre variables y el análisis de factores (White, 2009). Esto nos debe permitir entender mejor cómo funciona la intervención y sus determinantes, de forma que podamos imaginar cómo funcionaría en un contexto diferente y cambiante.

4.3 Adecuación de la evaluación a diversos escenarios

Si analizamos la presencia de evaluaciones de impacto entre diferentes ámbitos o áreas de intervención, podemos observar como su presencia es muy desigual. Autores como Ravallion (Ravallion, 2008: 6), refiriéndose a proyectos de desarrollo, habla de un “sesgo miope” que favorece las evaluaciones de proyectos que dan resultados rápidos. Así mismo, Blattman (Vaessen citando a Blattman, 2008) habla de una “sobreevaluación” (*overevaluation*) de ciertas intervenciones económicas, educativas y sanitarias, y una “infraevaluación” de intervenciones relacionadas con la promoción de la paz, reducción del crimen, gobernanza.

Si bien los RCT pueden ser ideales para evaluar cierto tipo de actividades como vacunas o transferencias financieras condicionadas, resultan más difíciles de aplicar en intervenciones donde el grupo de intervención y control son difíciles de aislar, como podrían ser programas de derechos humanos, incidencia política, infraestructuras etc.

A continuación intentamos distinguir entre diferentes escenarios según el alcance de la intervención y la complejidad de la teoría del cambio.

Delimitación de la intervención

Una de las principales dificultades de las evaluaciones experimentales es la **delimitación** del objeto de estudio, y por consiguiente del propio experimento o evaluación.

Algunos autores apuntan a lo que llaman un “**continuo de intervenciones**” (Jos Vaessen, 2010), en que resulta difícil analizar una iniciativa de forma aislada del resto. Los diseños experimentales o casi-experimentales resultan muy apropiados para iniciativas relativamente simples, con objetivos claramente definidos y llevados a cabo en un período de tiempo relativamente corto, lo cual facilita poder aislar y evaluar la intervención y descubrir la causalidad. Pero cuando la intervención forma parte de un conjunto mayor, o un “continuo de intervenciones”, puede no tener mucho sentido analizarla de forma separada, ya que los cambios esperados dependen de otros factores que no controlamos.

Podemos distinguir entre diferentes niveles de intervención (micro, meso y macro), y a mayor nivel de intervención, mayor es el alcance, los instrumentos, el número de actores,

la interrelación con otras intervenciones, y en definitiva la complejidad de lo que se quiere evaluar.

Complejidad de la teoría del cambio

La complejidad de la teoría del cambio resulta otro factor muy relevante. La cadena de causalidades que liga la intervención con los impactos deseados puede ser muy sencilla, lineal y fácil de entender, como sería en el caso de las vacunaciones, en que una sola acción consigue el impacto, o puede ser complicada y difusa y difícil de entender, combinando múltiples casuísticas y factores, algunos de ellos externos, y el peso de los cuales no está claro. Un ejemplo de teoría del cambio compleja serían las campañas de sensibilización, de incidencia política o de cambio de las normas sociales, en las que no sólo resulta difícil medir los cambios observados, pero donde también es difícil que haya una teoría del cambio clara, consensuada y bien comprendida de cómo se consiguen los cambios que perseguimos.

Definición de escenarios y necesidades

Una vez repasados las principales características de las evaluaciones de impacto, y teniendo en cuenta las limitaciones expuestas, nos planteamos en qué casos es deseable hacer una evaluación, y cómo delimitarla: ¿Nos interesa conocer sólo los productos y resultados inmediatos o adentrarnos a medir *outcomes* e impactos?

Probablemente querremos saber el máximo posible sobre la intervención evaluada. Sin embargo, no siempre tiene sentido hacerlo así en todos los casos, ya que cada tipo de organización tiene unas necesidades y unas capacidades diferentes.

En este sentido, Alnoor Ebrahim y V. Kasturi Rangan (Ebrahim y Rangan, 2010) plantean cuatro escenarios básicos combinando los dos aspectos que hemos planteado en los apartados anteriores, la delimitación de la intervención, a la que ellos llaman “estrategia operativa”, y la complejidad de la teoría del cambio:

- **Estrategia operativa:** Los autores diferencian entre intervenciones con una estrategia operativa centrada (*focused*) y compleja. La primera se refiere a organizaciones o intervenciones que se centran únicamente en tareas muy específicas, como podría ser el servicio de ambulancias, mientras que la segunda se refiere a organizaciones o intervenciones más integrales, que combinan

diferentes funciones dirigidas a un mismo impacto, como podría ser el caso de un hospital. En otras palabras, hay que diferenciar entre organizaciones que tienen control sobre el conjunto de actividades que generan el impacto, y organizaciones que tienen el control sólo de una pequeña parte de las actividades.

- **Complejidad de la teoría del cambio:** Los autores diferencian aquellos casos en que la teoría del cambio es muy simple y lineal, donde existen un único camino que conduce al impacto, como podría ser el caso de las vacunaciones, frente a los casos en que interactúan múltiples factores y hay varios caminos que conducen al impacto, como sería el caso de la lucha por modificar valores sociales, la promoción de los derechos humanos o la seguridad.

Combinando estos dos factores, establecen cuatro escenarios:

Figura 2: Marco de contingencia de Ebrahim y Rangan (2010).

		Estrategia operativa	
		Centrada	Compleja
Teoría del cambio	Compleja	Resultados institucionales	Resultados de ecosistema
	Centrada	Resultados de nicho	Resultados integrados

Fuente: Adaptada de Ebrahim y Rangan, 2010.

- 1) **Resultados de nicho:** Se trata principalmente de la provisión de servicios para dar respuesta a necesidades muy tangibles e inmediatas, pero que forman parte de una cadena mayor de intervenciones. En estos casos tiene sentido medir las actividades y productos, así como la calidad del servicio, pero no tiene mucho sentido evaluar *outcomes* e impactos.

Ejemplos: Servicios de ambulancias.

- 2) **Resultados integrados:** Se trata de casos en que la teoría del cambio es simple y la estrategia operativa compleja, ya que incluye funciones muy diversas. Generalmente se trata de prestar servicios básicos como sanidad, formación profesional etc, pero se diferencian de los resultados nicho en el sentido de que la organización o intervención evaluada ocupa varias funciones dentro de la teoría del cambio, ganando control sobre el conjunto de los productos que generan impacto. En estos casos, debido a la integración de diversas áreas, sería posible y tendría sentido medir *outcomes* e impactos mediante RCT o métodos cuasiexperimentales.

Ejemplos: Una campaña de vacunación, que incluye ciertas dificultades en la estrategia operativa, como la distribución de las vacunas, la sensibilización de la población y coordinación con los diferentes servicios sanitarios.

- 3) **Resultados institucionales**: Sería el caso de intervenciones con estrategia operativa muy simple pero teoría de cambio compleja, como campañas de sensibilización, de incidencia política o que buscan cambiar las normas sociales. Deberían medir productos e “influencia” pero no necesariamente impacto.

Ejemplos: Amnistía Internacional, Greenpeace.

- 4) **Resultados de ecosistema**: Se trata de intervenciones que tratan problemas complejos y que al mismo tiempo tienen una estrategia operativa compleja, involucrando muchos actores, como sería la lucha contra la pobreza o procesos de empoderamiento colectivo. Además los impactos se suelen producir a largo plazo. Se podría medir el impacto de forma conjunta, entre los diferentes actores que intervienen.

Ejemplos: Oxfam, Save the Children.

En resumen, a mayor complejidad de la teoría del cambio, más difícil resulta atribuirse el impacto y menos merece la pena intentarlo. Por otro lado, cuando la estrategia operativa es centrada, tampoco tiene sentido medir el impacto, ya que este depende de factores que no podemos controlar porque quedan fuera del control de la intervención evaluada. Sin embargo, cuando la intervención abarca diferentes funciones sí que merecería la pena medir *outcomes* e impacto.

5. Conclusiones

Como hemos visto en los apartados anteriores, se produce un debate intenso entre los que piden medidas claras y cuantificables de impacto para dirigir la toma de decisiones hacia lo que realmente funciona, frente los que piensan que la complejidad en la que se desarrollan las intervenciones no puede ni debe ser simplificada a un cúmulo de indicadores. Las principales críticas recibidas por parte de las metodologías de la evaluación del impacto han sido en relación a su capacidad para generar información valiosa para la toma de decisiones y su aplicabilidad en diferentes situaciones. Para superar esta polarización, creemos que hay que buscar un consenso sobre bajo qué escenarios es apropiado utilizar evaluaciones de impacto y como se puede sacar el

máximo provecho de su potencial. En base a estos propósitos, lanzamos unas ideas a modo de conclusión:

¿Quién debe medir qué?

Teniendo en cuenta las diferentes necesidades y capacidades respecto a la evaluación del impacto, tal como hemos repasado en los apartados anteriores, pensamos que no es factible promover las evaluaciones del impacto a largo plazo para todo tipo de intervenciones. Si bien es cierto que no medir el impacto conlleva el riesgo de no poder demostrar el valor de lo que se está haciendo, medirlo sin suficientes garantías tiene el riesgo de atribuirse cambios sociales que se deben a otros factores, y se trata de recursos que podrían dedicarse a otros fines. Consecuentemente, cada intervención debería ser evaluada midiendo aquellos elementos que quedan bajo su control. En este sentido, el modelo y los cuatro escenarios definidos por Ebrahim y Rangan (Ebrahim y Rangan, 2010) resulta de gran utilidad para discernir en qué casos la medición de indicadores de impacto con métodos experimentales y grupo de control es factible y puede aportar información de valor, y aquellos casos en que nos deberíamos limitar los *outcomes*, actividades y productos.

Evaluación de actividades, productos y *outcomes* como herramienta de aprendizaje organizativo

De esta forma, en intervenciones con una teoría del cambio muy compleja o que sólo realizan funciones concretas dentro de una mayor cadena de actividades (como por ejemplo, el servicio de ambulancias), el valor que la evaluación puede aportar tiene más que ver con un proceso continuo de aprendizaje que con la selección entre diferentes modelos de intervención. En estos casos, no merece la pena usar métodos experimentales o cuasiexperimentales, pero sí que tiene sentido hacer un seguimiento de las actividades, productos generados y, cuando sea posible, *outcomes* del beneficiario. Medir *outcomes* puede ayudar a la organización a detectar tendencias y reflexionar sobre su contribución más allá del servicio que se ofrece, asegurando que los recursos y esfuerzos estén alineados con la misión que se propone. En cualquier caso es importante mantener indicadores fáciles y simples de comunicar e implementar, que sean lo más compartidos posibles entre las diferentes partes involucradas, contribuyendo a alinear o integrar el trabajo de diferentes unidades, departamentos o hasta organizaciones.

Al mismo tiempo, es importante que el sistema de evaluación contribuya al aprendizaje y a la incorporación de mejoras más que a la cultura del control. El reto principal desde el punto de vista de este tipo de intervenciones es el de implementar sistemas que midan aquello que pueden controlar o influenciar, aportando información de valor y sin suponer una carga excesiva. Se tiene que entender la evaluación como un camino progresivo de mejora, empezando por la clarificación del modelo de intervención (teoría del cambio), avanzando hacia la recolección de datos de implementación (actuaciones y productos), y más adelante planteándose medir *outcomes*.

Por lo que atañe a los profesionales, los sistemas de evaluación también pueden aportar información y conocimiento de valor a los profesionales de intervención de las organizaciones. Si la evaluación permite disponer de información tratada que responda a necesidades de los profesionales de intervención, y este flujo de información es periódico y de fácil acceso para los mismos, el profesional podría tomar decisiones como: incidir más en determinados perfiles donde los resultados son más reducidos o proponer cambios en los procesos de atención que den respuesta a debilidades que se han detectado que reducen los resultados.

Evaluaciones de impacto con métodos experimentales como dirección estratégica

Las metodologías experimentales son herramientas que permiten darnos una información única, descubriendo los potenciales impactos de diferentes modelos de intervención. Esta información puede ser de gran utilidad, no sólo para la propia organización que implementa la intervención, sino para una gran diversidad de actores, especialmente para la administración pública a las diferentes entidades del tercer sector social que buscan como maximizar su impacto social. Sin embargo, la capacidad de generar evidencia científica sólo está al alcance de unas pocas instituciones. En nuestra opinión, siendo este un bien tan escaso, la administración pública conjuntamente con las entidades del tercer sector más capacitadas deberían promover las evaluaciones de impacto en determinados ámbitos, con el fin de desvelar los impactos potenciales de diferentes modelos de intervención, y dotar así a las políticas públicas y al sector social de una dirección estratégica hacia dónde dirigir sus esfuerzos.

Por otro lado, en lo que se refiere a servicios que se proveen de forma fragmentada, cabe la posibilidad de incrementar el control sobre los impactos haciendo una evaluación integrada, ya sea a través de partenariados, alianzas o de las propias federaciones de organizaciones y entidades sociales.

Este tipo de iniciativas podrían permitir agrupar resultados en lo que podríamos llamar “bancos de evidencias”, lo que ya existe en el campo de la salud con plataformas como

Abrir la caja negra de la causalidad

Como hemos visto en apartados anteriores, las evaluaciones de impacto han sido criticadas por no aportar suficiente conocimiento sobre cómo se generan los impactos observados y por qué se generan. Algunos autores, han insistido en la necesidad de combinar las metodologías experimentales con otras técnicas, permitiendo aportar un poco de luz a la caja negra de la causalidad. En este sentido Howard White nos habla de la Theory-Based Impact Evaluation (TBIE), como la solución a estos problemas (White 2009). White defiende que una buena evaluación de impacto debe cubrir tanto el impacto como la implementación, partiendo de una teoría del cambio bien desarrollada, con especial atención en la relación entre productos y *outcomes*. Además pone énfasis en la recolección de datos, que debe permitir testear los diferentes caminos causales, hacer análisis de los factores en juego, definir subgrupo que permitan anticipar la heterogeneidad de los potenciales beneficiarios y emplear métodos mixtos. En este sentido, el autor aboga por enriquecer las fuentes de información, incluyendo revisión de literatura proveniente de diversas disciplinas que puedan ser relevantes para el estudio (como la antropología y la economía política), e interactuando directamente con la intervención evaluada. Alternativamente, en cierto tipo de intervenciones en que la teoría del cambio es muy compleja, con múltiples caminos causales, metodologías cualitativas como el *outcome mapping*, *most significant changes* y el *process tracing* pueden ser una buena ayuda. La combinación de estas herramientas, además de la disponibilidad de un contrafactual, debe permitir entender mejor el impacto y por qué se produce. Aunque en teoría estas ideas tengan una buena aceptación, pocos estudios combinan la rigurosidad científica de los métodos experimentales con la capacidad explicativa de las herramientas descritas, y esta supone una clara vía para incrementar el valor y la capacidad de influencia de las evaluaciones de impacto en la toma de decisiones.

Bibliografia

- Bamberger, M. Carden, F. Rugh, J. (2009). “Alternatives to the Conventional Counterfactual”. Orlando, American Evaluation Association.
- Bamberger, M (2012) “Introduction to mixed methods in impact evaluation”. Interaction and The Rockefeller foundation.
- Blattman, C. (2008) “Impact Evaluation 2.0” Presentation to the Department of International Development, February 14, 2008, London.
- Bill & Melinda Gates Foundation. (2010). “A Guide to Actionable Measurement”.
- Collier, D (2011) “Understanding Process Tracing”. Political Science and Politics 44, No. 4: 823-30.
- Cohen, J, Easterley, W (2009) “What Works in Development? Thinking Big and Thinking Small”. Brookings Institution Press
- Davies, R. Dart, J (2005) “The ‘Most Significant Change’ (MSC) Technique”
- Ebrahim, A. Rangan, V. K (2010) “The limits of Nonprofit impact: A contingency Framework for Measuring Social Performance”. Social Enterprise Initiative, Harvard Business School
- Hall, M (2012) “Evaluation Logics in the Third Sector”. International Society for Third-Sector Research and The Johns Hopkins University
- HM Treasury. (2011) “The Magenta Book. Guidance for evaluation“
- The Lancet Editorial (2004) “The World Bank is finally embracing science”, The Lancet 364(9436), 731-732.
- Ravallion, M. (2008) “Evaluation in the practice of development”, Policy Research Working Paper 4547, World Bank, Washington D.C.
- Ravallion (2009a) “Should the Randomistas rule?” Economists’ Voice, February 2009.
- Ravallion, M. (2009b) “Evaluating three stylised interventions”, Journal of Development Effectiveness 1(3), 227-236.
- Vaessen, J (2010) “Challenges in impact evaluation of development interventions: opportunities and limitations for randomized experiments.” Institute of Development Policy and Management
- White, J (2009) “Theory-Based Impact Evaluation: Principles and Practice”. International Initiative for Impact Evaluation.

Infancia y bienestar: indicadores y bases para la evaluación de políticas públicas desde un enfoque de teoría de las capacidades (una propuesta metodológica)



Autores/as: Lina Gálvez, Paula Rodríguez, Mónica Domínguez, Oscar Marcenaro, Lucía del Moral, Mauricio Matus, Julia Espinosa, Astrid Agenjo

Proyectos excelencia SEJ 2727. Consejería innovación, Ciencia y Empresa. Junta de Andalucía

Problema

España -aunque con grandes variaciones dentro del territorio nacional (UNICEF, 2011)- es el segundo país de la OCDE con mayor tasa de pobreza infantil. La tasa de pobreza de los hogares con niños/as si sitúa claramente por encima de la del resto de hogares y viene creciendo desde 2009 (INE, 2013). España bajó 5 puestos (del 13 al 18, en la primera década del siglo y actualmente ocupa el puesto 19/29 en el Index of children well-being publicado por UNICEF.

La intervención pública en este ámbito (a diferencia de lo que ocurre en otros segmentos de edad y en otros países), se sitúa por debajo de la media europea y parece ser muy poco efectiva para reducir la pobreza infantil (Centro de Investigaciones Innocenti, UNICEF, 2011, Save the Children 2014).

La pobreza infantil es un significativo indicador de en qué medida el Estado y la sociedad están protegiendo (o no) a niños/as y garantizando sus derechos e igualdad de oportunidades (UNICEF, 2014). Sin embargo, no es suficiente para analizar las condiciones de vida y el bienestar en la infancia en un sentido multidimensional. Pese a ello, existe un escaso desarrollo de los estudios sobre la infancia desde una perspectiva socio-económica y en el marco del enfoque de la sostenibilidad de la vida que permitiría este análisis.

Objetivos

- Conceptualización y medición del bienestar en la infancia
 - Ahondar en las posibilidades de aplicar el enfoque de las capacidades al análisis del colectivo infantil
 - Construcción de indicadores que permitan desarrollar y evaluar las políticas públicas que se llevan a cabo en este campo en Andalucía.
- Contribución al desarrollo de políticas públicas
 - Desarrollar *Policy Frames Analysis* de políticas de infancia
 - Proponer metodologías de evaluación para las políticas de infancia basadas en enfoque de las capacidades (*gender-wellbeing*) Caso concreto: Plan de Apertura de Centros

Justificación

- Gran parte de las políticas públicas para favorecer el bienestar de niños/as están transferidas a las comunidades autónomas->necesidad de análisis regionales para indagar sobre las variables que más inciden en las tasas de pobreza y bienestar de niños/as, así como sobre el diseño e impacto de las políticas públicas que se están desarrollando en territorios concretos.
- La investigación sobre el bienestar en personas adultas no puede trasladarse acríticamente al bienestar infantil. Los/as propios niños/as necesitan expresar directamente qué elementos afectan directamente su bienestar (McLellan y Steward 2014; Biggeri, et al. 2006)
- El enfoque de las capacidades viene demostrando su potencialidad para avanzar en el conocimiento y medición del bienestar están demostrando su potencialidad..
- Los problemas derivados del desigual reparto de tiempos y trabajo entre mujeres y hombres en España y en Andalucía son especialmente graves en el contexto europeo, afectando directamente el bienestar de niños y niñas (Gálvez et al., 2012), y en el bienestar de los progenitores (Gálvez y Matus, 2010; Gálvez et al. 2010, 2011b).

Marco Teórico

Teoría de las Capacidades

- Amplio marco conceptual y normativo, de naturaleza interdisciplinar, para la valoración y evaluación del bienestar y los acuerdos sociales así como del desarrollo de políticas y de propuestas sobre el cambio social en la sociedad".
- Orígenes: Amartya Sen (1985, 1999) y Martha Nussbaum (1995,2001)
- Conceptos claves:
 - **Functionings:** conjunto de cosas que una persona valoraría hacer o ser
 - **Capabilities:** la libertad de elegir entre varias opciones, así como el conjunto de resultados que una persona puede alcanzar. Tiene valor intrínseco pero, en ocasiones también instrumental. Por ejemplo, *capability* de tener buena salud y la de estar educado
 - "La diferencia entre una *functioning* y una *capability* es análoga a la diferencia entre un resultado y una oportunidad o la diferencia entre algo obtenido y la posibilidad o libertad de obtenerlo" (Robeyns 2003, 63; Robeyns 2005a, 95).
 - La posibilidad de transformar los diferentes recursos disponibles en *capabilities* and *functionings* depende de factores de conversión (Robeyns, 2003b)

Enfoque de la sostenibilidad de la vida

- Enfoque desarrollado a partir de las teorías feministas, útiles para aplicar la TC a cuestiones de política y cambio social concretas (Robeyns 2005a, 94; Robeyns 2005b)
- Da prioridad las condiciones de vida de las personas, mujeres y hombres (Carrasco, 2001; 2009; Picchio, 1992, 2001; Power, 2004; Nelson, 1992, 1996; Bosch *et al.*, 2005). Considera el proceso histórico de reproducción o aprovisionamiento social como un proceso complejo, dinámico y multidimensional de satisfacción de necesidades en continua adaptación de las identidades individuales y las relaciones sociales que requiere de recursos materiales pero también de contextos y relaciones de cuidado y afecto, proporcionados éstos en gran medida por el trabajo no remunerado realizado en los hogares
- Propone usar datos de usos del tiempo para medir tanto las funcionalidades de niños/as como las limitaciones que los progenitores tienen para interactuar con sus hijos/as (Rodríguez et al. 2014)



Desarrollo de indicadores e informes: algunos antecedentes

UNICEF Primeros pasos en conceptualización y construcción indicadores (años 40)
Fundación Foessa-Cáritas Informes Foessa (desde 1967) Índice Foessa de Bienestar Social (VII Informe 2014)
PNUD Índice de Desarrollo Humano, (1990 + revisión metodológica, 2010)
Foundation for Child Development Child Well-Being Index (CWI) (para EEUU) (desde 2004)
Observatorio de la Infancia La infancia en cifras (2006, 2007, 2009)
UNICEF - Index of children well-being (2007) - "Propuesta de un sistema de Indicadores de bienestar infantil: la teoría de derechos y necesidades de la infancia como marco teórico y organizativo" (González Bueno et al., 2010) - Informes "La infancia en España", (González Bueno et. al. 2012; 2014)
World Health Organization (Europe) Inequalities in young people's health. (Currie et al. 2008)
Jacobs Foundation CHILDREN'S WORLDS Children's Worlds, the International Survey of Children's Well-Being (ISCWeB) (desde 2010)
Fundación la Caixa "Infancia y futuro. Nuevas realidades, nuevos retos" (Marí-Klose et al, 2010)
OECD Better life index, Índice de calidad Interactivo (desde 2011)
Save the children - "2.826.549 razones. La protección de la infancia frente a la pobreza: un derecho, una obligación y una inversión" (2013) - "Pobreza infantil y exclusión social en Europa. una cuestión de derechos" (2014)
Literatura Internacional: Kuklys, 2005; Di Tommaso, 2006, 2007; Biggeri et al. 2006; Addabbo y Di Tommaso, 2007; Belloti, 2009; Addabbo et al., 2007 y 2011; Hamid ,2009; Bradshaw & Richardson, 2009; Gallego, 2010; Anand et al., 2011; o Maccagnan, 2011. Biggeri et al. 2011; Biggeri & Santi, 2012; Rodríguez et al. 2014; Ben-Arieh et al. 2014, Stoecklin et al. 2014 Gran parte de ella en el marco de la Development and Capabilities Association -> Children and Youth Capabilities Thematic Group

Listado inicial de documentos a analizar (policy frames)

- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la **igualdad** efectiva de mujeres y hombres
- Observatorio de la infancia** (actualmente dependiente del Ministerio de Salud, Servicios Sociales e Igualdad)
Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009
III Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016
- Junta de Andalucía**
 - DECRETO 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas.
 - DECRETO 18/2003, de 4 de febrero, de ampliación de las medidas de apoyo a las familias andaluzas.
 - DECRETO 59/2009, de 10 de marzo, por el que se modifica el Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas, y el Decreto 18/2003, de 4 de febrero, de ampliación de las medidas de apoyo a las familias andaluzas.
 - Plan «Mejor Escuela» (ACUERDO de 11 de octubre de 2005, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba)
 - ORDEN de 3 de agosto de 2010, por la que se regulan los servicios complementarios de la enseñanza de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares en los centros docentes públicos, así como la ampliación de horario.
 - Orden de 5 de noviembre de 2014, por la que se modifica la de 3 de agosto de 2010, por la que se regulan los servicios complementarios de la enseñanza de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares en los centros docentes públicos, así como la ampliación de horario.
 - Decreto Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía
 - Programa de Refuerzo de la Alimentación Infantil en los Colegios Públicos de Educación Infantil y Primaria de Andalucía con Servicio de Comedor Escolar – Plan SIGA

Conceptualizando el bienestar

Situar en el centro no lo que niñas/os tienen o poseen sino lo que efectivamente pueden ser, hacer y vivir y cómo esto va a influir en lo que podrán ser, hacer y vivir en el futuro (Ben-Arieh and Frønes 2011)

Implicaciones evaluación con enfoque life-sustainability

- (a partir de Bustelo 2004, 2014)
- Visión ampliada de la evaluación
 - Diseño inspirado e informador por Teoría feministas y Teoría de las Capacidades
 - Asumir la no neutralidad de programas y políticas respecto al género-> apertura a lo invisible
 - Carácter político ->Voluntad política transformadora
 - Sensibilidad a distintos ejes de desigualdad (interseccionalidad)
 - Foco en las personas y sus condiciones de vida -> consulta: colaboración y participación

BIBLIOGRAFÍA
link

PANEL 12 – GÉNERO [ver panel]

POLITICAS SOCIALES,
DISCRIMINACIÓN Y
DESIGUALDADES DE GÉNERO

*María José Aguilar Idáñez – Universidad de Castilla La Mancha.
Natividad Mendoza Navas – Universidad de Castilla La Mancha.*



REPS

RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL

BCN2015

C O N G R E S O

PANEL 12 – GÉNERO

POLÍTICAS SOCIALES, DISCRIMINACIÓN Y DESIGUALDADES DE GÉNERO

María José Aguilar Idáñez – Universidad de Castilla La Mancha.
mariajose.aguilar@uclm.es

Natividad Mendoza Navas – Universidad de Castilla La Mancha.
natividad.mnavas@uclm.es

El Estado de bienestar se proyecta sobre la sociedad en general pero manifiesta su razón de ser muy especialmente sobre diferentes colectivos que han requerido tradicionalmente la atención de las políticas públicas sectoriales: mujeres, mayores, menores, discapacitados, extranjeros, y personas en situación de exclusión social se sitúan en el centro de las políticas sociales que surgen al abrigo del Estado de bienestar.

Conviene reflexionar acerca de las intervenciones públicas al respecto, la evolución reciente de estas políticas sociales en el marco del Estado de bienestar así como sobre las alternativas sociales que se hacen presentes para actuar en este contexto, concretamente en lo que afecta a las mujeres.

En este panel se analizarán políticas, programas e intervenciones que evidencien desigualdades y/o efectos discriminatorios, así como las que evidencien efectos pro-igualdad de trato, ya sea en el campo de las políticas de servicios sociales, de empleo y mercado laboral, salud, educación, vivienda, seguridad social y acceso a rentas, bienes y servicios que vayan dirigidos expresamente a la promoción del Estado de bienestar de las mujeres, o cuyo enfoque teórico o práctico contemple la perspectiva de género. Ya sea que pretendan promocionar el principio de igualdad de las mujeres por cualquier causa: edad, estado civil, sexo, religión, opción ideológica, afiliación política o sindical, origen nacional, origen social u otras características protegidas.

OBJETIVOS Y TEMÁTICAS

El panel se desarrollará en dos sesiones temáticas: una con enfoque social y otra con enfoque jurídico.

En perspectiva social: En este espacio se analizará la proyección del Estado de bienestar sobre las mujeres (mayores, menores, discapacitadas, extranjeras, víctimas de violencia, y en situación de exclusión) y cómo actúan en este sentido los diversos actores sociales en la disminución del impacto negativo padecido por las mismas en situaciones críticas de vulnerabilidad, exclusión, falta de recursos, etc. Se verán las posibles desigualdades de género, los derechos de las mujeres, y la capacidad participativa de las mismas en los diferentes ámbitos de la vida (social, administrativo, laboral o político).

En perspectiva jurídica. En este marco se estudiará el papel del Ordenamiento jurídico en los avances y retrocesos habidos en el Estado de bienestar de las mujeres como tales y en su condición de trabajadoras. No sólo desde la óptica nacional, sino que también se tendrán en cuenta las iniciativas que se generan en el marco de la Unión Europea y a escala internacional. Se profundizará tanto en los retrocesos que se están experimentando en el reconocimiento y ejercicio de derechos, como en los avances jurídicos en materia de igualdad de trato y no discriminación; en cualquiera de las características protegidas; y en cualquiera de las variadas

formas de discriminación. Con especial atención a las diversas formas de discriminación múltiple o simultáneas que giren en torno al género de la persona.

El enfoque del panel será transversal y podrán presentarse artículos de investigación, comentarios legislativos, estudios comparativos, análisis institucionales, investigaciones evaluativas, ensayos teóricos, experiencias prácticas, etc. Se esperan aportaciones interdisciplinarias que contribuyan al análisis crítico de tales políticas, medidas e intervenciones en los campos de la economía, el derecho, la ciencia política, la sociología, el trabajo social, el periodismo, etc. y estudios comparativos entre grupos o colectivos sociales y niveles territoriales (local, regional, nacional o internacional).

PANEL 12. GÉNERO

P: Ponencia / C: Comunicación / Post: Póster.

Sesión 1. Fecha: Viernes 6/02/2015 (9 a 10:45h)

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	Desigualdad de género en la salud de la población trabajadora	Carolina Martín López; María Isabel Bonilla Delgado
P	Políticas públicas a favor del emprendimiento de las mujeres. Algunas propuestas	Nuria Alonso Gallo; Pilar Charro Baena; Mercedes Ruiz Garijo; Yolanda García Calvente; Manuel Lucas Durán
P	Resultados de la evaluación del I plan de igualdad de la universitat Jaume I de Castellón. Cambios y permanencias	Mercedes Alcañiz
P	Diagnóstico de la situación de la violencia de género en Navarra. Evaluando la acción de las instituciones públicas	Paola Damonti; Ruth Iturbide Rodrigo
P	Gasto social e igualdad de género en tiempos de crisis. El caso gallego	Isabel Diz; Marta Lois
P	Desigualdad de género en la ejecución penal. España en perspectiva comparada	Alberto Fernández; Carmen Ruidíaz
C	Más allá de las medidas para la conciliación: El retiro temporal remunerado como política de igualdad. Avance de resultados	Begoña García Pastor; Alfredo Alfageme Chao
C	Evolución histórica de la legislación laboral en Ecuador en relación a las aportaciones para evitar la discriminación por género	Montserrat García Oliva; Sylvia Andrade; Judith Núñez

Sesión 2.**Fecha:** Viernes 6/02/2015 (12:15 a 14h)

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	Comunicación institucional e igualdad: sensibilización y modelos implícitos en las campañas públicas gubernamentales en España del período 2004-2014	Miriam Castillejo Pérez; Daniel Buraschi Bresadola
P	Pedagogías feministas y formación inicial del profesorado	Carme Molet Chicot; Olga Bernad Caveró
P	La erradicación de la desigualdad y la violencia de género: regulación de los medios de comunicación, neoliberalismo y políticas de género en la UE	Gonzalo Montiel Roig
P	Crisis económica, medio rural y mujer: panorámica sobre cuestiones de género y exclusión social en la "Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel"	Jaime Escribano; Diana Esmeralda Valero; José Javier Serrano
P	Introducir la Perspectiva de género en el ámbito penitenciario: Estado de la cuestión	Belén Blázquez Vilaplana; Raquel Vela Díaz
C	La feminización de las políticas sociales: contradicciones y desafíos en el contexto brasileño de protección social	Juliana Pires Fritzen
C	The price of federalism: An Analysis of Gender Based Violence Policies in Spain	Alba Alonso; Silvia López

Pósters. Lugar: Distribuidor

POST	TÍTULO	AUTORIA
Post	La Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género: Luces y sombras	Paola Damonti
Post	Las asociaciones de mujeres migrantes en Bizkaia: herramientas para la lucha contra las discriminación múltiple	Alba Alonso Álvarez; Raquel Royo Prieto; María Silvestre Cabrera
Post	Las violencias de género 2.0: jóvenes de Sant Boi de Llobregat	Ruth Vilà Baños; Maria José Rubio Hurtado

DESIGUALDAD DE GÉNERO EN LA SALUD DE LA POBLACIÓN TRABAJADORA

Carolina Martín López. Carolina.MLopez@uclm.es

María Isabel Bonilla Delgado. Isabel.BDelgado@uclm.es

Universidad de Castilla-La Mancha

Panel P-12 Género

ABSTRACT:

Las prácticas discriminatorias por razón de sexo en el ámbito laboral conducen a diferencias y desigualdades de género en la salud de la población trabajadora. Estas diferencias y desigualdades deben ser tenidas en cuenta en la elaboración de políticas públicas en materia de prevención promoción de la salud laboral.

El objetivo de este estudio es analizar algunos de los indicadores de desigualdad y estudiar, por un lado, las diferencias entre hombres y mujeres, y por otro, determinar dentro del colectivo de mujeres qué factores son los responsables de que algunas de ellas se encuentren en una situación más vulnerable.

Para realizar este análisis se ha utilizado la información procedente de la VII Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo (ENCT), elaborada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en 2011, cuyo objetivo es obtener información fiable sobre las condiciones de trabajo de los distintos colectivos de trabajadores mediante la información que suministran los propios ocupados.

A partir de la información suministrada por la ENCT se han seleccionado una serie de indicadores relacionados con las condiciones de trabajo, la organización preventiva, las actividades preventivas desarrolladas y el daño atribuible al trabajo. Para cada uno de los indicadores se ha efectuado un estudio para los dos colectivos, y también, detallado para el femenino con el fin de averiguar si existen patrones diferenciadores.

Palabras claves: desigualdad, género, análisis de datos, mercado laboral, salud laboral

1) INTRODUCCIÓN

Aunque en el mercado laboral existen ramas de actividad claramente feminizadas, en las no feminizadas las prácticas discriminatorias por razón de sexo originan diferencias y desigualdades en la salud de los trabajadores y trabajadoras. El objetivo de este trabajo es analizar una serie de indicadores que permitan, por un lado, evidenciar las posibles

desigualdades entre hombres y mujeres y, por otro, conocer cuáles son los factores que repercuten más negativamente en el colectivo femenino haciéndolo más vulnerable frente a los hombres.

2) FUENTES Y METODOLOGÍA

Para realizar este análisis se ha utilizado la información procedente de la VII Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo (ENCT), elaborada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene (INSH) en 2011, cuyos objetivos específicos son: identificar la frecuencia de exposición a diversos riesgos laborales y caracterizar las exposiciones laborales más frecuentes, conocer los factores del ámbito laboral que influyen en la salud de los trabajadores y estimar la actividad preventiva que realizan las empresas.

El trabajo de campo de dicha encuesta se realizó entre octubre de 2011 y febrero de 2012, sobre una muestra de 8.892 trabajadores (4.724 hombres y 4.168 mujeres). De las 65 preguntas que recoge esta encuesta se han seleccionado 9 indicadores que permitan analizar diferencias y desigualdades por género en la salud de la población trabajadora en España. Estos indicadores están relacionados con las condiciones de trabajo, el daño atribuible al trabajo o sus efectos, la organización preventiva y las actividades preventivas desarrolladas por el empresario: exposición a agentes químicos, exposición al ruido, factores de carga física, factores de carga mental y factores psicosociales, seguridad en el trabajo, molestias posturales, otras molestias, síntomas psicósomáticos y actividades preventivas.

Para cada uno de los indicadores se ha efectuado un estudio estratificado por sexo, así como un análisis más pormenorizado entre las mujeres según una serie de variables básicas (ocupación, rama de actividad, sector, nivel de estudios, edad y antigüedad en el puesto) con el fin de detectar perfiles diferenciadores. Para detectar diferencias estadísticamente significativas ($p < 0,05$) se han comparado las proporciones mediante el test de chi-cuadrado.

3) DATOS GENERALES

De los 8.892 encuestados, 4.724 son hombres (53,1%) y 4.168 mujeres (46,9%). Según la tabla 1, la inmensa mayoría de los trabajadores son del sector servicios. Dentro del colectivo femenino, la ocupación mayoritaria es la de *servicio doméstico, limpieza, personales; cocineros, camareros; barrenderos* (24,7%), seguida de la de *vendedores, agentes comerciales y dependientes* (19,1%) y *empleados administrativos* (18%). Por lo que se refiere al colectivo masculino, el 13,6% son *trabajadores de la construcción y minería* y el 13% *vendedores, agentes comerciales y dependientes*.

Tabla 1: Distribución por sexo según variables básicas

	Hombre	Mujer	Total
OCUPACIÓN			
Trabaj. de la Construcción y Minería	13,6%	0,4%	7,4%
Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	8,4%	0,5%	4,7%
Personal sanitario	2,6%	10,1%	6,1%
Personal docente	3,8%	9,9%	6,7%
Serv. doméstico,limpieza,personales; cocineros, camareros; barrenderos	9,3%	24,7%	16,6%
Vendedores; agentes comerciales y dependientes	13,0%	19,1%	15,8%
Empleados administrativos	8,2%	18,0%	12,8%
Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	5,6%	2,8%	4,3%
Defensa y seguridad	4,7%	0,8%	2,8%
Mecánico, reparador, soldador, etc.	7,5%	0,1%	4,1%
Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	5,7%	2,1%	4,0%
Trabaj. de la industria tradicional; artesano	2,5%	1,6%	2,0%
Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	2,5%	3,8%	3,1%
Técnicos en Ciencias e Informáticos	4,3%	1,7%	3,1%
Directivos de empresas o de Adm. públicas	5,6%	2,9%	4,3%
Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	2,7%	1,5%	2,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
RAMA			
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	5,0%	2,7%	3,9%
Ind. química, saneamiento y extractiva	4,1%	1,2%	2,7%
Metal	7,9%	1,7%	5,0%
Ind. manufacturera	7,0%	4,8%	6,0%
Construcción	13,4%	1,3%	7,8%
Comercio y reparaciones	15,1%	17,9%	16,4%
Hostelería	6,4%	9,1%	7,6%
Transporte y almacenamiento	7,6%	2,1%	5,0%
Comunicación, activ. financieras, científicas y administrativas	12,3%	12,6%	12,4%
Administración pública y educación	11,5%	17,5%	14,3%
Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales	3,4%	13,5%	8,1%
Activ. culturales, deportivas y serv. personales	6,3%	15,4%	10,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
NIVEL DE ESTUDIOS			
Primarios	39,9%	30,7%	35,6%
FP	22,3%	20,7%	21,6%
Bachillerato, COU	14,3%	15,2%	14,7%
Estudios superiores	22,7%	33,0%	27,5%
Otros	0,3%	0,1%	0,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
EDAD			
16 a 24 años	3,2%	3,6%	3,4%
25 a 34 años	20,7%	22,6%	21,6%
35 a 44 años	32,4%	32,9%	32,6%
45 a 54 años	28,9%	27,0%	28,0%
55 y más años	14,7%	13,7%	14,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
SECTOR			
Agrario	5,00%	2,70%	3,90%
Industria	19,00%	7,70%	13,70%
Construcción	13,40%	1,30%	7,80%
Servicios	62,50%	88,20%	74,50%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

En cuanto a la rama de actividad, los hombres destacan fundamentalmente en *comercio y reparaciones* (15,1% hombres), *construcción* (13,4%) y *comunicación, actividades financieras, científicas y administrativas* (12,3%). Las mujeres sobresalen en *comercio y reparaciones* (17,9%), *administración pública y educación* (17,5%) y *actividades culturales, deportivas y servicios personales* (14,4%). En relación al nivel de estudios, este se acumula en dos extremos aunque con gran diferencia en ambos colectivos: el 40% de los encuestados sólo tiene estudios primarios frente al 30,07% de las encuestadas y el 22,7% de los hombres están en posesión de un título universitario frente al 33% de las mujeres. En cuanto a la edad, la franja etaria predominante para los dos sexos es la de 35 a 44 años y la de 45 a 55 años con unos porcentajes en torno al 32% y 28% respectivamente.

4) EXPOSICIÓN A AGENTES QUÍMICOS

La exposición a agentes químicos, derivada tanto de la manipulación de sustancias o preparados tóxicos como de su inhalación, afecta a dos de cada diez encuestados (23%). Desagregando por sexo, el 27,6% de los hombres contestaron afirmativamente frente al 17,7% de las mujeres, resultando estas diferencias estadísticamente significativas.

Si analizamos este indicador para las mujeres, la tabla 2 refleja la distribución porcentual, respecto del total de mujeres expuestas y no expuestas a agentes químicos según variables básicas. De las mujeres expuestas a agentes químicos, la mayoría trabaja en el sector servicios (85,5%), concretamente en la rama de *actividades culturales, deportivas y servicios personales* (27,7%) y en *actividades sanitarias, veterinarias y servicios sociales* (23%). Más de la mitad se encuadran en la categoría de ocupación de *servicio doméstico, limpieza; cocineros, camareros o barrenderos* (51,4%) seguida, a gran distancia, de la de *personal sanitario* (19,1%). Predominan las de edad mediana, entre 35 y 45 años (33,5%), y también las de 45 y 54 años (30,4%) y destacan las que tienen un nivel de estudios primarios (42,3%).

Si nos centramos ahora en el estudio de las proporciones, respecto de cada una de las categorías de las diferentes variables básicas, de las mujeres expuestas y no expuestas a agentes químicos, (tabla 3), por ocupación destacan las prevalencias de exposición de las trabajadoras de la *construcción y minería* (52,9%), seguidas de las del grupo de *obreros en producción industrial mecanizada* (37,5%) y de las del personal de *servicio doméstico, limpieza; cocineros, camareros, barrenderos* (36,9%). Respecto a ramas de actividad, la exposición más prevalente se da en las *actividades culturales, deportivas y servicios personales* (31,9%) y en las *actividades sanitarias, veterinarias y servicios sociales* (30,02%). Por edad, la proporción más

alta de mujeres expuestas se detecta en la franja de 45 a 55 años (20%) y, finalmente, según nivel de estudios en las que sólo tienen estudios primarios (24,4%).

Tabla 2. Distribución de mujeres según su exposición a agentes químicos y según variables básicas

	No expuestas	Expuestas	Total
Ocupación			
Trabaj. de la Construcción y Minería	,2%	1,2%	,4%
Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	,5%	,7%	,5%
Personal sanitario	8,1%	19,1%	10,1%
Personal docente	11,4%	3,1%	9,9%
Serv. doméstico, limpieza, personales; cocineros, camareros; barrenderos	19,0%	51,4%	24,7%
Vendedores; agentes comerciales y dependientes	22,1%	4,9%	19,1%
Empleados administrativos	21,2%	3,0%	18,0%
Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	2,7%	3,5%	2,8%
Defensa y seguridad	,8%	,5%	,8%
Mecánico, reparador, soldador, etc.	,1%	,3%	,1%
Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	1,6%	4,5%	2,1%
Trabaj. de la industria tradicional; artesano	1,4%	2,6%	1,6%
Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	4,4%	,8%	3,8%
Técnicos en Ciencias e Informáticos	1,7%	1,6%	1,7%
Directivos de empresas o de Adm. públicas	3,2%	1,5%	2,9%
Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	1,5%	1,4%	1,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p = ,000</i>			
Rama			
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	2,6%	3,2%	2,7%
Ind. química, saneamiento y extractiva	1,1%	1,5%	1,2%
Metal	1,5%	2,4%	1,7%
Ind. manufacturera	4,7%	5,7%	4,8%
Construcción	1,3%	1,6%	1,4%
Comercio y reparaciones	20,3%	7,0%	17,9%
Hostelería	8,5%	11,9%	9,1%
Transporte y almacenamiento	2,2%	1,8%	2,1%
Comunicación, activ. financieras, científicas y administrativas	14,5%	3,8%	12,6%
Administración pública y educación	19,0%	10,4%	17,5%
Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales	11,4%	23,0%	13,5%
Activ. culturales, deportivas y serv. personales	12,8%	27,7%	15,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p = ,000</i>			
Edad			
16 a 24 años	4,0%	2,2%	3,7%
25 a 34 años	23,3%	19,1%	22,5%
35 a 44 años	32,7%	33,5%	32,9%
45 a 54 años	26,3%	30,4%	27,0%
55 y más años	13,5%	14,7%	13,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p = ,010</i>			
Estudios			
Primarios	26,3%	14,3%	24,2%
FP	10,7%	13,6%	11,2%
Bachiller, COU	14,5%	3,8%	12,6%
Universitarios	43,2%	61,1%	46,4%
Otros	,2%	,2%	,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p = ,000</i>			
Sector			
Agrario	2,6%	3,2%	2,7%
Industria	7,3%	9,6%	7,7%
Construcción	1,3%	1,6%	1,4%
Servicios	88,7%	85,5%	88,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p = ,010</i>			

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

Tabla 3. Prevalencia de mujeres según su exposición a agentes químicos y según variables básicas

	No expuestas	Expuestas	Total
Ocupación			
Trabaj. de la Construcción y Minería	47,1%	52,9%	100,0%
Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	76,2%	23,8%	100,0%
Personal sanitario	66,4%	33,6%	100,0%
Personal docente	94,4%	5,6%	100,0%
Serv. doméstico,limpieza,personales; cocineros, camareros; barrenderos	63,1%	36,9%	100,0%
Vendedores; agentes comerciales y dependientes	95,5%	4,5%	100,0%
Empleados administrativos	97,1%	2,9%	100,0%
Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	77,8%	22,2%	100,0%
Defensa y seguridad	87,9%	12,1%	100,0%
Mecánico, reparador, soldador, etc.	66,7%	33,3%	100,0%
Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	62,5%	37,5%	100,0%
Trabaj. de la industria tradicional; artesano	71,6%	28,4%	100,0%
Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	96,2%	3,8%	100,0%
Técnicos en Ciencias e Informáticos	83,1%	16,9%	100,0%
Directivos de empresas o de Adm. públicas	90,8%	9,2%	100,0%
Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	83,9%	16,1%	100,0%
Total	82,3%	17,7%	100,0%
$p = ,000$			
Rama			
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	78,8%	21,2%	100,0%
Ind. química, saneamiento y extractiva	78,0%	22,0%	100,0%
Metal	74,6%	25,4%	100,0%
Ind. manufacturera	79,2%	20,8%	100,0%
Construcción	78,9%	21,1%	100,0%
Comercio y reparaciones	93,0%	7,0%	100,0%
Hostelería	76,8%	23,2%	100,0%
Transporte y almacenamiento	85,4%	14,6%	100,0%
Comunicación, activ. financieras, científicas y administrativas	94,7%	5,3%	100,0%
Administración pública y educación	89,4%	10,6%	100,0%
Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales	69,8%	30,2%	100,0%
Activ. culturales, deportivas y serv. personales	68,1%	31,9%	100,0%
Total	82,2%	17,8%	100,0%
$p = ,000$			
Edad			
16 a 24 años	89,5%	10,5%	100,0%
25 a 34 años	85,0%	15,0%	100,0%
35 a 44 años	81,9%	18,1%	100,0%
45 a 54 años	80,0%	20,0%	100,0%
55 y más años	81,0%	19,0%	100,0%
Total	82,3%	17,7%	100,0%
$p = ,010$			
Estudios			
Primarios	75,6%	24,4%	100,0%
FP	79,6%	20,4%	100,0%
Bachiller, COU	85,6%	14,4%	100,0%
Universitarios	88,6%	11,4%	100,0%
Otros	100,0%	,0%	100,0%
Total	82,3%	17,7%	100,0%
$p = ,000$			
Sector			
Agrario	78,8%	21,2%	100,0%
Industria	78,0%	22,0%	100,0%
Construcción	78,9%	21,1%	100,0%
Servicios	82,8%	17,2%	100,0%
Total	82,3%	17,7%	100,0%
$p = ,106$			

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

Si comparamos la población expuesta a agentes químicos, tanto de hombres como de mujeres, la tabla 4 refleja que ambos colectivos no se distribuyen de manera homogénea según la edad, sectores de actividad, ocupación y rama de actividad. Según edad, el 42,3% de las mujeres expuestas y el 51% de los hombres expuestos tienen un nivel básico de estudios.

En el sector servicios se encuentra la mayor parte de los encuestados expuestos, el 85,5% del total de mujeres y el 40% del total de hombres. En categorías de ocupación, más de la mitad de las mujeres expuestas pertenecen al *servicio doméstico, limpieza, personales; cocineros, camareros, barrenderos*, mientras que el 26,5% de los hombres expuestos pertenecen a la *construcción y minería*. Por ramas de actividad, el 27,7% de las mujeres trabajan en *actividades culturales, deportivas y servicios*, en cambio, el 23,4% de los hombres lo hacen en *construcción*.

En relación con las actividades preventivas en la empresa, las mujeres se encuentran en gran desventaja frente a los hombres puesto que al 37% no les ofrecieron el reconocimiento médico (20,5% en hombres) y al 52,1% no le han evaluado los riesgos en su puesto de trabajo (38% hombres). Por otro lado, las tres cuartas partes de los trabajadores han recibido formación e información en prevención de riesgos y en el caso de las trabajadoras sólo la mitad. Finalmente, por lo que se refiere a la obligatoriedad en el uso de equipos de protección individual, también existen grandes diferencias entre sexos, 82% en los trabajadores expuestos y 54% en las trabajadoras expuestas.

Tabla 4. Distribución de hombres y mujeres expuestos a agentes químicos según variables básicas

		Hombre	Mujer	Total
Ocupación	Trabaj. de la Construcción y Minería	26,5%	1,2%	17,3%
	Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	7,2%	,7%	4,8%
	Personal sanitario	3,4%	19,1%	9,1%
	Personal docente	1,3%	3,1%	2,0%
	Serv. doméstico, limpieza, personales; cocineros, camareros; barrenderos	9,3%	51,4%	24,5%
	Vendedores; agentes comerciales y dependientes	4,4%	4,9%	4,6%
	Empleados administrativos	1,2%	3,0%	1,8%
	Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	7,7%	3,5%	6,2%
	Defensa y seguridad	3,6%	,5%	2,5%
	Mecánico, reparador, soldador, etc.	15,1%	,3%	9,7%
	Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	10,9%	4,5%	8,6%
	Trabaj. de la industria tradicional; artesano	3,5%	2,6%	3,1%
	Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	,2%	,8%	,4%
	Técnicos en Ciencias e Informáticos	2,6%	1,6%	2,3%
	Directivos de empresas o de Adm. públicas	2,0%	1,5%	1,8%
	Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	1,2%	1,4%	1,3%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>			
Rama	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	6,7%	3,2%	5,4%
	Ind. química, saneamiento y extractiva	6,8%	1,5%	4,9%
	Metal	13,7%	2,4%	9,6%
	Ind. manufacturera	9,5%	5,7%	8,1%
	Construcción	23,4%	1,6%	15,5%
	Comercio y reparaciones	11,0%	7,0%	9,5%
	Hostelería	4,4%	11,9%	7,1%
	Transporte y almacenamiento	6,0%	1,8%	4,5%
	Comunicación, activ. financieras, científicas y administrativas	2,9%	3,8%	3,2%
	Administración pública y educación	6,1%	10,4%	7,6%
	Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales	3,7%	23,0%	10,7%
	Activ. culturales, deportivas y serv. personales	6,0%	27,7%	13,8%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>			
Estudios	Primarios	51,0%	42,3%	47,8%
	FP	27,9%	23,8%	26,4%
	Bachillerato/COU	10,8%	12,3%	11,4%
	Estudios superiores	9,8%	21,1%	13,9%
	Otros	,3%	,0%	,2%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>			
Edad	16 a 24 años	2,5%	2,2%	2,3%
	25 a 34 años	22,4%	19,1%	21,2%
	35 a 44 años	34,1%	33,5%	33,9%
	45 a 54 años	28,9%	30,4%	29,5%
	55 y más años	12,0%	14,7%	13,0%
	No contesta	,1%	,1%	,1%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,322</i>			
Sector	Agrario	6,7%	3,2%	5,4%
	Industria	30,0%	9,6%	22,6%
	Construcción	23,4%	1,6%	15,5%
	Servicios	40,0%	85,5%	56,4%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>			
Reconocimiento	Sí y me hice el reconocimiento médico	71,1%	50,5%	63,5%
	Sí, pero no me hice el reconocimiento médico	7,7%	11,5%	9,1%
	No	20,5%	37,0%	26,6%
	No sabe	,7%	1,0%	,8%
	Rechaza contestar (espontáneo)	,3%	,3%	,3%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>			
Evaluación de riesgos	Sí	51,3%	34,5%	45,1%
	No	38,0%	52,1%	43,2%
	No sabe	10,6%	13,2%	11,6%
	Rechaza contestar	,2%	,1%	,2%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>			
Obligatoriedad de EPI	Sí	81,9%	53,9%	71,5%
	No	17,6%	45,4%	27,9%
	No sabe	,5%	,7%	,6%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>			
Formación e información en SST	Sí	72,9%	56,5%	67,0%
	No	26,4%	42,8%	32,3%
	No sabe	,6%	,5%	,6%
	Rechaza contestar	,1%	,1%	,1%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>			

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

5) EXPOSICIÓN AL RUIDO

Según la VII ENCT la exposición al ruido de los trabajadores presenta cuatro niveles: a) Muy bajo, casi no hay ruido, b) No muy elevado pero es molesto, c) Existe ruido de nivel elevado, que no permite seguir una conversación con otro compañero que esté a 3 metros y d) Existe ruido de nivel muy elevado, que no permite oír a un compañero que esté a 3 metros aunque levante la voz. Se ha considerado que el trabajador está expuesto a ruido cuando su respuesta esté incluida entre los dos últimos niveles.

De los 8.892 encuestados, uno de cada diez está expuesto a un nivel alto de ruido en su puesto de trabajo. Por sexos, existen diferencias estadísticamente significativas puesto que el 13,5% del colectivo masculino trabaja con altos niveles de ruido frente al 6,1% de las mujeres.

La tabla 5 define el perfil de las mujeres expuestas a ruido. El 73% desarrollan su actividad en el sector servicios y el 21,2% en industria. La rama de actividad en la que tienen más representación es la de *administración pública y educación* (20,4%) y la de *industria manufacturera* (13,3%). Su ocupación más representativa es la del *servicio doméstico, limpieza, cocineros, camareros o barrenderos* (21,2%) y la de *vendedores, agentes comerciales y dependientes* (14,9%). Están más representadas aquellas con edad entre 35 y 44 años y con estudios primarios (en ambos casos con un 33%).

La tabla 6 recoge la proporción de mujeres expuestas a ruido en cada categoría de las variables básicas seleccionadas. Del total de mujeres que trabajan en el sector industrial, el 16,7% está expuesta a ruido. Según rama de actividad, la prevalencia mayor se encontró en el *metal* (21,1%) y en la *industria manufacturera* (16,8%). Por categorías de ocupaciones, el 42% de las encuestadas en la de *obrero en producción industrial mecanizada, montador* están expuestas a ruido y en la de *mecánico, reparador, soldador* el 33%. Por último, por nivel de estudios se aprecia una exposición más prevalente en las mujeres con una titulación de formación profesional (7,5%).

Tabla 5. Distribución de mujeres según su exposición a ruido y según variables básicas

	No expuestas	Expuestas	Total
Ocupación			
Trabaj. de la Construcción y Minería	,4%	,8%	,4%
Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	,5%		,5%
Personal sanitario	10,3%	7,1%	10,1%
Personal docente	9,8%	11,0%	9,9%
Serv. doméstico, limpieza, personales; cocineros, camareros; barrenderos	25,0%	21,2%	24,7%
Vendedores; agentes comerciales y dependientes	19,3%	14,9%	19,1%
Empleados administrativos	18,4%	11,8%	18,0%
Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	2,8%	3,5%	2,8%
Defensa y seguridad	,7%	2,4%	,8%
Mecánico, reparador, soldador, etc.	,1%	,8%	,1%
Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	1,3%	14,5%	2,1%
Trabaj. de la industria tradicional; artesano	1,4%	5,1%	1,6%
Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	3,9%	2,0%	3,8%
Técnicos en Ciencias e Informáticos	1,7%	2,0%	1,7%
Directivos de empresas o de Adm. públicas	3,0%	1,2%	2,9%
Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	1,5%	2,0%	1,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p</i> = ,000			
Rama			
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	2,7%	3,5%	2,7%
Ind. química, saneamiento y extractiva	1,2%	2,0%	1,2%
Metal	1,4%	5,9%	1,7%
Ind. manufacturera	4,3%	13,3%	4,8%
Construcción	1,3%	2,4%	1,3%
Comercio y reparaciones	18,4%	11,4%	17,9%
Hostelería	9,0%	11,0%	9,1%
Transporte y almacenamiento	2,1%	2,7%	2,1%
Comunicación, activ. financieras, científicas y administrativas	13,1%	5,1%	12,6%
Administración pública y educación	17,3%	20,4%	17,5%
Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales	13,7%	11,0%	13,5%
Activ. culturales, deportivas y serv. personales	15,7%	11,4%	15,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p</i> = ,000			
Edad			
16 a 24 años	3,7%	2,4%	3,6%
25 a 34 años	22,7%	20,8%	22,5%
35 a 44 años	32,9%	32,9%	32,9%
45 a 54 años	26,8%	29,8%	27,0%
55 y más años	13,8%	13,7%	13,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p</i> = ,666			
Estudios			
Primarios	30,5%	33,2%	30,7%
FP	20,4%	25,7%	20,7%
Bachiller, COU	15,2%	14,2%	15,2%
Universitarios	33,4%	25,7%	33,0%
Otros	,1%	,4%	,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p</i> = ,001			
Sector			
Agrario	2,7%	3,5%	2,7%
Industria	6,9%	21,2%	7,7%
Construcción	1,3%	2,4%	1,3%
Servicios	89,2%	72,9%	88,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p</i> = ,035			

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

Tabla 6. Prevalencia de mujeres según su exposición a ruido y según variables básicas

	No expuestas	Expuestas	Total
Ocupación			
Trabaj. de la Construcción y Minería	88,2%	11,8%	100,0%
Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	100,0%		100,0%
Personal sanitario	95,7%	4,3%	100,0%
Personal docente	93,2%	6,8%	100,0%
Serv. doméstico, limpieza, personales; cocineros, camareros; barrenderos	94,8%	5,2%	100,0%
Vendedores; agentes comerciales y dependientes	95,2%	4,8%	100,0%
Empleados administrativos	96,0%	4,0%	100,0%
Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	92,3%	7,7%	100,0%
Defensa y seguridad	81,8%	18,2%	100,0%
Mecánico, reparador, soldador, etc.	66,7%	33,3%	100,0%
Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	58,0%	42,0%	100,0%
Trabaj. de la industria tradicional; artesano	80,3%	19,7%	100,0%
Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	96,8%	3,2%	100,0%
Técnicos en Ciencias e Informáticos	93,0%	7,0%	100,0%
Directivos de empresas o de Adm. públicas	97,5%	2,5%	100,0%
Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	92,1%	7,9%	100,0%
Total	93,9%	6,1%	100,0%
$p = ,000$			
Rama			
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	92,0%	8,0%	100,0%
Ind. química, saneamiento y extractiva	90,2%	9,8%	100,0%
Metal	78,9%	21,1%	100,0%
Ind. manufacturera	83,2%	16,8%	100,0%
Construcción	89,3%	10,7%	100,0%
Comercio y reparaciones	96,1%	3,9%	100,0%
Hostelería	92,6%	7,4%	100,0%
Transporte y almacenamiento	92,1%	7,9%	100,0%
Comunicación, activ. financieras, científicas y administrativas	97,5%	2,5%	100,0%
Administración pública y educación	92,9%	7,1%	100,0%
Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales	95,0%	5,0%	100,0%
Activ. culturales, deportivas y serv. personales	95,5%	4,5%	100,0%
Total	93,9%	6,1%	100,0%
$p = ,000$			
Edad			
16 a 24 años	96,1%	3,9%	100,0%
25 a 34 años	94,4%	5,6%	100,0%
35 a 44 años	93,9%	6,1%	100,0%
45 a 54 años	93,3%	6,7%	100,0%
55 y más años	93,9%	6,1%	100,0%
Total	93,9%	6,1%	100,0%
$p = ,666$			
Estudios			
Primarios	93,4%	6,6%	100,0%
FP	92,5%	7,5%	100,0%
Bachiller, COU	94,3%	5,7%	100,0%
Universitarios	95,3%	4,7%	100,0%
Otros	83,3%	16,7%	100,0%
Total	93,9%	6,1%	100,0%
$p = ,001$			
Sector			
Agrario	92,0%	8,0%	100,0%
Industria	83,3%	16,7%	100,0%
Construcción	89,3%	10,7%	100,0%
Servicios	94,9%	5,1%	100,0%
Total	93,9%	6,1%	100,0%
$p = ,000$			

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

Respecto a la población total expuesta a ruido se aprecian diferencias entre hombres y mujeres en las variables básicas estudiadas (tabla 7). El 73% de las mujeres expuestas a ruido pertenecen al sector servicios, mientras que el 41,6% de los hombres expuestos son del industrial. Por ramas de actividad, el colectivo femenino expuesto tiene una mayor presencia en la *administración pública y educación* (20,4%) y el masculino en *construcción* (22,8%). Por lo que se refiere a las ocupaciones, las trabajadoras tienen mayor peso en *servicio doméstico, limpieza, personales, camareros, cocineros y barrenderos* (21,2%) y los trabajadores en *trabajadores de la construcción y minería* (26,9%). Un tercio de las mujeres y la mitad de los hombres tienen estudios elementales.

Las mujeres se encuentran en una situación de gran desigualdad frente a los hombres respecto a las actividades preventivas desarrolladas en la empresa. Al 32% de las mujeres expuestas no le han ofrecido un reconocimiento médico, porcentaje muy superior al de los hombres (17%). Además, al 49,8% no le han evaluado los riesgos en su puesto de trabajo mientras que en el caso de los hombres el porcentaje es bastante menor (36,6%). Así mismo, al 39,2% del colectivo femenino expuesto no han recibido formación e información en prevención de riesgos, siendo este porcentaje del 22,5% para el masculino. Se observa una gran diferencia en la obligatoriedad en el uso de equipos de protección individual auditiva puesto que en el caso de los hombres es del 81,1% y en el de las mujeres del 39,6%.

Tabla 7. Distribución de hombres y mujeres expuestos a ruido según variables básicas

	Hombre	Mujer	Total
Ocupación			
Trabaj. de la Construcción y Minería	26,9%	,8%	19,5%
Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	8,6%		6,2%
Personal sanitario	,9%	7,1%	2,7%
Personal docente	1,3%	11,0%	4,0%
Serv. doméstico, limpieza, personales; cocineros, camareros; barrenderos	4,2%	21,2%	9,1%
Vendedores; agentes comerciales y dependientes	4,7%	14,9%	7,6%
Empleados administrativos	1,6%	11,8%	4,5%
Agricultores, ganaderos, pescadores y marinos	4,2%	3,5%	4,0%
Defensa y seguridad	3,1%	2,4%	2,9%
Mecánico, reparador, soldador, etc.	17,4%	,8%	12,6%
Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	16,0%	14,5%	15,5%
Trabaj. de la industria tradicional; artesano	4,1%	5,1%	4,4%
Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	,9%	2,0%	1,2%
Técnicos en Ciencias e Informáticos	3,3%	2,0%	2,9%
Directivos de empresas o de Adm. públicas	2,0%	1,2%	1,8%
Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	,8%	2,0%	1,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>		
Rama			
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	3,0%	3,5%	3,1%
Ind. química, saneamiento y extractiva	7,4%	2,0%	5,8%
Metal	21,4%	5,9%	16,9%
Ind. manufacturera	12,9%	13,3%	13,0%
Construcción	22,8%	2,4%	16,9%
Comercio y reparaciones	8,9%	11,4%	9,6%
Hostelería	2,7%	11,0%	5,0%
Transporte y almacenamiento	6,0%	2,7%	5,0%
Comunicación, activ. financieras, científicas y administrativas	3,9%	5,1%	4,3%
Administración pública y educación	5,5%	20,4%	9,8%
Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales	1,3%	11,0%	4,0%
Activ. culturales, deportivas y serv. personales	4,4%	11,4%	6,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>		
Estudios			
Primarios	50,1%	33,2%	45,3%
FP	27,7%	25,7%	27,1%
Bachillerato/COU	10,0%	14,2%	11,2%
Estudios superiores	11,4%	25,7%	15,5%
Otros	,5%	,4%	,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>		
Edad			
16 a 24 años	4,2%	2,4%	3,7%
25 a 34 años	22,6%	20,8%	22,1%
35 a 44 años	35,1%	32,9%	34,5%
45 a 54 años	26,3%	29,8%	27,3%
55 y más años	11,6%	13,7%	12,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,518</i>		
Sector			
Agrario	3,0%	3,5%	3,1%
Industria	41,6%	21,2%	35,8%
Construcción	22,8%	2,4%	16,9%
Servicios	32,7%	72,9%	44,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>		
Reconocimiento			
Sí y me hice el reconocimiento médico	75,0%	53,7%	68,9%
Sí, pero no me hice el reconocimiento médico	7,4%	13,1%	9,0%
No	17,0%	32,0%	21,3%
No sabe	,5%	,8%	,6%
Rechaza contestar	,2%	,4%	,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>		
Evaluación de riesgos			
Si	53,5%	37,1%	48,8%
No	36,6%	49,8%	40,4%
No sabe	9,6%	13,1%	10,6%
Rechaza contestar	,3%		,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>		
Obligatoriedad de EPI			
Si	81,1%	39,6%	69,1%
No	18,8%	60,4%	30,8%
No sabe	,2%		,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>		
Formación e información en SST			
Si	76,4%	59,6%	71,6%
No	22,5%	39,2%	27,3%
No sabe	1,1%	1,2%	1,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>		

6) FACTORES DE CARGA FÍSICA

A los trabajadores de la encuesta les preguntaron en qué medida (siempre) estaban expuestos a los siguientes factores de carga física: a) adoptar posturas dolorosas o fatigantes, b) estar de pie sin andar, c) estar sentado sin levantarse, d) levantar o mover cargas pesadas, e) levantar o mover personas, f) aplicar fuerzas importantes, g) repetir los mismos movimientos de manos o brazos, h) disponer de muy poco espacio para trabajar con comodidad, i) tener que alcanzar herramientas situadas muy altas o muy bajas, o que obliguen a estirar mucho el brazo, j) tener una iluminación inadecuada para el trabajo que realiza, k) trabajar sobre superficies inestables o irregulares. Las posibles respuestas son siempre o casi siempre, a menudo, a veces, raramente, nunca o casi nunca.

La tabla 8 muestra el porcentaje de hombres y mujeres que han contestado siempre o casi siempre a las demandas físicas que se le imponen al ejecutar su tarea. Se observa que en ambos colectivos los factores de carga física más frecuentes son los relacionados con realizar movimientos repetitivos de mano-brazo y mantener posturas dolorosas y fatigantes. La prevalencia en hombres es más alta que en mujeres en factores como levantar cargas pesadas, aplicar fuerzas importantes, disponer de poco espacio para trabajar con comodidad, tener que alcanzar herramientas, elementos u objetos, tener escasa iluminación y trabajar sobre superficies irregulares o inestables. En el caso de las mujeres, la prevalencia es superior a la de los hombres en los factores de adoptar posturas dolorosas y fatigantes, estar de pie sin andar, sentado sin levantarse, levantar o mover personas y repetir movimientos de manos o brazos.

Tabla 8. Prevalencia de hombres y mujeres según factores de carga física

	Hombre	Mujer	Total	<i>p</i>
adoptar posturas dolorosas o fatigantes	16,5%	19,1%	17,7%	,000
estar de pie sin andar	14,7%	17,2%	15,9%	,000
estar sentado sin levantarse	16,5%	17,0%	16,8%	,001
levantar o mover cargas pesadas	9,8%	6,2%	8,1%	,000
levantar o mover personas	1,3%	5,1%	3,1%	,000
aplicar fuerzas importantes	7,7%	4,9%	6,4%	,000
repetir movimientos de manos o brazos	34,5%	39,3%	36,7%	,000
disponer de poco espacio para trabajar con comodidad	5,8%	5,4%	5,6%	,000
tener que alcanzar herramientas, elementos u objetos	4,5%	2,7%	3,6%	,000
tener una iluminación inadecuada	3,8%	3,7%	3,8%	,000
trabajar sobre superficies inestables o irregulares	5,0%	1,3%	3,3%	,000

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

Entre las trabajadoras, los dos factores con mayor peso son adoptar posturas dolorosas o fatigantes y realizar movimientos repetitivos de manos y brazos. La tabla 9 refleja el perfil general que presentan las mujeres en estos dos factores.

a) Para los dos factores de carga física el sector predominante es el de servicios, sin embargo para las trabajadoras expuestas a adoptar posturas dolorosas las ramas más representativas son la *administración pública y educación* (19,2%) y las *actividades sanitarias, veterinarias y servicios sociales* (19,5%). Mientras que entre las expuestas a movimientos repetitivos de mano-brazo destacan la de *comercio y reparaciones* (17,7%) y la de *actividades culturales, deportivas y servicios personales* (16,7%).

b) Para ambos factores, la ocupación más significativa es la de *servicio doméstico, limpieza, personales; cocineros, camareros, barrenderos*, y la franja de edad más frecuente es las de 35 a 44 años.

c) Entre las trabajadoras expuestas a posturas dolorosas o fatigantes, predominan aquellas con estudios universitarios (32,3%), en cambio entre aquellas expuestas a movimientos repetitivos de mano-brazo predominan las trabajadoras con estudios primarios (34%).

En la tabla 10, se estima la proporción de mujeres expuestas a posturas dolorosas y fatigantes en cada uno de los niveles de las variables básicas.

Según sector, la prevalencia mayor se encontró en la agricultura (22,8%) y en el sector servicios (19,4%). Por rama de actividad, destacan las *actividades sanitarias, veterinarias y servicios sociales* (27,5%) seguida de la *agricultura, ganadería, silvicultura y pesca* (22,8%). Por lo que respecta a las ocupaciones, la prevalencia más destacable se detecta en el *personal sanitario* y en los obreros en *producción industrial mecanizada; montador* (con algo más del 28% en cada una de ellas). Por edad, se observa que la exposición a posturas dolorosas o fatigantes es ascendente hasta los 54 años (a mayor edad, mayor prevalencia) y, por nivel de estudios destacan las mujeres universitarias pues el 20,1% están expuestas a este tipo de factor.

Tabla 9. Distribución de mujeres a la exposición de factores de carga física según variables básicas

		adoptar posturas dolorosas o fatigantes	repetir movimientos de manos o brazos
Ocupación	Trabaj. de la Construcción y Minería	,4%	,4%
	Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	,4%	,4%
	Personal sanitario	15,1%	9,0%
	Personal docente	9,0%	5,2%
	Serv. doméstico, limpieza, personales; cocineros, camareros; barrenderos	26,9%	28,9%
	Vendedores; agentes comerciales y dependientes	14,7%	18,6%
	Empleados administrativos	17,8%	21,8%
	Agricultores, ganaderos, pescadores y marinos	3,1%	3,0%
	Defensa y seguridad	,6%	,5%
	Mecánico, reparador, soldador, etc.	,1%	,1%
	Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	3,1%	3,7%
	Trabaj. de la industria tradicional; artesano	1,4%	1,9%
	Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	3,0%	2,6%
	Técnicos en Ciencias e Informáticos	1,1%	1,2%
	Directivos de empresas o de Adm. públicas	2,0%	2,0%
	Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	1,3%	,7%
	Total	100,0%	100,0%
<i>p</i>	,000	,000	
Rama	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	3,3%	3,0%
	Ind. química, saneamiento y extractiva	1,1%	1,5%
	Metal	1,6%	1,7%
	Ind. manufacturera	3,0%	6,2%
	Construcción	1,3%	1,3%
	Comercio y reparaciones	12,9%	17,7%
	Hostelería	8,7%	9,4%
	Transporte y almacenamiento	2,4%	2,7%
	Comunicación, activ. financieras, científicas y administrati	11,9%	13,6%
	Administración pública y educación	19,2%	13,5%
	Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales	19,5%	12,7%
	Activ. culturales, deportivas y serv. personales	15,1%	16,7%
	Total	100,0%	100,0%
	<i>p</i>	,000	,000
Edad	16 a 24 años	3,0%	3,4%
	25 a 34 años	19,7%	21,3%
	35 a 44 años	34,3%	31,8%
	45 a 54 años	30,0%	28,1%
	55 y más años	12,8%	15,3%
	Total	100,0%	100,0%
<i>p</i>	,144	,000	
Estudios	Primarios	30,2%	34,0%
	FP	21,5%	22,3%
	Bachiller COU	15,7%	17,0%
	Universitarios	32,3%	26,3%
	Otros	,0%	,1%
	Total	100,0%	100,0%
<i>p</i>	,073	,000	
Sector	Agrario	3,3%	3,0%
	Industria	5,9%	9,3%
	Construcción	1,3%	1,3%
	Servicios	89,6%	86,4%
	Total	100,0%	100,0%
<i>p</i>	,109	,040	

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

Tabla 10. Prevalencia de mujeres según su exposición a adoptar posturas fatigantes según variables básicas

		Expuestas	No expuestas	Total
Ocupación	Trabaj. de la Construcción y Minería	16,7%	83,3%	100,0%
	Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	15,0%	85,0%	100,0%
	Personal sanitario	28,6%	71,4%	100,0%
	Personal docente	17,4%	82,6%	100,0%
	Serv. doméstico, limpieza, personales; cocineros, camareros; barrenderos	20,7%	79,3%	100,0%
	Vendedores; agentes comerciales y dependientes	14,7%	85,3%	100,0%
	Empleados administrativos	18,9%	81,1%	100,0%
	Agricultores, ganaderos, pescadores y marinos	21,4%	78,6%	100,0%
	Defensa y seguridad	15,2%	84,8%	100,0%
	Mecánico, reparador, soldador, etc.	16,7%	83,3%	100,0%
	Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	28,4%	71,6%	100,0%
	Trabaj. de la industria tradicional; artesano	16,4%	83,6%	100,0%
	Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	15,3%	84,7%	100,0%
	Técnicos en Ciencias e Informáticos	12,9%	87,1%	100,0%
	Directivos de empresas o de Adm. públicas	13,3%	86,7%	100,0%
	Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	16,1%	83,9%	100,0%
	Total	19,1%	80,9%	100,0%
$p = ,000$				
Rama	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	22,8%	77,2%	100,0%
	Ind. química, saneamiento y extractiva	18,0%	82,0%	100,0%
	Metal	18,3%	81,7%	100,0%
	Ind. manufacturera	11,9%	88,1%	100,0%
	Construcción	17,5%	82,5%	100,0%
	Comercio y reparaciones	13,8%	86,2%	100,0%
	Hostelería	18,3%	81,7%	100,0%
	Transporte y almacenamiento	21,3%	78,7%	100,0%
	Comunicación, activ. financieras, científicas y administrativas	18,1%	81,9%	100,0%
	Administración pública y educación	21,0%	79,0%	100,0%
	Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales	27,5%	72,5%	100,0%
	Activ. culturales, deportivas y serv. personales	18,7%	81,3%	100,0%
Total	19,1%	80,9%	100,0%	
$p = ,000$				
Edad	16 a 24 años	15,7%	84,3%	100,0%
	25 a 34 años	16,7%	83,3%	100,0%
	35 a 44 años	19,9%	80,1%	100,0%
	45 a 54 años	21,2%	78,8%	100,0%
	55 y más años	17,8%	82,2%	100,0%
	Total	19,1%	80,9%	100,0%
$p = ,144$				
Estudios	Primarios	18,8%	81,2%	100,0%
	FP	13,4%	54,3%	67,7%
	Bachiller, COU	9,8%	39,7%	49,5%
	Universitarios	20,1%	87,5%	107,6%
	Otros	,0%	,5%	,5%
	Total	19,1%	80,9%	100,0%
$p = ,073$				
Sector	Agrario	22,8%	77,2%	100,0%
	Industria	14,6%	85,4%	100,0%
	Construcción	17,5%	82,5%	100,0%
	Servicios	19,4%	80,6%	100,0%
	Total	19,1%	80,9%	100,0%
$p = ,109$				

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

Analizando ahora el otro factor, movimientos repetitivos de manos y brazos, hay que destacar que la proporción de mujeres expuestas a este tipo de factor (tabla 11), es más prevalente en el sector industria (47,4%) y en servicios (38,5%). Según rama de actividad, la prevalencia mayor se encontró en *industria manufacturera* (51%) y en *transporte y almacenamiento* (49,4%). Por categorías de ocupación en *obreros en producción industrial mecanizada* (68,2% de las encuestadas en esta categoría). Por lo que se refiere a la edad, se observa que la exposición a movimientos repetitivos de manos y brazos presenta una tendencia lineal ascendente, a mayor edad, mayor prevalencia. Por último, la exposición a este factor es mayor entre las trabajadoras con estudios primarios (43,5%).

Si se analiza las posturas dolorosas o fatigantes entre el total de encuestados, en la tabla 12, se observan diferencias por género entre hombres y mujeres expuestos. Estos dos colectivos no se distribuyen homogéneamente según rama de actividad, ocupación y nivel de estudios. En relación con las actividades preventivas desarrolladas en la empresa, es destacable el hecho de que el reconocimiento médico no fue ofrecido al 39% de las mujeres expuestas, porcentaje superior al observado entre los hombres expuestos (31,29%). De igual forma, el porcentaje de mujeres expuestas a las que no se les ha realizado una evaluación de riesgo en el puesto que ocupan es muy superior al que presentan los hombres expuestos (52% frente a 43,3%). Por otro lado, el 55,2% del colectivo femenino ha recibido formación o información en prevención de riesgos, presentando el colectivo masculino expuesto un porcentaje algo mayor (59,6%).

En relación al segundo factor, exposición a movimientos repetitivos de mano-brazo, la tabla 13 muestra las diferencias por sexo. Como en el caso del anterior factor estudiado, se observa que la distribución de los expuestos y expuestas no es homogénea según rama de actividad, ocupación y nivel de estudios. Y que las actividades preventivas de la empresa suelen darse con mayor intensidad en los hombres que en las mujeres.

Tabla 11. Prevalencia de mujeres según su exposición a movimientos repetitivos según variables básicas

		Expuestas	No expuestas	Total
Ocupación	Trabaj. de la Construcción y Minería	43,8%	56,3%	100,0%
	Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	33,3%	66,7%	100,0%
	Personal sanitario	35,1%	64,9%	100,0%
	Personal docente	20,5%	79,5%	100,0%
	Serv. doméstico, limpieza, personales; cocineros, camareros; barrenderos	45,8%	54,2%	100,0%
	Vendedores; agentes comerciales y dependientes	38,4%	61,6%	100,0%
	Empleados administrativos	47,5%	52,5%	100,0%
	Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	41,9%	58,1%	100,0%
	Defensa y seguridad	24,2%	75,8%	100,0%
	Mecánico, reparador, soldador, etc.	33,3%	66,7%	100,0%
	Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	68,2%	31,8%	100,0%
	Trabaj. de la industria tradicional; artesano	46,3%	53,7%	100,0%
	Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	27,6%	72,4%	100,0%
	Técnicos en Ciencias e Informáticos	26,8%	73,2%	100,0%
	Directivos de empresas o de Adm. públicas	26,9%	73,1%	100,0%
	Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	19,0%	81,0%	100,0%
	Total	39,3%	60,7%	100,0%
<i>p = ,000</i>				
Rama	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	43,0%	57,0%	100,0%
	Ind. química, saneamiento y extractiva	48,0%	52,0%	100,0%
	Metal	38,0%	62,0%	100,0%
	Ind. manufacturera	51,0%	49,0%	100,0%
	Construcción	37,5%	62,5%	100,0%
	Comercio y reparaciones	38,8%	61,2%	100,0%
	Hostelería	40,6%	59,4%	100,0%
	Transporte y almacenamiento	49,4%	50,6%	100,0%
	Comunicación, activ. financieras, científicas y administrativas	42,4%	57,6%	100,0%
	Administración pública y educación	30,4%	69,6%	100,0%
	Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales	36,9%	63,1%	100,0%
	Activ. culturales, deportivas y serv. personales	42,4%	57,6%	100,0%
	Total	39,3%	60,7%	100,0%
<i>p = ,000</i>				
Edad	16 a 24 años	36,6%	63,4%	100,0%
	25 a 34 años	37,1%	62,9%	100,0%
	35 a 44 años	38,0%	62,0%	100,0%
	45 a 54 años	41,0%	59,0%	100,0%
	55 y más años	43,7%	56,3%	100,0%
	Total	39,3%	60,7%	100,0%
<i>p = ,000</i>				
Estudios	Primarios	43,5%	56,5%	100,0%
	FP	28,5%	39,1%	67,6%
	Bachiller, COU	21,8%	27,6%	49,4%
	Universitarios	33,6%	73,7%	107,3%
	Otros	,2%	,2%	,4%
Total	39,3%	60,7%	100,0%	
<i>p = ,000</i>				
Sector	Agrario	43,0%	57,0%	100,0%
	Industria	47,4%	52,6%	100,0%
	Construcción	37,5%	62,5%	100,0%
	Servicios	38,5%	61,5%	100,0%
	Total	39,3%	60,7%	100,0%
<i>p = ,040</i>				

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

Tabla 12. Distribución de hombres y mujeres expuestos a posturas fatigantes o dolorosas según variables básicas

		Hombre	Mujer	Total	
Ocupación	Trabaj. de la Construcción y Minería	24,8%	,4%	12,4%	
	Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	10,7%	,4%	5,5%	
	Personal sanitario	2,8%	15,1%	9,0%	
	Personal docente	1,8%	9,0%	5,5%	
	Serv. doméstico, limpieza, personales; cocineros, camareros; barrenderos	7,8%	26,9%	17,5%	
	Vendedores; agentes comerciales y dependientes	9,8%	14,7%	12,3%	
	Empleados administrativos	6,3%	17,8%	12,1%	
	Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	9,0%	3,1%	6,0%	
	Defensa y seguridad	2,7%	,6%	1,7%	
	Mecánico, reparador, soldador, etc.	8,9%	,1%	4,4%	
	Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	4,4%	3,1%	3,7%	
	Trabaj. de la industria tradicional; artesano	2,2%	1,4%	1,8%	
	Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	1,5%	3,0%	2,3%	
	Técnicos en Ciencias e Informáticos	3,6%	1,1%	2,3%	
	Directivos de empresas o de Adm. públicas	2,3%	2,0%	2,2%	
	Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	1,4%	1,3%	1,3%	
	Total	100,0%	100,0%	100,0%	
	<i>p=</i> ,000				
	Rama	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	8,9%	3,3%	6,0%
		Ind. química, saneamiento y extractiva	4,6%	1,1%	2,9%
Metal		6,9%	1,6%	4,3%	
Ind. manufacturera		5,9%	3,0%	4,4%	
Construcción		21,5%	1,3%	11,2%	
Comercio y reparaciones		12,9%	12,9%	12,9%	
Hostelería		4,4%	8,7%	6,5%	
Transporte y almacenamiento		9,4%	2,4%	5,8%	
Comunicación, activ. financieras, científicas y administrativas		10,0%	11,9%	11,0%	
Administración pública y educación		5,9%	19,2%	12,6%	
Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales		3,5%	19,5%	11,6%	
Activ. culturales, deportivas y serv. personales		6,2%	15,1%	10,7%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	
<i>p=</i> ,000					
Estudios	Primarios	50,8%	30,2%	40,3%	
	FP	19,9%	21,5%	20,7%	
	Bachillerato/COU	13,1%	15,7%	14,4%	
	Estudios superiores	15,6%	32,3%	24,0%	
	Otros	,6%	,0%	,3%	
	Total	100,0%	100,0%	100,0%	
<i>p=</i> ,000					
Edad	16 a 24 años	2,4%	3,0%	2,7%	
	25 a 34 años	21,5%	19,7%	20,6%	
	35 a 44 años	33,7%	34,3%	34,0%	
	45 a 54 años	27,8%	30,0%	28,9%	
	55 y más años	14,5%	12,8%	13,7%	
	Total	100,0%	100,0%	100,0%	
<i>p=</i> ,708					
Sector	Agrario	8,9%	3,3%	6,0%	
	Industria	17,4%	5,9%	11,6%	
	Construcción	21,5%	1,3%	11,3%	
	Servicios	52,3%	89,6%	71,1%	
	Total	100,0%	100,0%	100,0%	
<i>p=</i> ,000					
Reconocimiento	Sí y me hice el reconocimiento médico	60,6%	47,0%	53,5%	
	Sí, pero no me hice el reconocimiento médico	7,3%	12,9%	10,2%	
	No	31,2%	38,9%	35,2%	
	No sabe	,6%	,7%	,6%	
	Rechaza contestar	,3%	,5%	,4%	
	Total	100,0%	100,0%	100,0%	
<i>p=</i> ,000					
Evaluación de riesgos	Si	39,3%	34,7%	36,9%	
	No	43,3%	52,0%	47,8%	
	No sabe	17,3%	13,0%	15,1%	
	Rechaza contestar	,1%	,3%	,2%	
	Total	100,0%	100,0%	100,0%	
<i>p=</i> ,006					
Obligatoriedad de EPI	Si	56,7%	29,6%	42,5%	
	No	42,8%	70,0%	57,0%	
	No sabe	,6%	,4%	,5%	
	Total	100,0%	100,0%	100,0%	
<i>p=</i> ,000					
Formación e información en SST	Si	59,6%	55,2%	57,4%	
	No	39,3%	43,5%	41,4%	
	No sabe	,8%	1,1%	1,0%	
	Rechaza contestar	,4%	,1%	,3%	
	Total	100,0%	100,0%	100,0%	
<i>p=</i> ,200					

Tabla 13. Distribución de hombres y mujeres expuestos a movimientos repetitivos según variables básicas

		Hombre	Mujer	Total
Ocupación	Trabaj. de la Construcción y Minería	14,11%	0,43%	7,26%
	Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	13,74%	0,43%	7,07%
	Personal sanitario	1,84%	8,99%	5,42%
	Personal docente	2,09%	5,20%	3,64%
	Serv. doméstico, limpieza, personales; cocineros, camareros; barrenderos	10,98%	28,85%	19,93%
	Vendedores; agentes comerciales y dependientes	9,02%	18,64%	13,84%
	Empleados administrativos	8,53%	21,82%	15,19%
	Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	6,69%	3,00%	4,84%
	Defensa y seguridad	2,09%	0,49%	1,29%
	Mecánico, reparador, soldador, etc.	6,99%	0,12%	3,55%
	Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	7,98%	3,67%	5,82%
	Trabaj. de la industria tradicional; artesano	3,31%	1,89%	2,60%
	Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	2,33%	2,63%	2,48%
	Técnicos en Ciencias e Informáticos	4,85%	1,16%	3,00%
	Directivos de empresas o de Adm. públicas	3,87%	1,96%	2,91%
	Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	1,60%	0,73%	1,16%
	Total	100,00%	100,00%	100,00%
	<i>p</i> = ,000			
Rama	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	6,13%	3,00%	4,56%
	Ind. química, saneamiento y extractiva	4,72%	1,47%	3,09%
	Metal	8,34%	1,65%	4,99%
	Ind. manufacturera	8,77%	6,23%	7,50%
	Construcción	14,48%	1,28%	7,87%
	Comercio y reparaciones	12,02%	17,73%	14,88%
	Hostelería	6,56%	9,41%	7,99%
	Transporte y almacenamiento	11,04%	2,69%	6,86%
	Comunicación, activ. financieras, científicas y administrativas	11,35%	13,63%	12,49%
	Administración pública y educación	7,85%	13,51%	10,69%
	Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales	2,64%	12,71%	7,69%
	Activ. culturales, deportivas y serv. personales	6,07%	16,69%	11,39%
	Total	100,00%	100,00%	100,00%
<i>p</i> = ,000				
Estudios	Primarios	46,63%	34,03%	40,31%
	FP	20,49%	22,30%	21,40%
	Bachillerato/COU	14,29%	17,04%	15,67%
	Estudios superiores	17,61%	26,27%	21,95%
	Otros	0,55%	0,12%	0,34%
Total				
<i>p</i> = ,000				
Edad	16 a 24 años	3,25%	3,42%	3,33%
	25 a 34 años	21,70%	21,31%	21,51%
	35 a 44 años	32,00%	31,81%	31,91%
	45 a 54 años	29,92%	28,14%	29,03%
	55 y más años	13,06%	15,32%	14,19%
	Total	100,00%	100,00%	100,00%
<i>p</i> = ,418				
Sector	Agrario	6,13%	2,99%	4,56%
	Industria	21,83%	9,35%	15,58%
	Construcción	14,47%	1,28%	7,86%
	Servicios	57,57%	86,38%	72,00%
	Total	100,00%	100,00%	100,00%
<i>p</i> = ,000				
Reconocimiento	Sí y me hice el reconocimiento médico	60,52%	49,32%	54,75%
	Sí, pero no me hice el reconocimiento médico	10,80%	14,50%	12,70%
	No	27,72%	34,56%	31,24%
	No sabe	0,83%	1,17%	1,00%
	Rechaza contestar	0,14%	0,45%	0,30%
	Total	100,00%	100,00%	100,00%
<i>p</i> = ,000				
Evaluación de riesgos	Sí	40,85%	34,80%	37,73%
	No	44,15%	50,13%	47,23%
	No sabe	14,86%	14,62%	14,73%
	Rechaza contestar	0,14%	0,45%	0,30%
	Total	100,00%	100,00%	100,00%
<i>p</i> = ,001				
Obligatoriedad de EPI	Sí	50,79%	26,47%	38,27%
	No	48,73%	72,88%	61,17%
	No sabe	0,41%	0,58%	0,50%
	Total	0,07%	0,06%	0,07%
	Total	100,00%	100,00%	100,00%
<i>p</i> = ,000				
Formación e información en SST	Sí	64,29%	55,22%	59,75%
	No	35,03%	43,56%	39,30%
	No sabe	0,61%	1,10%	0,86%
	Rechaza contestar	0,06%	0,12%	0,09%
	Total	100,00%	100,00%	100,00%

7) FACTORES DE CARGA MENTAL Y FACTORES PSICOSOCIALES

Este indicador agrupa, por un lado, las exigencias del trabajo a las que el trabajador debe hacer frente para el cumplimiento de su tarea y, por otro, la posibilidad de obtener ayuda en su trabajo, la adecuación entre la cualificación y las características y cantidad de trabajo, así como el nivel de autonomía en la realización del trabajo. Respecto a las exigencias que debe de cumplir el trabajador se ha considerado la respuesta de siempre o casi siempre, en el resto de casos se ha considerado la respuesta nunca o casi nunca.

Tabla 14. Prevalencia de hombres y mujeres según factores de carga mental y psicosociales

	Hombre	Mujer	Total	p
Exigencias de atención, ritmo y repetitividad (1)				
Nivel de atención alto o muy alto	57,2%	51,8%	54,7%	,000
Trabajar muy rápido	20,5%	23,0%	21,7%	,148
Trabajar con plazos muy estrictos y muy cortos	17,5%	15,0%	16,3%	,000
Atender a varias tareas al mismo tiempo	21,6%	26,2%	23,7%	,000
Tratar directamente con personas que no son empleados de donde Vd. trabaja	46,7%	59,3%	52,6%	,000
Realizar tareas complejas, complicadas o difíciles	10,4%	6,0%	8,3%	,000
Realizar tareas monótonas	21,1%	25,5%	23,2%	,000
Trabajar con ordenadores	32,2%	39,8%	35,8%	,000
Usar Internet / correo electrónico	27,7%	33,8%	30,6%	,000
Posibilidad de obtener ayuda, adecuación entre cualificación y características del puesto y calidad de trabajo (2)				
Puede obtener ayuda de sus compañeros si la pide	3,4%	5,0%	4,1%	,000
Puede obtener ayuda de sus superiores/jefes si la pide	9,0%	8,7%	8,9%	,000
Tiene la oportunidad de hacer aquello que sabe hacer mejor	6,3%	8,9%	7,5%	,000
Puede poner en práctica sus propias ideas	10,6%	13,3%	11,9%	,001
Tiene la sensación de estar haciendo un trabajo útil	2,6%	3,3%	2,9%	,225
Puede aprender cosas nuevas	6,4%	9,4%	7,8%	,000
Tiene mucho trabajo y se siente agobiado	25,4%	25,8%	25,6%	,076
Autonomía en la realización del trabajo (2)				
Modificar el orden de las tareas	18,0%	17,7%	17,8%	,627
Modificar el método de trabajo	20,3%	22,1%	21,1%	,297
Modificar el ritmo de trabajo	19,2%	21,0%	20,0%	,016
Modificar la distribución y/o duración de las pausas	22,2%	27,1%	24,5%	,000

(1) siempre o casi siempre (2) casi nunca o nunca

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

De los 20 ítems seleccionados (tabla 14), el más predominante entre las mujeres es el trabajo de atención al público (59,3% de las trabajadoras), seguido del mantenimiento de un nivel de atención alto o muy alto (un 51,8%). Entre la población masculina también son estos dos ítems los más dominantes con un 46,7% y 57,2% respectivamente. Si comparamos por sexo, en 15 de estos 20 ítems, las prevalencias de las mujeres son más frecuentes que en hombres. Así, respecto a las exigencias del trabajador en su puesto de trabajo destaca un alto desequilibrio en lo relativo al trato directo con el público y en el uso de ordenadores, correo electrónico e internet. También en lo referente al nivel de autonomía del trabajador se ha detectado un desequilibrio, aunque en menor medida, especialmente en el hecho de no poder

modificar la distribución y/o duración de las pausas. Finalmente, las mujeres presentan mayor dificultad que los hombres a la hora de obtener ayuda de sus propios compañeros de trabajo, de realizar las tareas que mejor sabe hacer, de poner en práctica sus propias ideas o de poder aprender cosas nuevas.

8) SEGURIDAD EN EL TRABAJO

Respecto a la seguridad en el trabajo, se le preguntó a los encuestados cuáles eran los posibles riesgos de accidente en su puesto de trabajo sobre un listado de 19 en total. La tabla 15 recoge la información por sexo de estos riesgos, observándose diferencias significativas entre hombres y mujeres, siempre más frecuentes en estos. Los más prevalentes entre las mujeres son los cortes y pinchazos (25,7% del total de encuestadas) y las caídas al mismo nivel (23,10% de las encuestadas). Entre los hombres destacan, también, los riesgos de sufrir cortes y pinchazos (32,3% de los encuestados) y los golpes (30,1%).

Tabla 15. Distribución entre hombres y mujeres de los principales riesgos de accidente

	Hombre	Mujer	Total
Caídas de personas desde altura	19,60%	9,20%	14,70%
Caídas de personas al mismo nivel	22,70%	23,10%	22,90%
Caídas de objetos, materiales o herramientas	17,40%	7,20%	12,60%
Desplomes o derrumbamientos	6,30%	1,10%	3,90%
Cortes y pinchazos	32,30%	25,70%	29,20%
Golpes	30,10%	19,90%	25,30%
Atropellos, atrapamientos o aplastamientos por vehículos	9,80%	1,90%	6,10%
Atrapamientos o aplastamientos con equipos o maquinaria	10,20%	1,90%	6,30%
Proyección de partículas o trozos de material	9,20%	1,40%	5,50%
Quemaduras	11,60%	9,70%	10,70%
Daños producidos por un exceso de exposición al sol	4,50%	0,80%	2,80%
Incendios	4,70%	2,40%	3,60%
Explosiones	3,70%	1,10%	2,50%
Daños producidos por animales	2,40%	1,20%	1,80%
Contactos eléctricos	8,80%	3,20%	6,20%
Sobreesfuerzos por manipulación manual de cargas	14,00%	9,50%	11,90%
Intoxicación por manipulación de productos tóxicos	5,10%	3,60%	4,40%
Accidentes de tráfico	20,70%	6,50%	14,00%
Atracos, agresiones físicas u otros actos violentos	8,70%	9,10%	8,90%

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

Para el colectivo femenino, analizando por separado los dos riesgos de accidentes más prevalentes, se aprecia que los cortes y pinchazos son más habituales en la rama *sanitaria, veterinarias y servicios sociales* y en la rama *de hostelería y comercio*, y las caídas de personas al mismo nivel en la rama *de administración pública y educación y actividades culturales*,

deportivas y servicios personales. En ambos casos, la ocupación más destacable es la del *servicio doméstico, limpieza, personales, cocineros, camareros, barrenderos*. Y respecto a la edad de las trabajadoras, en ambos casos, la prevalencia va aumentando hasta el intervalo de 35 a 44 años para posteriormente ir disminuyendo.

Para el colectivo masculino, los trabajadores expuestos con mayor frecuencia a cortes y pinchazos y golpes son los pertenecientes a la rama de la *construcción* siendo su ocupación principal la de *trabajadores de la construcción y minería*. Según edad, y al igual que el caso de las mujeres, la prevalencia de estos riesgos experimenta una tendencia lineal creciente hasta el tramo de 35 a 44 años observándose una ligera caída en los dos tramos posteriores.

9) MOLESTIAS POSTURALES

Se preguntó a la población encuestada que indicara las cuatro principales zonas de su cuerpo donde sintieran molestias atribuibles a posturas y esfuerzos derivados del trabajo: cuello o nuca, espalda, hombros, brazos, muñecas, manos o dedos y piernas, rodillas o pies.

De los trabajadores encuestados, el 59,7% identificó alguna zona dolorosa mientras que de las mujeres encuestadas ese porcentaje fue bastante más elevado: 70,1%. Ambos colectivos identificaron como zona dolorosa de mayor frecuencia el cuello/nuca y la espalda. Por otro lado, las mujeres son más prevalentes que los hombres a experimentar este tipo de molestias en las cuatro zonas del cuerpo analizadas.

Tabla 16. Distribución entre hombres y mujeres de molestias osteoposturales

	Hombre	Mujer	Total	<i>p</i>
Dolor de cuello/nuca	24,9%	40,0%	32,0%	,000
Dolor de espalda	46,6%	54,5%	50,3%	,000
Dolor en hombros, brazos, muñecas, manos o dedos	22,9%	30,9%	26,6%	,000
Dolor en piernas, rodillas o pies	21,5%	24,5%	22,9%	,001
Molestias Osteoposturales	59,70%	70,10%	64,60%	,000

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

Al analizar en la muestra de trabajadoras las cuatro zonas dolorosas (tabla 17) se aprecia una gran variabilidad en las prevalencias observadas en este colectivo según la ocupación, rama, edad, nivel de estudios y antigüedad en la empresa.

a) El dolor de nuca/cuello es más frecuente en mujeres de mayor antigüedad en la empresa, y por tanto de mayor edad, con estudios universitarios, de ramas dispares que abarcan los cuatro sectores de actividad, destacando la de *transporte y almacenamiento* (52,3%) y la de *comunicación, actividades financieras, científicas y administrativas* (50,1%) y con una

ocupación destacada en *camioneros, repartidores y taxistas y otros conductores y técnicos informáticos*.

b) El dolor de espalda también está asociado a la antigüedad y a la edad pero no al nivel de estudios, se da con mayor intensidad en la rama de *asistencia sanitaria, veterinaria y servicios sociales* (62,3%) y en la del *metal* (59,2%) y en aquellas trabajadoras cuya ocupación se encuadra en la categoría de *personal sanitario* (62,4%) y en la *de obrero en producción industrial mecanizada* (61,4%).

c) El dolor de hombros-brazos-muñecas-manos o dedos, es más frecuente entre las mujeres que tienen estudios elementales, la mayor frecuencia se observa en las ramas de actividades sanitarias y culturales. La ocupación más prevalente entre las trabajadoras es la de *mecánico, reparador, soldador*. Su aparición está asociada a la antigüedad del trabajador y a su edad.

d) El dolor de piernas está vinculado de manera más intensa a trabajadoras con más edad y antigüedad en la empresa, con estudios primarios (30,8%), especialmente en la rama de *hostelería* (35,4%) y con una ocupación destacada de *camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores* (35%) y de *servicio doméstico, limpieza, personales, camareros, cocineros y barrenderos* (33,5%).

Analizando ahora, dentro de la muestra de trabajadores (tabla 18)) estas mismas cuatro zonas dolorosas, también se observa una gran variabilidad en las prevalencias observadas según variables básicas.

a) El dolor de nuca/cuello, es más frecuente en hombres que llevan más tiempo en la empresa, su aparición está asociado a la edad. Su nivel de estudios es el universitario. Las ramas de actividad de su empresa son, principalmente, la de *transporte y almacenamiento* (35,2%) y su ocupación más destacable es las de *camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores* (31,5%) y *profesionales del derecho, las ciencias sociales y las artes* (32,8%).

b) El dolor de espalda también está asociado a la antigüedad y a la edad pero no al nivel de estudios, se da con mayor intensidad en la rama de *transporte y almacenamiento* (57,8%) y en las trabajadores cuya ocupación es la de *camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores* (57,8%).

c) El dolor de hombros-brazos-muñecas-manos o dedos, es más prevalente en hombres con unos estudios en formación profesional, con mayor edad, encuadrados en la rama del *metal* (31%), de la *construcción* (28%) y de la *agricultura, ganadería, silvicultura y pesca* (26,8%). Respecto a su ocupación, destacan fundamentalmente la prevalencia en los trabajadores

agricultores, ganaderos, pescadores y marineros (29,7%) y en los mecánicos, reparadores, soldador (29,2%). Su aparición está asociada a la antigüedad en la empresa.

d) El dolor de piernas está asociado a la edad pero no a la antigüedad. Los trabajadores más prevalentes son los que tienen estudios elementales. Esta dolencia está asociada con mayor intensidad a la rama de *hostelería* (36,1%) destacando de manera especial aquellos trabajadores encuadrados dentro de la categoría de *servicio doméstico, limpieza, personales, camareros, cocineros y barrenderos* (32,7%).

Tabla 17. Prevalencia de mujeres expuestas según molestias y variables básicas

		cuello/nuca	espalda	hombro	piernas	
Ocupación	Trabaj. de la Construcción y Minería	27,8%	47,1%	27,8%	5,9%	
	Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	55,0%	52,4%	23,8%	35,0%	
	Personal sanitario	41,7%	62,4%	35,5%	26,4%	
	Personal docente	43,7%	58,9%	23,4%	18,2%	
	Serv. doméstico,limpieza,personales; cocineros,camareros; barrenderos	35,8%	57,2%	39,6%	33,5%	
	Vendedores; agentes comerciales y dependientes	32,2%	49,2%	27,0%	30,1%	
	Empleados administrativos	47,1%	52,7%	26,5%	12,9%	
	Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	31,6%	48,7%	27,1%	28,2%	
	Defensa y seguridad	51,5%	42,4%	33,3%	30,3%	
	Mecánico, reparador, soldador, etc.	33,3%	33,3%	50,0%	16,7%	
	Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	44,3%	61,4%	40,9%	31,8%	
	Trabaj. de la industria tradicional; artesano	40,9%	39,4%	37,3%	20,9%	
	Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	50,0%	53,8%	26,1%	12,1%	
	Técnicos en Ciencias e Informáticos	52,1%	56,3%	23,9%	15,5%	
	Directivos de empresas o de Adm. públicas	43,3%	55,5%	25,0%	18,3%	
	Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	46,8%	43,5%	27,4%	9,7%	
	Total		40,0%	54,5%	30,9%	24,5%
<i>p</i>		,000	,000	,000	,000	
Rama	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	34,2%	50,0%	31,6%	29,2%	
	Ind. química, saneamiento y extractiva	46,0%	45,1%	33,3%	18,0%	
	Metal	43,7%	59,2%	33,8%	23,9%	
	Ind. manufacturera	38,6%	49,3%	33,7%	21,8%	
	Construcción	46,4%	47,4%	21,4%	8,8%	
	Comercio y reparaciones	30,2%	48,4%	26,3%	28,1%	
	Hostelería	31,7%	53,3%	33,0%	35,4%	
	Transporte y almacenamiento	52,3%	57,3%	28,1%	20,2%	
	Comunicación, activ. financieras, científicas y administrativas	50,1%	55,8%	26,1%	16,5%	
	Administración pública y educación	44,9%	57,5%	29,1%	19,9%	
	Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales	44,4%	62,3%	37,1%	26,9%	
	Activ. culturales, deportivas y serv. personales	37,2%	54,4%	35,1%	26,3%	
	Total		40,0%	54,6%	30,9%	24,5%
	<i>p</i>		,000	,000	,000	,000
Edad	16 a 24 años	16,4%	40,5%	13,2%	22,2%	
	25 a 34 años	34,3%	52,0%	21,9%	19,6%	
	35 a 44 años	41,0%	53,4%	29,1%	21,7%	
	45 a 54 años	45,1%	57,5%	37,9%	28,0%	
	55 y más años	43,8%	59,7%	40,8%	33,3%	
	Total		40,0%	54,6%	30,9%	24,5%
<i>p</i>		,000	,000	0,000	,000	
Estudios	Primarios	36,1%	54,5%	35,0%	30,8%	
	FP	38,9%	54,1%	31,7%	26,7%	
	Bachiller, COU	41,1%	55,9%	32,3%	23,9%	
	Universitarios	44,1%	54,5%	26,1%	17,7%	
	Otros	16,7%	16,7%	33,3%		
	Total		40,0%	54,5%	30,9%	24,5%
<i>p</i>		,001	,548	,000	,000	
Sector	Agrario	34,2%	50,0%	31,6%	29,2%	
	Industria	41,0%	50,8%	33,7%	21,6%	
	Construcción	46,4%	47,4%	21,4%	8,8%	
	Servicios	40,0%	55,1%	30,8%	24,8%	
	Total		40,0%	54,6%	30,9%	24,5%
<i>p</i>		,440	,211	,304	,014	
Antigüedad	hasta 1 año	28,9%	46,8%	23,3%	22,0%	
	1-5 años	38,1%	53,1%	28,2%	22,7%	
	5-10 años	40,7%	55,2%	32,0%	24,6%	
	más de 10 años	47,5%	59,8%	36,9%	27,6%	
	Total		40,1%	54,6%	30,9%	24,5%
<i>p</i>		,000	,000	,000	,012	

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

Tabla 18. Prevalencia de hombres expuestos según molestias y variables básicas

		cuello/nuca	espalda	hombro	piernas
Ocupación	Trabaj. de la Construcción y Minería	21,0%	52,7%	28,0%	25,5%
	Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	31,5%	57,8%	22,8%	23,1%
	Personal sanitario	25,0%	41,9%	23,2%	16,1%
	Personal docente	24,3%	41,8%	16,6%	17,6%
	Serv. doméstico,limpieza,personales; cocineros,camareros; barrenderos	21,6%	44,2%	25,2%	32,7%
	Vendedores; agentes comerciales y dependientes	27,0%	45,8%	19,4%	22,0%
	Empleados administrativos	29,8%	42,7%	16,8%	9,1%
	Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	20,2%	44,9%	29,7%	22,1%
	Defensa y seguridad	22,3%	42,3%	16,4%	28,2%
	Mecánico, reparador, soldador, etc.	23,0%	47,2%	29,2%	20,8%
	Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	22,4%	49,3%	30,2%	21,0%
	Trabaj. de la industria tradicional; artesano	17,2%	46,6%	28,4%	26,7%
	Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	32,8%	41,7%	19,8%	17,2%
	Técnicos en Ciencias e Informáticos	30,4%	46,8%	21,7%	13,8%
	Directivos de empresas o de Adm. públicas	27,5%	39,6%	15,5%	15,1%
	Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	24,0%	39,8%	10,9%	17,2%
	Total	25,0%	46,6%	22,8%	21,5%
<i>p</i>		,000	,000	,000	,000
Rama	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	22,7%	46,2%	26,8%	23,8%
	Ind. química, saneamiento y extractiva	25,9%	45,6%	22,8%	20,7%
	Metal	24,3%	46,8%	31,0%	20,3%
	Ind. manufacturera	19,3%	43,1%	22,3%	19,9%
	Construcción	23,0%	54,6%	28,0%	27,2%
	Comercio y reparaciones	21,7%	45,7%	19,3%	19,9%
	Hostelería	17,9%	37,1%	25,2%	36,1%
	Transporte y almacenamiento	35,2%	57,8%	22,6%	21,8%
	Comunicación, activ. financieras, científicas y administrativas	31,8%	43,8%	16,6%	14,5%
	Administración pública y educación	26,3%	43,1%	19,3%	16,7%
	Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales	27,0%	46,5%	27,0%	19,5%
	Activ. culturales, deportivas y serv. personales	23,0%	44,4%	22,2%	22,9%
	Total	24,9%	46,6%	22,9%	21,5%
<i>p</i>		,000	,000	,000	,000
Edad	16 a 24 años	13,7%	37,3%	19,0%	15,0%
	25 a 34 años	21,9%	41,7%	20,1%	19,2%
	35 a 44 años	25,8%	46,1%	22,4%	19,6%
	45 a 54 años	26,9%	49,7%	24,9%	23,8%
	55 y más años	26,1%	50,5%	24,7%	25,6%
	Total	24,9%	46,6%	22,9%	21,5%
<i>p</i>		,002	,000	,038	,000
Estudios	Primarios	22,4%	48,5%	25,0%	25,5%
	FP	25,6%	46,4%	25,2%	22,1%
	Bachiller, COU	26,5%	47,2%	19,9%	20,4%
	Universitarios	28,0%	43,2%	18,4%	14,8%
	Otros	20,0%	43,8%	26,7%	13,3%
	Total	24,9%	46,6%	22,9%	21,5%
<i>p</i>		,012	,093	,000	,000
Sector	Agrario	22,7%	46,2%	26,8%	23,8%
	Industria	22,8%	45,2%	26,0%	20,2%
	Construcción	23,0%	54,6%	28,0%	27,2%
	Servicios	26,2%	45,3%	20,5%	20,4%
	Total	24,9%	46,6%	22,9%	21,5%
<i>p</i>		,086	,000	,000	,001
Antigüedad	hasta 1 año	20,1%	41,1%	20,5%	20,4%
	1-5 años	22,5%	43,4%	21,6%	21,2%
	5-10 años	25,0%	45,1%	21,3%	20,4%
	más de 10 años	28,3%	51,2%	25,4%	22,4%
Total	Total	25,0%	46,5%	22,9%	21,4%
<i>p</i>		,000	,000	,011	,543

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

10) OTRAS MOLESTIAS

Al total de encuestados se les preguntó si tenía otros tipo de molestias como problemas respiratorios, de voz, de piel, auditivos (en los oídos), visuales (en los ojos) o tensión arterial alta.

Tanto hombres como mujeres manifiestan una mayor frecuencia a sufrir problemas visuales (9,5% y 13,2% respectivamente). El colectivo femenino es más prevalente que el masculino en problemas respiratorios, de voz, de piel y visuales, en cambio, los relacionados con la tensión arterial y oídos son más prevalentes en el masculino. No se encuentran diferencias estadísticamente significativas en el caso de problemas respiratorios (tabla 19).

Tabla 19. Distribución en hombres y mujeres de otro tipo de molestias

	Hombre	Mujer	Total	<i>p</i>
Problemas respiratorios	3,9%	4,2%	4,0%	,474
Problemas de la voz	2,9%	6,4%	4,5%	,000
Problemas de la piel	2,6%	4,9%	3,7%	,000
Problemas auditivos	5,8%	4,3%	5,1%	,001
Problemas visuales	9,5%	13,2%	11,2%	,000
Tensión arterial alta	6,4%	5,2%	5,8%	,013

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

Centrándonos en las mujeres que han manifestado tener problemas respiratorios, de voz, piel o visuales, la tabla 20 recoge las prevalencias de este tipo de problemas según variables básicas.

En ella se observa que los problemas de piel tienen una distribución muy homogénea entre sectores, ramas, ocupaciones, nivel de estudios y antigüedad, no existiendo diferencias significativas. En los problemas respiratorios existen diferencias significativas con la antigüedad de las trabajadoras, siendo las más prevalentes las que llevan menos tiempo trabajando en la empresa. Los problemas relacionados con la voz se incrementan con la edad, son más representativos en las trabajadoras de la rama de *administración pública y educación* (17,7%), con estudios universitarios y cuya categoría ocupacional es la de personal docente (26,6%).

La prevalencia en los problemas visuales se incrementa con la edad y antigüedad en la empresa, y es mayor en las ocupadas del sector de *la comunicación, actividades financieras científicas y administrativas* con la categoría de *técnicos en ciencias e informáticos* (25,4%) y *empleados administrativos* (23,2%).

Tabla 20. Prevalencia de mujeres de otro tipo de molestias según variables básicas

		respiratorios	voz	piel	visuales	
Ocupación	Trabaj. de la Construcción y Minería			5,9%	16,7%	
	Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores				5,0%	
	Personal sanitario	5,7%	6,4%	6,4%	13,1%	
	Personal docente	5,3%	26,6%	5,6%	11,1%	
	Serv. doméstico, limpieza, personales; cocineros, camareros; barrenderos	4,0%	2,7%	5,5%	10,0%	
	Vendedores; agentes comerciales y dependientes	4,2%	4,9%	4,0%	8,3%	
	Empleados administrativos	3,3%	4,5%	5,3%	23,2%	
	Agricultores, ganaderos, pescadores y marinos	4,3%	1,7%	,9%	4,2%	
	Defensa y seguridad	6,1%	9,1%	9,1%	21,2%	
	Mecánico, reparador, soldador, etc.					
	Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	4,5%	3,4%	4,5%	12,5%	
	Trabaj. de la industria tradicional; artesano	1,5%	1,5%	6,0%	16,4%	
	Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	3,2%	4,5%	1,9%	15,3%	
	Técnicos en Ciencias e Informáticos	4,2%	2,8%	4,2%	25,4%	
	Directivos de empresas o de Adm. públicas	4,2%	6,7%	5,0%	11,8%	
	Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	6,3%	1,6%	4,8%	17,5%	
	Total	4,2%	6,4%	5,0%	13,2%	
	<i>p</i>	,831	,000	,470	,000	
	Rama	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	4,4%	1,8%	1,8%	5,3%
		Ind. química, saneamiento y extractiva	2,0%			18,0%
Metal		7,0%	5,6%	5,6%	12,7%	
Ind. manufacturera		2,0%	3,5%	4,5%	13,4%	
Construcción				1,8%	17,9%	
Comercio y reparaciones		3,1%	2,9%	3,7%	9,9%	
Hostelería		4,5%	3,4%	3,2%	7,7%	
Transporte y almacenamiento		4,5%	6,8%	7,9%	15,9%	
Comunicación, activ. financieras, científicas y administrati		5,3%	5,5%	4,9%	20,3%	
Administración pública y educación		5,1%	17,7%	6,6%	16,7%	
Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales		4,6%	6,8%	5,9%	14,6%	
Activ. culturales, deportivas y serv. personales		3,7%	2,5%	5,9%	9,0%	
Total		4,2%	6,4%	5,0%	13,1%	
<i>p</i>		,283	,000	,059	,000	
Edad	16 a 24 años	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	
	25 a 34 años	4,6%	5,4%	4,1%	8,0%	
	35 a 44 años	3,3%	5,6%	4,4%	9,1%	
	45 a 54 años	5,2%	7,8%	5,7%	18,6%	
	55 y más años	4,0%	7,9%	6,5%	23,7%	
	Total	4,2%	6,4%	4,9%	13,2%	
<i>p</i>	,268	,040	,197	,000		
Estudios	Primarios	3,4%	2,8%	4,4%	9,6%	
	FP	3,7%	3,7%	5,8%	11,7%	
	Bachiller, COU	5,2%	4,7%	5,5%	16,1%	
	Universitarios	4,7%	12,2%	4,7%	16,0%	
	Otros		6,7%			
	Total	4,2%	6,4%	5,0%	13,1%	
<i>p</i>	,321	,000	,675	,000		
Sector	Agrario	4,4%	1,8%	1,8%	5,3%	
	Industria	3,4%	3,1%	3,7%	13,9%	
	Construcción			1,8%	17,9%	
	Servicios	4,3%	6,9%	5,2%	13,2%	
	Total	4,2%	6,4%	4,9%	13,1%	
<i>p</i>	,379	,002	,161	,061		
Antigüedad	hasta 1 año	5,4%	5,0%	5,0%	9,6%	
	1-5 años	4,2%	5,4%	4,3%	10,7%	
	5-10 años	2,3%	5,1%	4,0%	10,8%	
	más de 10 años	4,8%	9,1%	6,2%	19,3%	
Total	4,2%	6,4%	4,9%	13,2%		
<i>p</i>	,008	,000	,061	,000		

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

11) SÍNTOMAS PSICOSOMÁTICOS

Los síntomas psicósomáticos a los que se refiere la encuesta son: dolor de cabeza, problemas para conciliar el sueño, estrés, ansiedad o nerviosismo, depresión o tristeza y cansancio o agotamiento.

En la tabla 21 se observa que por sexo, ambos colectivos son más prevalentes en padecer cansancio o agotamiento (22,1% mujeres y 16,1% hombres) y estrés ansiedad o nerviosismo (20,5% mujeres y 14,3% hombres). Al igual que el caso del indicador anterior, las mujeres son más prevalentes que los hombres en todos los síntomas analizados y existen diferencias significativas.

Tabla 21. Prevalencia de hombres y mujeres según síntomas psicosomáticos

	Hombre	Mujer	Total	<i>p</i>
Dolor de cabeza	10,4%	18,1%	14,0%	,000
Problemas para conciliar el sueño	8,1%	11,4%	9,6%	,000
Estrés, ansiedad o nerviosismo	14,3%	20,5%	17,2%	,000
Depresión o tristeza	3,5%	6,5%	4,9%	,000
Cansancio, agotamiento	16,1%	22,1%	18,9%	,000

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

La tabla 22 analiza en mujeres, para cada uno de estos síntomas, los porcentajes observados según variables básicas.

En general, en los cinco síntomas se detecta que la prevalencia es mayor en las mujeres de mayor antigüedad. El cansancio o agotamiento se da con mayor intensidad en las trabajadoras con estudios primarios y universitarios y trabaja como personal sanitario. Tener dolores de cabeza, estrés y ansiedad se dan con mayor frecuencia entre las mujeres profesionales del derecho, ciencias sociales y artes, así como que desarrollan una labor docente.

Tabla 22. Prevalencia de mujeres según síntomas psicosomáticos y variables básicas

		Dolor de cabeza	Problemas para conciliar el sueño	Estrés, ansiedad o nerviosismo	Depresión o tristeza	Cansancio o agotamiento
Ocupación	Trabaj. de la Construcción y Minería	5,9%	5,9%	5,9%		5,9%
	Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	10,0%	9,5%	10,0%		4,8%
	Personal sanitario	15,2%	13,1%	22,6%	6,0%	29,5%
	Personal docente	23,2%	12,3%	24,9%	6,0%	24,9%
	Serv. doméstico,limpieza,personales; cocineros,camareros; barrenderos	18,3%	11,2%	18,6%	8,6%	24,0%
	Vendedores; agentes comerciales y dependientes	17,2%	9,6%	17,9%	6,5%	20,3%
	Empleados administrativos	19,8%	11,6%	20,7%	4,4%	17,3%
	Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	11,1%	4,3%	7,7%	6,0%	14,5%
	Defensa y seguridad	21,2%	18,2%	24,2%	15,2%	21,2%
	Mecánico, reparador, soldador, etc.					
	Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	11,4%	11,4%	15,9%	8,0%	21,6%
	Trabaj. de la industria tradicional; artesano	12,1%	10,4%	22,7%	4,5%	25,4%
	Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	22,9%	17,8%	33,3%	5,1%	25,5%
	Técnicos en Ciencias e Informáticos	19,7%	14,1%	35,2%	7,0%	22,5%
	Directivos de empresas o de Adm. públicas	20,2%	13,3%	24,2%	5,9%	23,3%
	Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	11,1%	9,7%	12,9%	9,5%	20,6%
	Total	18,2%	11,4%	20,4%	6,5%	22,2%
<i>p</i>		,017	,149	,000	,089	,000
Rama	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	13,3%	6,2%	11,4%	6,2%	14,2%
	Ind. química, saneamiento y extractiva	13,7%	5,9%	27,5%	2,0%	20,0%
	Metal	19,4%	18,3%	22,2%	8,5%	22,2%
	Ind. manufacturera	13,9%	8,5%	18,3%	5,9%	20,3%
	Construcción	17,5%	3,6%	10,7%	1,8%	14,3%
	Comercio y reparaciones	16,2%	8,8%	17,4%	6,0%	18,3%
	Hostelería	17,2%	9,8%	18,5%	6,1%	23,2%
	Transporte y almacenamiento	23,9%	13,6%	22,5%	9,0%	19,1%
	Comunicación, activ. financieras, científicas y administrativas	20,9%	13,1%	22,1%	6,3%	20,2%
	Administración pública y educación	21,1%	14,5%	25,0%	6,0%	23,7%
	Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales	17,8%	13,7%	24,4%	7,6%	30,4%
	Activ. culturales, deportivas y serv. personales	17,4%	10,1%	17,4%	7,9%	21,8%
	Total	18,1%	11,4%	20,5%	6,6%	22,1%
	<i>p</i>		,122	,001	,000	,608
Edad	16 a 24 años	17,1%	4,6%	16,3%	3,9%	15,0%
	25 a 34 años	18,1%	7,6%	18,4%	4,6%	17,7%
	35 a 44 años	19,5%	10,0%	20,5%	5,2%	21,7%
	45 a 54 años	17,3%	13,9%	21,5%	7,6%	25,2%
	55 y más años	17,1%	18,2%	23,0%	11,5%	26,7%
	Total	18,2%	11,4%	20,5%	6,5%	22,1%
<i>p</i>		,491	,000	,113	,000	,000
Estudios	Primarios	16,1%	10,1%	17,8%	7,7%	21,8%
	FP	16,9%	8,6%	16,4%	5,8%	19,0%
	Bachiller, COU	19,0%	13,1%	19,9%	6,6%	19,6%
	Universitarios	20,6%	13,7%	25,7%	5,9%	25,7%
	Otros			16,7%		
	Total	18,1%	11,4%	20,4%	6,5%	22,1%
<i>p</i>		,023	,002	,000	,441	,002
Sector	Agrario	13,3%	6,2%	11,4%	6,2%	14,2%
	Industria	14,9%	10,2%	20,4%	5,9%	20,7%
	Construcción	17,5%	3,6%	10,7%	1,8%	14,3%
	Servicios	18,6%	11,8%	20,9%	6,7%	22,6%
	Total	18,2%	11,4%	20,4%	6,5%	22,1%
	<i>p</i>		,196	,062	,024	,469
Antigüedad	hasta 1 año	16,1%	9,3%	17,3%	5,9%	18,2%
	1-5 años	19,2%	11,0%	20,1%	6,1%	21,6%
	5-10 años	17,6%	9,0%	19,4%	5,1%	21,3%
	más de 10 años	18,6%	14,6%	23,4%	8,4%	25,4%
	Total	18,2%	11,4%	20,5%	6,5%	22,2%
<i>p</i>		,365	,000	,009	,010	,002

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

12) ACTIVIDADES PREVENTIVAS

Las actividades preventivas de la empresa se han desglosado en tres apartados: el ofrecimiento, por parte de la empresa, de reconocimiento médico al trabajador, la formación o información recibida en seguridad y salud en el trabajo (SST) y la puesta en marcha de evaluación de riesgos en el puesto de trabajo.

El ofrecimiento de reconocimiento médico por parte de la empresa

Se les preguntó a los encuestados si, en los últimos doce meses, la empresa le ha ofrecido la posibilidad de pasar un reconocimiento médico. Las posibles respuestas son 3: sí y me hice el reconocimiento médico; sí, pero no me hice el reconocimiento médico y no. Respondieron afirmativamente a las dos primeras respuestas el 65,3% de los encuestados: el 70,8% de los hombres y el 59,1% de las mujeres, resultando estas diferencias estadísticamente significativas.

Más detalladamente, en la tabla 23 se analiza este indicador para las trabajadoras, según variables básicas.

La posibilidad de pasar un reconocimiento médico fue menos frecuente entre las mujeres con estudios primarios (50,6%) y con una edad entre 16 y 24 años (34,7%). Son trabajadoras que llevan un año o menos en el puesto (33,7%), que desarrollan su actividad en la rama de *agricultura, ganadería, silvicultura y pesca* (33,3%) y en la de *actividades culturales, deportivas y servicios personales* (36,7%). Por ocupación de las trabajadoras, la de *agricultores, ganaderos, pescadores y marineros* es la que refleja menor presencia en el ofrecimiento de la empresa del reconocimiento médico, aunque también destaca la del *servicio doméstico, limpieza, personales; cocineros, camareros y barrenderos* junto con la de *trabajadores de la construcción y minería*.

La formación e información en SST

Se les preguntó a los encuestados si, en dos últimos años, habían recibido formación o información sobre los riesgos para su salud y seguridad relacionados con su trabajo.

El 57,2% de los encuestados respondieron afirmativamente. Por sexo, entre el colectivo masculino el 62,2%, y entre el femenino el 51,5%; es decir, en términos comparativos recibieron menor formación o información que los hombres.

En la tabla 24 se analiza detalladamente, para el colectivo femenino, este indicador según variables básicas. Se puede apreciar, al igual que el indicador anterior, que la formación e información en SST es menos frecuente entre las mujeres con un nivel de estudios básico (46,2%) y entre las más jóvenes (44,4%), aunque también destacan las de mayor edad. También se da con menor intensidad entre las mujeres que llevan un año o menos en su puesto de trabajo (39,2%) y en las pertenecientes a las ramas de *actividad de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca* y en la de *actividades culturales, deportivas y servicios personales*. Por lo que respecta

a la ocupación de las trabajadoras presentan menor formación en SST la de *mecánico, reparador, soldador* y la de *agricultores, ganaderos, pescadores y marineros*.

La evaluación o análisis de riesgos en el puesto

A la pregunta de si en los últimos 12 meses se había realizado una evaluación o algún estudio de los riesgos para la salud o seguridad en su puesto de trabajo, el 35,7% del total de trabajadores respondieron que sí. Por sexo, estos porcentajes son del 39,8% para hombres y del 31,1% para mujeres. Existen diferencias estadísticamente significativas lo que se traduce en que a las mujeres comparativamente se les ha evaluado menos los riesgos potenciales en su puesto de trabajo.

A nivel más detallado, según variables básicas, la tabla 25 recoge los resultados de este indicador entre todas las mujeres que afirman que sí se le realizado una evaluación de los riesgos en su puesto de trabajo. Como en los dos anteriores indicadores, la evaluación de riesgos es menos frecuente entre aquellas trabajadoras que llevan un año o menos en el puesto, entre las que sólo tienen estudios primarios y entre las menores de 24 años. Por ramas de actividad, se detecta que las mujeres que trabajan en *actividades culturales, deportivas y servicios personales*, junto con la *de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca* son las que menos han tenido una evaluación en sus puestos de trabajo. En consonancia con esto la ocupación con menor presencia de este indicador es las de *agricultores, ganaderos, pescadores y marineros*.

Tabla 23. Prevalencia en mujeres de ofrecimiento de reconocimiento médico según variables básicas

		SI	NO	Total
Ocupación	Trabaj. de la Construcción y Minería	46,7%	53,3%	100,0%
	Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	55,6%	44,4%	100,0%
	Personal sanitario	68,2%	31,8%	100,0%
	Personal docente	51,7%	48,3%	100,0%
	Serv. doméstico,limpieza,personales; cocineros,camareros; barrenderos	45,6%	54,4%	100,0%
	Vendedores; agentes comerciales y dependientes	56,6%	43,4%	100,0%
	Empleados administrativos	73,2%	26,8%	100,0%
	Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	28,6%	71,4%	100,0%
	Defensa y seguridad	69,7%	30,3%	100,0%
	Mecánico, reparador, soldador, etc.	66,7%	33,3%	100,0%
	Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	84,9%	15,1%	100,0%
	Trabaj. de la industria tradicional; artesano	66,7%	33,3%	100,0%
	Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	60,8%	39,2%	100,0%
	Técnicos en Ciencias e Informáticos	78,8%	21,2%	100,0%
	Directivos de empresas o de Adm. públicas	74,8%	25,2%	100,0%
	Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	70,9%	29,1%	100,0%
	Total	59,2%	40,8%	100,0%
<i>p= ,000</i>				
Rama	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	33,3%	66,7%	100,0%
	Ind. química, saneamiento y extractiva	79,6%	20,4%	100,0%
	Metal	85,5%	14,5%	100,0%
	Ind. manufacturera	71,6%	28,4%	100,0%
	Construcción	74,1%	25,9%	100,0%
	Comercio y reparaciones	59,7%	40,3%	100,0%
	Hostelería	53,9%	46,1%	100,0%
	Transporte y almacenamiento	77,9%	22,1%	100,0%
	Comunicación, activ. financieras, científicas y administrativas	64,9%	35,1%	100,0%
	Administración pública y educación	60,6%	39,4%	100,0%
	Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales	69,3%	30,7%	100,0%
	Activ. culturales, deportivas y serv. personales	36,7%	63,3%	100,0%
Total	59,1%	40,9%	100,0%	
<i>p= ,000</i>				
Edad	16 a 24 años	34,7%	65,3%	100,0%
	25 a 34 años	58,8%	41,2%	100,0%
	35 a 44 años	62,2%	37,8%	100,0%
	45 a 54 años	60,8%	39,2%	100,0%
	55 y más años	55,6%	44,4%	100,0%
	Total	59,2%	40,8%	100,0%
<i>p= ,000</i>				
Estudios	Primarios	50,6%	49,4%	100,0%
	FP	65,3%	34,7%	100,0%
	Bachiller, COU	59,8%	40,2%	100,0%
	Universitarios	62,7%	37,3%	100,0%
	Otros	60,0%	40,0%	100,0%
	Total	59,2%	40,8%	100,0%
<i>p= ,000</i>				
Sector	Agrario	33,3%	66,7%	100,0%
	Industria	76,0%	24,0%	100,0%
	Construcción	74,1%	25,9%	100,0%
	Servicios	58,1%	41,9%	100,0%
	Total	59,1%	40,9%	100,0%
<i>p= ,000</i>				
Antigüedad	hasta 1 año	33,7%	66,3%	100,0%
	1-5 años	58,2%	41,8%	100,0%
	5-10 años	67,9%	32,1%	100,0%
	más de 10 años	68,1%	31,9%	100,0%
	Total	59,3%	40,7%	100,0%
<i>p= ,000</i>				

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

Tabla 24. Prevalencia en mujeres en recibir formación/información sobre riesgos de salud y seguridad según variables básicas

		SI	NO	Total
Ocupación	Trabaj. de la Construcción y Minería	47,1%	52,9%	100,0%
	Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	55,0%	45,0%	100,0%
	Personal sanitario	64,3%	35,7%	100,0%
	Personal docente	45,7%	54,3%	100,0%
	Serv. doméstico,limpieza,personales; cocineros, camareros; barrenderos	41,0%	59,0%	100,0%
	Vendedores; agentes comerciales y dependientes	45,9%	54,1%	100,0%
	Empleados administrativos	62,3%	37,7%	100,0%
	Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	35,9%	64,1%	100,0%
	Defensa y seguridad	66,7%	33,3%	100,0%
	Mecánico, reparador, soldador, etc.	33,3%	66,7%	100,0%
	Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	77,3%	22,7%	100,0%
	Trabaj. de la industria tradicional; artesano	58,2%	41,8%	100,0%
	Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	48,7%	51,3%	100,0%
	Técnicos en Ciencias e Informáticos	73,2%	26,8%	100,0%
	Directivos de empresas o de Adm. públicas	60,8%	39,2%	100,0%
	Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	61,3%	38,7%	100,0%
Total	51,5%	48,5%	100,0%	
<i>p= ,000</i>				
Rama	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	38,6%	61,4%	100,0%
	Ind. química, saneamiento y extractiva	82,0%	18,0%	100,0%
	Metal	69,0%	31,0%	100,0%
	Ind. manufacturera	61,4%	38,6%	100,0%
	Construcción	62,5%	37,5%	100,0%
	Comercio y reparaciones	48,9%	51,1%	100,0%
	Hostelería	51,8%	48,2%	100,0%
	Transporte y almacenamiento	71,6%	28,4%	100,0%
	Comunicación, activ. financieras, científicas y administrativas	54,3%	45,7%	100,0%
	Administración pública y educación	51,2%	48,8%	100,0%
	Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales	64,7%	35,3%	100,0%
	Activ. culturales, deportivas y serv. personales	32,1%	67,9%	100,0%
Total	51,5%	48,5%	100,0%	
<i>p= ,000</i>				
Edad	16 a 24 años	44,4%	55,6%	100,0%
	25 a 34 años	52,9%	47,1%	100,0%
	35 a 44 años	55,1%	44,9%	100,0%
	45 a 54 años	50,3%	49,7%	100,0%
	55 y más años	44,8%	55,2%	100,0%
	Total	51,5%	48,5%	100,0%
<i>p= ,001</i>				
Estudios	Primarios	46,2%	53,8%	100,0%
	FP	55,6%	44,4%	100,0%
	Bachiller, COU	51,7%	48,3%	100,0%
	Universitarios	53,8%	46,2%	100,0%
	Otros	50,0%	50,0%	100,0%
	Total	51,5%	48,5%	100,0%
<i>p= ,027</i>				
Sector	Agrario	38,6%	61,4%	100,0%
	Industria	66,3%	33,7%	100,0%
	Construcción	62,5%	37,5%	100,0%
	Servicios	50,4%	49,6%	100,0%
	Total	51,5%	48,5%	100,0%
<i>p= ,000</i>				
Antigüedad	hasta 1 año	39,2%	60,8%	100,0%
	1-5 años	50,5%	49,5%	100,0%
	5-10 años	55,7%	44,3%	100,0%
	más de 10 años	56,1%	43,9%	100,0%
	Total	51,6%	48,4%	100,0%
<i>p= ,000</i>				

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

Tabla 25. Prevalencia en mujeres en realización de evaluación riesgos de salud o seguridad según variables básicas

		SI	NO	Total
Ocupación	Trabaj. de la Construcción y Minería	33,3%	66,7%	100,0%
	Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	16,7%	83,3%	100,0%
	Personal sanitario	33,8%	66,2%	100,0%
	Personal docente	26,0%	74,0%	100,0%
	Serv. doméstico,limpieza,personales; cocineros, camareros; barrenderos	20,7%	79,3%	100,0%
	Vendedores; agentes comerciales y dependientes	25,0%	75,0%	100,0%
	Empleados administrativos	44,5%	55,5%	100,0%
	Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	15,5%	84,5%	100,0%
	Defensa y seguridad	33,3%	66,7%	100,0%
	Mecánico, reparador, soldador, etc.	50,0%	50,0%	100,0%
	Obrero en prod. industrial mecanizada; montador	56,5%	43,5%	100,0%
	Trabaj. de la industria tradicional; artesano	46,0%	54,0%	100,0%
	Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	32,1%	67,9%	100,0%
	Técnicos en Ciencias e Informáticos	50,7%	49,3%	100,0%
	Directivos de empresas o de Adm. públicas	42,3%	57,7%	100,0%
	Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	51,8%	48,2%	100,0%
	Total	31,1%	68,9%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>			
Rama	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	20,0%	80,0%	100,0%
	Ind. química, saneamiento y extractiva	61,2%	38,8%	100,0%
	Metal	59,4%	40,6%	100,0%
	Ind. manufacturera	42,3%	57,7%	100,0%
	Construcción	53,7%	46,3%	100,0%
	Comercio y reparaciones	27,6%	72,4%	100,0%
	Hostelería	28,1%	71,9%	100,0%
	Transporte y almacenamiento	52,3%	47,7%	100,0%
	Comunicación, activ. financieras, científicas y administrativas	40,1%	59,9%	100,0%
	Administración pública y educación	30,0%	70,0%	100,0%
	Activ. sanitarias, veterinarias y serv. sociales	33,4%	66,6%	100,0%
	Activ. culturales, deportivas y serv. personales	15,5%	84,5%	100,0%
	Total	31,1%	68,9%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>			
Edad	16 a 24 años	19,3%	80,7%	100,0%
	25 a 34 años	30,7%	69,3%	100,0%
	35 a 44 años	34,7%	65,3%	100,0%
	45 a 54 años	29,9%	70,1%	100,0%
	55 y más años	28,1%	71,9%	100,0%
	Total	31,1%	68,9%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>			
Estudios	Primarios	25,9%	74,1%	100,0%
	FP	31,7%	68,3%	100,0%
	Bachiller, COU	29,6%	70,4%	100,0%
	Universitarios	36,0%	64,0%	100,0%
	Otros	20,0%	80,0%	100,0%
	Total	31,1%	68,9%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>			
Sector	Agrario	20,0%	80,0%	100,0%
	Industria	49,0%	51,0%	100,0%
	Construcción	53,7%	46,3%	100,0%
	Servicios	29,5%	70,5%	100,0%
	Total	31,1%	68,9%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>			
Antigüedad	hasta 1 año	16,5%	83,5%	100,0%
	1-5 años	28,9%	71,1%	100,0%
	5-10 años	36,1%	63,9%	100,0%
	más de 10 años	38,1%	61,9%	100,0%
	Total	31,2%	68,8%	100,0%
<i>p=</i>	<i>,000</i>			

Fuente: Elaboración propia a partir de la VII ENCT (INSH)

13) CONCLUSIONES

A modo de conclusiones, a continuación se van a exponer los datos más relevantes obtenidos que evidencian, a partir de los indicadores analizados, la existencia de patrones diferenciadores en el colectivo femenino en el ámbito laboral.

La exposición a agentes químicos es más frecuente entre las trabajadoras de *actividades culturales, deportivas y servicios personales* y de *actividades sanitarias, veterinarias y servicios sociales*, entre las del grupo ocupacional de trabajadores de la construcción y minería, y entre las que tienen estudios elementales.

La exposición al ruido es más prevalente entre mujeres de la rama del metal, con categoría de *mecánicos, reparador y soldador* y con un nivel de estudios de formación profesional.

En relación con las actividades preventivas de la empresa, en estos dos tipos de factores, las mujeres se encuentran en gran desventaja respecto a los hombres, tanto en lo referente al ofrecimiento de un reconocimiento médico, evaluación de riesgos del puesto de trabajo desempeñado y formación e información en prevención de riesgos laborales

Los dos principales factores de carga física en los que el colectivo femenino es más prevalente que el masculino son adoptar posturas dolorosas o fatigantes y realizar movimientos repetitivos de manos o brazos. Las posturas dolorosas y fatigantes de las trabajadoras se detectan más en las *actividades sanitarias, veterinarias y servicios sociales*, entre el personal sanitario y presentan una intensidad creciente por nivel de estudios y la edad de la trabajadora. La prevalencia de las mujeres a movimientos repetitivos se observa con mayor intensidad en las de la *industria manufacturera* y en las de *transporte y almacenamiento* y en las que tienen un menor nivel de estudios. Existen diferencias entre hombres y mujeres en el ámbito de las actividades preventivas, siendo éstas menos frecuentes en las mujeres, especialmente el reconocimiento médico.

En la mayoría de los factores de carga mental y psicosociales analizados la prevalencia en mujeres es mayor que en hombres, destacando especialmente el trato directo con el público, el no poder recibir ayuda de sus compañeros de trabajo y el no poder modificar los días de vacaciones.

En ambos colectivos las dos zonas con mayores molestias son el cuello-nuca y la espalda, sin embargo las mujeres lo padecen con mayor frecuencia. También se observa una gran variabilidad, por sexo, según la ocupación, rama, nivel de estudios y antigüedad en la empresa.

Las mujeres trabajadoras son más prevalentes que los hombres en problemas respiratorios, voz, piel y visuales. Los problemas de voz se agudizan con la edad y se dan con mayor intensidad en las mujeres docentes y en las de la rama de la *administración pública y educación*. Los problemas de visión, aumentan con la antigüedad en el puesto de trabajo y afectan más a las trabajadoras de la rama de *comunicación, actividades financieras científicas y administrativas* y en las que tienen una categoría de técnicos en ciencia e informáticos.

Las mujeres son más prevalentes a padecer síntomas de naturaleza psicósomática (dolor de cabeza, estrés, cansancio, etc.). El dolor de cabeza se da más frecuentemente entre las trabajadoras que desarrollan una labor docente y el cansancio entre las pertenecientes al personal sanitario.

Por lo que refiere a las actividades preventivas realizadas en la empresa, el colectivo femenino está en franca desventaja frente al masculino. En términos generales, las mujeres con estudios primarios, de menor edad y por tanto menor antigüedad en el puesto de trabajo, y que desarrollan su actividad en la rama de *actividades culturales, deportivas y servicios personales* y en la *de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca*, son las más propensas a no beneficiarse de la aplicación de este tipo de medidas lo que las convierte en trabajadoras más vulnerables que otras de su mismo sexo.

BIBLIOGRAFÍA

- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2011): VII Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. En [http://www.oect.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FICHAS%20DE%20PUBLICACIONES/EN%20CATALOGO/OBSERVATORIO/Informe%20\(VII%20ENCT\).pdf](http://www.oect.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FICHAS%20DE%20PUBLICACIONES/EN%20CATALOGO/OBSERVATORIO/Informe%20(VII%20ENCT).pdf)
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2011): Cuestionario de la VII Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. En <http://encuestasnacionales.oect.es/>
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2011): Objetivos y metodología de la VII Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. En <http://encuestasnacionales.oect.es/>

- Zimmermann Verdejo, M. (2009): Mujer y trabajo: aproximación al análisis de indicadores de igualdad a través de metodología de encuesta. Departamento de Investigación e Información. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Ministerio del interior. En http://www.oect.es/Observatorio/Contenidos/InformesPropios/Desarrollados/MUJER%20Y%20TRABAJO_INDICADORES%20DE%20DESIGUALDAD.pdf

POLÍTICAS PÚBLICAS A FAVOR DEL EMPRENDIMIENTO DE LAS MUJERES. ALGUNAS PROPUESTAS

AUTORÍA: Grupo de Investigación “Emprendedoras. Observatorio de Políticas Públicas y Mujeres Emprendedoras” (<http://www.emprendedoras.fcjs.urjc.es/>) Miembros participantes: Mercedes Ruiz Garijo (URJC). Nuria Alonso Gallo (URJC). Pilar Charro Baena (URJC). Yolanda García Calvente (UMA) y Manuel Lucas Durán (UAH).

PANEL AL QUE SE DIRIGE EL TEXTO: PANEL 12 – GÉNERO. POLITICAS SOCIALES, DISCRIMINACIÓN Y DESIGUALDADES DE GÉNERO.

RESUMEN:

Tema de estudio: Las últimas normas estatales aprobadas relativas al emprendimiento (Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, Ley 11/2013, Ley 14/2013,-Real Decreto-ley 16/2013, Real Decreto-ley 3/2014, Real Decreto-ley 8/2014, Real Decreto 751/2014) así como la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 han resultado decepcionantes desde el punto de vista del emprendimiento femenino. Por este motivo, en esta comunicación se analiza un bloque de medidas y acciones públicas que en nuestra opinión, deberían haberse tenido en cuenta para favorecer este tipo de emprendimiento.

Esquema detallado de la argumentación seguida:

- I. Introducción. Caracterización del emprendimiento femenino en España.
- II. Políticas laborales a favor del emprendimiento.
- III. El papel de las políticas fiscales.
- IV. RSE y emprendimiento de las mujeres.
- V. Conclusiones.

Principales conclusiones: Las medidas a favor del emprendimiento de las mujeres pueden ser de diversa índole, pero nos ha parecido interesante enfocar nuestro análisis en las medidas laborales, fiscales y en materia de Responsabilidad Social Empresarial. Como punto de partida, se ha constatado cuáles son las características del emprendimiento femenino en España. Es un hecho probado que las mujeres emprenden en menor medida que los hombres, y ello ocurre en todas las partes del globo. Sin embargo, tal diferencia no se encuentra justificada por motivos válidos y sólo puede explicarse por algún tipo de inequidad de género,

ya se deba esta al mayor rol que las mujeres adoptan en nuestra sociedad como responsables del cuidado, o bien porque el emprendimiento femenino encuentra mayores dificultades en la evolución de un proyecto profesional o profesional, siendo así que lo más probable es que se entrecrucen estereotipos y prejuicios de género con la distribución de tareas en el seno de un hogar y con la falta de referentes de empresarias exitosas.

Partiendo de la premisa anterior, en el ámbito laboral, se ha realizado una radiografía de la situación en la normativa de las Comunidades Autónomas, tomando como buena práctica el establecimiento de ayudas del Programa EMEGA para fomento del emprendimiento femenino de la Comunidad Autónoma de Galicia (aprobadas por Resolución de 8 de agosto de 2014), como programa que inciden en los factores de emprendimiento femenino que posibilitan la incorporación de las mujeres a la vida económica y al liderazgo empresarial.

En el ámbito fiscal, se ha analizado cómo desde una perspectiva de las finanzas públicas (ya sea desde la perspectiva del ingreso o del gasto público) es posible corregir los desequilibrios entre mujeres y hombres a la hora de emprender. Así, se ha analizado la importancia de los impuestos como medida de acción positiva (mediante el uso de deducciones o bonificaciones). No obstante, también nos podemos encontrar con que los sistemas fiscales contengan sesgos de género implícitos que constituyan un obstáculo para las mujeres a la hora de emprender, en tanto que suponen un coste económico importante. Este es el caso del régimen de tributación conjunta. Por último, se ha realizado la siguiente reflexión: ¿Qué son más eficaces para favorecer el emprendimiento de las mujeres, el establecimiento de deducciones en los impuestos que gravan una actividad económica o la concesión directa de ayudas y subvenciones? ¿O bien es preferible dirigir el gasto público a las políticas generales de servicios públicos de guarderías y cuidados de dependientes y a un diseño adecuado de los permisos de paternidad?

I. INTRODUCCIÓN. CARACTERIZACIÓN DEL EMPRENDIMIENTO FEMENINO EN ESPAÑA

Una primera precisión que queremos hacer es la de el propio concepto de emprendedor o emprendedora. Según el diccionario de la Real Academia Española un emprendedor es aquél “que emprende con resolución acciones dificultosas o azarosas”, lo cual nos indica que se deben llevar a cabo acciones complejas y asumir riesgo. Desde el punto de vista económico, autores clásicos como Richard Cantillon o Adam Smith en el siglo XVIII que utilizaron el

término emprendedor en relación con los empresarios que se arriesgan por una idea y constituyen el eje básico de la economía generador de el valor. En definitiva en el momento actual podemos considerar que el emprendimiento debe ser llevado a cabo por personas con visión de negocio, capacidad de innovación y organización, dispuesta a asumir riesgos y con grandes dotes de análisis de la realidad compleja en la que se desarrolla su actividad.

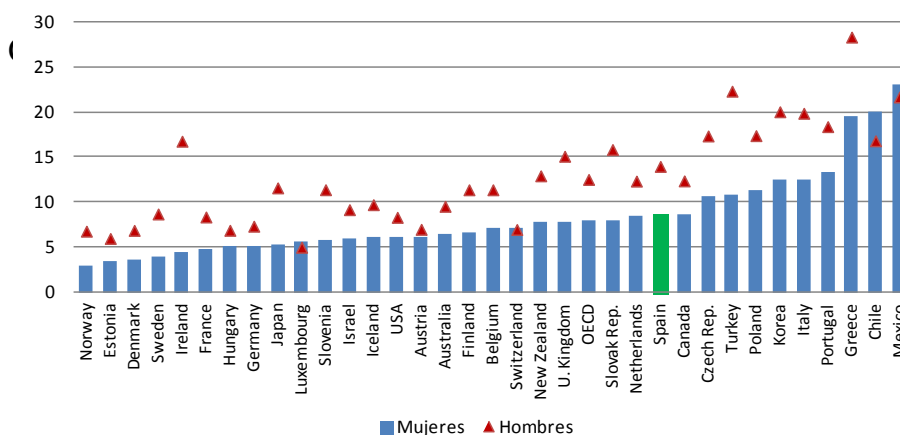
Como paso previo a la propuesta de medidas y acciones del sector público que, en nuestra opinión, deberían llevarse a cabo para favorecer la incorporación de la mujer al mundo económico y al mercado de trabajo a través de la puesta en marcha de iniciativas empresariales lideradas por mujeres, es necesario una aproximación inicial al estado de la cuestión en España en el momento actual.

En efecto, cuando hablamos de las medidas encaminadas a favorecer el emprendimiento femenino generalmente el punto de partida es la aceptación del hecho de que las mujeres emprenden en menor medida que los hombres, y ello ocurre en todas las partes del globo. En general, la brecha de género en el emprendimiento se explica por razones similares a la brecha de género en el empleo asalariado, aunque cada vez están más estudiados factores específicos de carácter institucional, financiero e incluso psicológico (ÁLVAREZ ET AL. 2012, RUIZ NAVARRO ET AL 2012A) que explican las características del emprendimiento femenino de forma diferenciada.

No obstante, en el caso español una primera aproximación a partir de datos del *Entrepreneurship and business statistics* de la OCDE mostraría que, en términos agregados, en España la situación del emprendimiento femenino está por encima de la media de la OCDE –como muestra el Gráfico 1 que utiliza el indicador de empleo por cuenta propia sobre el total del empleo-. La media de la OCDE de mujeres con empleo por cuenta propia respecto al total de empleadas es de un 7,9% frente al 8,6% de España. También el emprendimiento masculino está por encima de la media de la OCDE, lo que supone que la brecha de género en el emprendimiento es de 4,6 puntos porcentuales en la OCDE y 5,4 puntos en España.

Es especialmente interesante el hecho de que en los países con menor porcentaje de trabajadoras y trabajadores por cuenta propia se encuentran países con un nivel de renta per cápita muy alto y con una brecha de género baja –como Noruega, Dinamarca o Suecia- y en los niveles más elevados se encuentran los países de menos nivel de desarrollo de la OCDE –México, Chile, Grecia, Portugal, Polonia o Turquía-.

Gráfico 1: Trabajadores por cuenta propia
(% s/ total de empleados por sexo 2012)



Fuente: OCDE

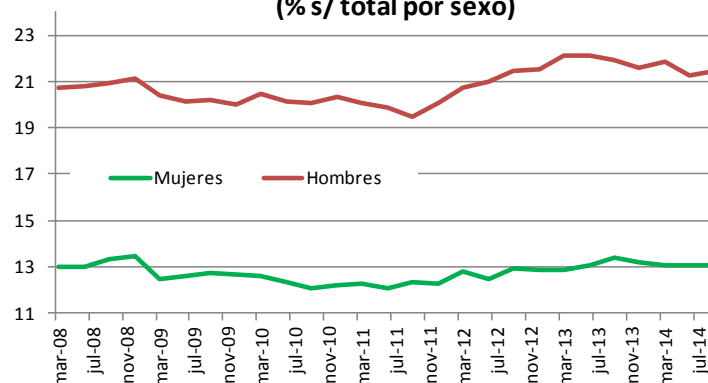
Esto puede explicarse por la distinción que según el Global Entrepreneurship Monitor (GEM) existe entre las personas que se han involucrado en el proceso emprendedor por necesidad y las que lo han hecho por oportunidad. Según el informe GEM de 2013 esta distinción es necesaria debido a que no todas las iniciativas emprendedoras contribuyen de la misma manera al crecimiento económico, puesto que el “emprendedor por oportunidad” escoge crear una empresa basándose en la percepción de que existe una oportunidad de negocio no aprovechada por las empresas existentes y en ese caso estamos hablando de alguien que crea una empresa que a su vez genera puestos de trabajo y tiene un impacto positivo en el crecimiento. Sin embargo, algunas veces las personas se involucran en actividades emprendedoras como una forma de autoempleo debido a que en el mercado existen pocas oportunidades de trabajo remunerado. En este sentido, un emprendedor por necesidad es aquel que se encuentra inmerso en el proceso emprendedor por no tener una mejor opción en el mercado laboral.

Estos conceptos en nuestra opinión son de gran importancia especialmente en el caso de las mujeres, porque en muchos casos las mayores dificultades para entrar en el mercado de trabajo y, en consecuencia la mayor precarización, se traduce en trabajos infraasegurados, infraprotegidos e infrapagados que figuran estadísticamente como “empleos por cuenta propia” y que pueden confundirse con iniciativas emprendedoras que realmente no lo son¹. Este podría ser el caso de Chile o México cuyas “empreendedoras” están por encima del 20% del empleo femenino y tienen una brecha de género negativa. Algo similar ocurriría en el caso

¹ Esto está totalmente extendido en los trabajos domésticos y de cuidados que funcionan de forma autónoma, sin ninguna protección social y laboral, pero en estadísticas como la Encuesta de Población Activa aparecen como empleo no asalariado.

de los “trabajadores autónomos económicamente dependientes” a los que se refiere la Ley 20/2007 que se encuentran reconocidos en el Estatuto del Trabajador Autónomo pero no podrían considerarse emprendedores puesto que sus características son similares a las de los trabajadores por cuenta ajena².

**Gráfico 2: Ocupados no asalariados
(% s/ total por sexo)**



Fuente: Encuesta de Población Activa, INE

En el Gráfico 2 se muestran las proporciones de ocupados no asalariados a partir de los datos de la Encuesta de Población Activa española desde el primer trimestre de 2008, es decir, en el momento previo al inicio de la crisis. Las cifras absolutas de ocupados no asalariados han permanecido prácticamente constantes en el total del período –han subido un 2% en el caso de los hombres y han bajado un 2% en las mujeres- pero la destrucción de empleo asalariado ha favorecido que los ocupados no asalariados se sitúen alrededor del 22% y las ocupadas se hayan mantenido en el 13%. Esto supone que la brecha de género en el emprendimiento se mantiene alrededor de 8 puntos porcentuales, ligeramente por debajo de la brecha en el empleo total que en 2013 fue de 9pp.

En definitiva, podemos concluir que la situación de la mujer emprendedora en España no se diferencia sustancialmente de la situación general de la mujer en el mercado de trabajo. Si bien es cierto que no todo el trabajo autónomo tiene características de verdadero emprendimiento el fomento del empleo autónomo por el lado de políticas fiscales y laborales puede crear condiciones favorables para el desarrollo iniciativas empresariales llevadas a cabo por mujeres.

² Por ejemplo, deben recibir al menos, el 75% de sus ingresos de un solo cliente o no tener a su cargo trabajadores por cuenta ajena ni contratar o subcontratar parte o toda la actividad con terceros.

II. POLÍTICAS LABORALES A FAVOR DEL EMPRENDIMIENTO

Los dos últimos años ha sido intensos en cuanto a aprobación de normas de ámbito estatal que inciden, regulan y fomentan el trabajo autónomo y el emprendimiento, como uno de los principales motores para dinamizar la economía española, dada su capacidad para generar empleo y su potencial de creación de valor. Las expectativas que se tenían, a medida de que se iban enunciando, de que fuese una oportunidad de contemplar estas realidades desde la perspectiva de género eran muchas. Sin embargo, el resultado no ha sido el esperado. Aunque sea someramente, conviene recordar **cuáles han sido esas normas y su incidencia en el tema que nos ocupa desde una perspectiva jurídico-laboral.**

Una de las primeras normas publicadas, y en desarrollo de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016, aprobada a iniciativa del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en febrero de 2013, fue el RD Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Dado objetivo específico de la norma –incentivo del empleo joven y el autoempleo–, las únicas medidas específicamente dirigidas a favor de las mujeres consiste: a) en ampliar el ámbito subjetivo de aplicación a las mujeres menores de 35 años, frente a los varones menores de 30 años, en relación a reducciones y bonificaciones a la Seguridad Social aplicables a los jóvenes trabajadores por cuenta propia durante los primeros meses de alta como autónomos; y a la ampliación de las posibilidades de aplicación de la capitalización de la prestación por desempleo y b) al incremento de la cuantía de la bonificación en las cuotas empresariales a la Seguridad Social por la celebración de un contrato “primer empleo joven”, dirigido a jóvenes desempleados menores de 30 años que no tengan experiencia o ésta sea inferior a tres meses, cuando se trate de mujeres.

La Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo mantiene las previsiones anteriormente señaladas que disponía el RD Ley 4/2013.

Llama poderosamente la atención que la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, no contenga ninguna referencia específica al emprendimiento femenino, máxime cuando sí contempla medidas específicas para otros colectivos autónomos para los que el legislador sí considera que deben ser destinatarios de especial consideración, como puedan ser las personas con discapacidad, los mayores de 30 años o los nuevos autónomos.

El RD Ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida, no recoge tampoco ninguna medida a favor del emprendimiento femenino o el trabajo de las autónomas. El RD Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, sí que contiene previsiones respecto a los autónomos en general, declarando uno de los ejes de la Estrategia Española de Activación para el Empleo, el fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, sin embargo vuelve a ser significativa la ausencia en su contenido de perspectiva de género. De manera indirecta, puede considerarse que en tanto no se restringe al trabajo por cuenta ajena, es de aplicación al trabajo autónomo otro de los ejes de la Estrategia, como es el de “Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo”, que persigue la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

El RD 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia de Activación para el Empleo 2014-2016, desarrolla los ejes de la Estrategia en objetivos un poco más precisos, pero siguen sin ser medidas concretas y, desde luego, sin perspectiva de género.

Más recientemente, y aunque quizá no fuese el marco jurídico más adecuado para contemplar normas específicas a favor de las mujeres emprendedoras, el legislativo sí podía haber aprovechado la oportunidad para rectificar la clamorosa denuncia de ausencia de perspectiva de género en las últimas normas reguladoras del trabajo autónomo y el emprendimiento, la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, introduce modificaciones en el régimen jurídico de la Seguridad Social de los trabajadores autónomos sin distinción de sexo. A pesar de ello, es bienvenida la modificación que se introduce en el régimen jurídico del sistema de protección frente al cese de actividad, al flexibilizarlo.

Ya para finalizar este rapidísimo recorrido, resta señalar que la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, tampoco incorpora medidas a favor de las autónomas, aunque sí para los trabajadores autónomos en general (se suprime la cobertura obligatoria de las contingencias profesionales en el RETA). Ha de llamarse la atención sobre una cuestión que afecta directamente a la corresponsabilidad en la

asunción de las responsabilidades familiares, como es el aplazamiento –un año más- de la ampliación de la duración del permiso de paternidad.

La limitación del contenido de las normas estatales, a pesar de que la creación de empresas por parte de las mujeres es un fenómeno en plena expansión, provoca que la mirada se dirija hacia las Comunidades Autónomas. El interés y la preocupación del legislador autonómico hacia el tema que nos ocupa son muy desiguales. El autoempleo de las mujeres evidencia la capacidad de éstas de constituir una fuente de riqueza y de empleo; se presenta como forma de incorporación alternativa a la condición de asalariadas, por lo que llama la atención la prácticamente ausencia de previsiones específicas.

Examinada la normativa específica en las **Comunidades Autónomas**, destacan tres tipos de previsiones legales.

-Aquellas que fomentan el emprendimiento en general. Desde luego, son las más numerosas. Así, podrían destacarse, por ejemplo, La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Emprendedores de Canarias, la Ley 10/2013, de 21 de octubre, Ley de Apoyo a emprendedores, autónomos, y Pymes de la Rioja. La primera de las normas citadas (la canaria), además de utilizar un lenguaje sexista (en solo una ocasión se refiere a emprendedores y emprendedoras –art. 6) se refiere a los trabajadores autónomos, y cuando prevé medidas de apoyo y fomento a ciertos colectivos tan solo alude a “personas con mayores dificultades para la inserción laboral, en especial a las personas con discapacidad”. En la segunda (La Rioja), al menos se refiere a la garantía y promoción al derecho a la igualdad de oportunidades en materia de autoempleo (art. 7) y a la igualdad y conciliación de la vida familiar, personal y profesional (art. 13), aunque no incorpore ninguna medida dirigida en exclusiva a fomentar el emprendimiento femenino.

- Aquellas que regulan la conciliación de la vida familiar y laboral como una medida de apoyo a los empresarios. Desde la perspectiva de los condicionantes de género, es imprescindible tener en cuenta la necesidad de las mujeres empresarias de acceder a ayudas a la hora de simultanear el empleo autónomo con el cuidado de hijos, en un contexto marcado de trabajo caracterizado por largas jornadas y por la rigidez en la gestión de dichas jornadas.

Por ello, aun siendo una norma sexualmente neutra, no cabe duda de que favorece fundamentalmente a las trabajadoras autónomas el Decreto núm. 170/2014, de 5 de agosto, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones sobre medidas de apoyo a

empresario de la Comunidad Autónoma de Extremadura para la conciliación de su vida familiar y laboral. La ayuda obedece al desarrollo del Plan de Acción Integral de Empleo, Emprendedores y Empresa (Plan 3E) y el Plan para la Igualdad de las Mujeres de Extremadura (2013-2016), de cuyo contenido nace la Estrategia Empresaria, una Estrategia de Emprendimiento para la mujer en igualdad de Género en Extremadura, cuyo fin es contribuir a la visibilidad de las empresarias y al aumento del emprendimiento entre mujeres. El mencionado Decreto establece las bases reguladoras de las ayudas destinadas a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar de aquellas personas que habitualmente realizan en Extremadura una actividad por cuenta propia, bajo la forma de autónomo y confían el cuidado de sus hijos (de 0 a 8 años) o, en su caso, tutelados, en centros infantiles.

- **Aquellas que favorecen el emprendimiento femenino.** La motivación de las mujeres a crear negocios responde principalmente a las desventajas a que se enfrentan para integrarse en el mercado de trabajo, por las dificultades de acceso al empleo o por insertarse en condiciones de subocupación y precariedad. En este grupo destaca la Resolución de 14 de mayo de 2012, de la Secretaría General de Igualdad de la Comunidad Autónoma de Galicia, por la que se establecen las bases reguladoras del Programa Emega para fomento del emprendimiento femenino, único en este sentido. Se parte de la evidencia de que las medidas de fomento a las iniciativas empresariales promovidas por mujeres y basadas en fórmulas de promoción del autoempleo constituyen actuaciones eficaces para la generación y mantenimiento del empleo, lo que en el contexto de crisis económica actual cobran especial relevancia.

El programa Emega, un programa de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, definido para estimular a las mujeres emprendedoras a materializar sus ideas empresariales, las apoya mediante la concesión de ayudas económicas para que se establezcan como empresarias y de esta manera alcancen su propia promoción y contribuyan a la creación de puestos de trabajo. Se trata, en suma, de una medida de acción positiva que, en suma, posibilita que las mujeres emprendedoras se integren en el sector productivo poniendo en marcha, mejorando y consolidando sus iniciativas empresariales.

Comprende las siguientes tres líneas:

- Línea Emprende: programa de ayudas económicas a través de las primas para estimular la puesta en marcha de iniciativas empresariales y la creación de empleo femenino por cuenta propia y ajena.

- Línea Innova: programa de ayudas económicas a través de primas para promover la realización de mejoras innovadoras en las empresas lideradas por mujeres que conlleven la creación de empleo femenino estable y de calidad y la mejora de la competitividad.

- Línea Activa: programa de ayudas económicas a través de primas para favorecer la reactivación y consolidación de empresas lideradas por mujeres por medio de la aplicación de medidas de renovación, relanzamiento, ampliación o cambio de localización de la actividad con las que alcanzar el equilibrio empresarial buscando su mantenimiento y promoción en el contexto económico actual.

- Línea Concilia: programa de apoyo a la conciliación del ejercicio profesional con la vida personal. Trata de implementar nuevos sistemas de organización que conlleven flexibilidad en el uso de los tiempos para la ejecución del trabajo.

A la vista del examen de la normativa autonómica, puede concluirse que **aun siendo más precisa que la estatal en cuanto al fomento de la actividad emprendedora femenina, todavía sigue siendo una regla excepcional la regulación para la incentivación, apoyo y fomento del trabajo autónomo de las mujeres**, encontrándose ejemplos puntuales de ello, bien directamente (como es el caso de Galicia) , bien de forma indirecta (como es el caso de Extremadura, mediante la promoción de medidas a favor de la conciliación). La gran parte de la normativa autonómica sigue siendo insuficiente, aunque como dato positivo ha de resaltarse que, como punto de partida mínimo, incluye la promoción de la igualdad de oportunidades en clave de género.

III. EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS FISCALES

1. **Ámbito estatal. Leyes 11/2013 y 14/2013. Análisis crítico**

La salida de la crisis económica y financiera ha supuesto también la adopción de medidas fiscales importantes de estímulo del emprendimiento empresarial. Las Leyes 11/2013, de 26 de julio y 14/2013, de 27 de septiembre constituyen un ejemplo loable de políticas públicas, especialmente fiscales, a favor del emprendimiento. De la actividad emprendedora, sin embargo, general. No de la actividad de las mujeres porque estas Leyes se han realizado sin enfoque de género, sin perspectiva del *gender mainstreaming*. Podemos adelantar que las medidas fiscales contenidas no son efectivas para favorecer el emprendimiento de la mujeres y, en definitiva, el emprendimiento en nuestro país. No se ha realizado un buen diagnóstico de la situación. Deberían haberse analizado los obstáculos con los que se enfrentan las mujeres a

la hora de emprender y el hecho de que este emprendimiento presenta unos perfiles propios, y bien diferenciados del de los hombres, tal y como hemos visto en el apartado introductorio.

Vamos a analizar, someramente, algunos problemas de las medidas contenidas en las Leyes citadas, confrontándolas con algunas características del emprendimiento de las mujeres.

Primero, se contemplan **medidas cuya finalidad es incentivar la creación de empresas**. Así, la Ley 11/2013 (art. 7 y 8), contempla tipos de gravamen reducidos en el IS para reducir el coste fiscal del ejercicio de una empresa durante los dos primeros años; amplía en el IRPF el ámbito de aplicación de la exención de las prestaciones por desempleo en modalidad de pago único (antes existía el límite de los 15.500 euros); y establece una nueva reducción del 20% sobre los rendimientos netos de la actividad económica aplicable en el primer período impositivo. La Ley 14/2014 (art. 27) regula una deducción en cuota en el IS y en el IRPF por cantidades invertidas en empresas de nueva o reciente creación mediante la suscripción de sus acciones o participaciones y una exención en el IRPF por reinversión de las ganancias derivadas de la transmisión de estas acciones (siempre que se reinvierta en otra entidad de nueva o reciente creación).

Creemos que, sin embargo, estas medidas, sin perspectiva de género, van a resultar poco eficaces. El emprendimiento de las mujeres, a diferencia del de los hombres, se caracteriza por ser, todavía hoy, excepcional. En virtud de la división sexual del trabajo se sigue considerando que la realización de una actividad empresarial es más propia de los hombres. Las que las inician, solamente en algunos sectores. Igualmente, los primeros años son decisivos. Las tasas de abandono empresarial son más altas en las mujeres (RUIZ NAVARRO ET AL, 2012b).

Otra de las dificultades de las mujeres a la hora de crear su propia empresa ha venido siendo la ausencia de una cultura empresarial, de una formación emprendedora, y el problema de acceso a financiación. Tal y como señala el informe anterior, la mujer empresaria suele utilizar canales de financiación de inversores próximos tales como familiares, amigos y conocidos, y tiene especiales dificultades a la hora de acceder al crédito de una entidad financiera. Del otro lado, siguiendo el mismo informe, nos encontramos con que la involucración de la mujer en la inversión informal privada en negocios de otros es históricamente inferior a la de los hombres. Por ello, consideramos muy negativos para el emprendimiento de las mujeres los requisitos exigidos para la deducción por inversión en empresas de nueva reciente creación: que la empresa creada sea Sociedad Anónima, Sociedad Limitada o Sociedad Laboral y que solamente se aplique en el IRPF, es decir, cuando la

persona inversora sea persona física. La Ley debería haber incluido incentivos fiscales a todo tipo de instrumentos, especialmente aquellos utilizados por la mujeres en el ámbito doméstico (como son los microcréditos). Igualmente, debería haber favorecido la figura del *Business Angel* (tanto persona física como jurídica) a favor de proyectos empresariales de mujeres.

Un segundo bloque de baterías a favor del emprendimiento tiene como finalidad **paliar los problemas de liquidez y de acceso al crédito de las empresas**. La Ley 14/2013 regula un régimen especial de criterio de caja (art. 23). Este régimen favorece, especialmente, a las empresas de comercio minorista. Y en el comercio minorista, según diversos estudios, las mujeres tienen una mayor presencia (OBSERVATORIO ESTATAL DE LA IGUALDAD EN EL EMPRENDIMIENTO, 2011; RUIZ NAVARRO ET. AL., 2012 B). Las mujeres se decantan mayoritariamente por la figura de persona física mientras que los hombres eligen más las formas societarias. Además, la inversión media, los empleos esperados y las expectativas en el crecimiento de la empresa son mayores en el caso de los hombres (BRUNET et. al., 2009).

Un tercer bloque va dirigido a mejorar los incentivos fiscales por **creación de empleo para trabajadores con discapacidad** (art. 25). Esta deducción ya existía en el IS (art. 38 LIS). Quizás debería haberse reforzado para mujeres en situación de dependencia. Hubiese sido un importante refuerzo que hubiese compensado los recortes presupuestarios en nuestro país. Igualmente, debería haberse utilizado la fiscalidad para favorecer la contratación de las mujeres y para hacer frente a la brecha salarial. Por ejemplo, impidiendo que aquellas empresas que mantienen brechas salariales de género se beneficien de incentivos fiscales.

Por último, en el Impuesto sobre Sociedades se crea un **incentivo fiscal por inversión de beneficios y se mejoran los incentivos fiscales existentes, a favor de actividades de I+D+i o por obtención de rentas procedentes de determinados activos intangibles** (art. 23, 25 y 35 LIS). La crítica es que estos incentivos benefician especialmente a las empresas-personas jurídicas (compuestas, en su gran mayoría, por hombres, tal y como hemos visto), sociedades, con mayor capacidad económica, que son las que mayor potencialidad tienen para invertir o reinvertir beneficios. Sociedades, además, cuyos Consejos de Administración, en algunos casos, no reflejan una composición paritaria, en contra de la Ley de Igualdad.

A la vista de todo lo anterior, creemos que las leyes citadas deberían haberse realizado con una perspectiva de género tomando en consideración los problemas con los que se enfrenta una mujer a la hora de emprender. Igualmente, debería haber favorecido la financiación de

proyectos empresariales liderados por mujeres emprendedoras, tal y como se ha hecho en otros países, como Italia³.

En el mismo sentido, y además de la deseable eliminación de sesgos implícitos de género que perjudican a las mujeres (y por ello también a las mujeres emprendedoras), **las políticas fiscales vienen relacionadas con normas de gasto público**. También es adecuada una oportuna financiación de servicios públicos de cuidados a menores y dependientes, que benefician tanto a hombres como a mujeres, y el establecimiento de programas específicos de apoyo al emprendimiento femenino. Del mismo modo, un diseño paritario de los permisos parentales (como viene realizándose en los países escandinavos) resultaría beneficioso para el emprendimiento femenino. En definitiva, unos mayores servicios públicos de cuidados y unos permisos parentales que involucren en mayor medida al varón en lo que respecta a la atención de la prole, permitirían mayores tasas de actividades retribuidas de las mujeres, incluyendo claro está el autoempleo o el emprendimiento.

2. Ámbito autonómico

Las Comunidades Autónomas tienen autonomía financiera de acuerdo con el art. 156 de nuestra Constitución, lo que les permite llevar a cabo políticas de ingreso y de gasto dentro de las medidas de coordinación que fija el Estado.

En el ámbito de los ingresos públicos, las Comunidades Autónomas habían prestado desde hace tiempo atención a determinadas medidas tributarias relacionadas con el emprendimiento (MANZANO SILVA, E., 2012), destacando tanto deducciones por emprendimiento femenino como deducciones autonómicas para la adquisición de acciones y participaciones sociales de nuevas empresas (cfr. PIÑA GARRIDO, 2011). Sin embargo, en lo que respecta a esta última medida fiscal, **el apoyo genérico a la financiación para nuevos proyectos empresariales no realiza distinciones en relación con el género de las personas emprendedoras**.

Adicionalmente, es preciso indicar que las CCAA que aprobaron en el ámbito de sus competencias (y sustancialmente en el IRPF) beneficios fiscales dirigidos a promover la igualdad de género, encontraron dificultades jurídicas tan significativas que conllevaron su expulsión del ordenamiento jurídico. Así ocurrió, por ejemplo, con la deducción para mujeres emprendedoras reconocida en algunas CCAA (Andalucía, Asturias, Castilla y León,

³ Legge n. 215/1992 "Azioni positive per l'imprenditoria femminile", en la que se prevén beneficios fiscales a favor de las empresas llevadas a cabo por mujeres.

Extremadura, Galicia e Islas Baleares), y que la STC 161/2012 –al analizar la normativa aprobada por Andalucía– declaró inconstitucional por cuanto que a juicio del Alto Tribunal se producía una extralimitación de las competencias normativas en materia tributaria atribuidas a las CCAA por las leyes que regulan las competencias financieras de tales entes territoriales .

Adicionalmente, es preciso indicar que **existen otras medidas tributarias aprobadas por las CCAA que pueden evaluarse positivamente desde la perspectiva de género** como la deducción de la Comunidad de Castilla y León para incentivar a los varones a tomarse el permiso de paternidad. Con todo, resultaría más oportuno abordar la cuestión de una forma más holística a través de una reforma en la normativa del Estado relativa a los permisos parentales para lograr mayores dosis de igualdad de género.

Por otro lado, son varias las leyes de emprendimiento y de igualdad emanadas de las distintas Comunidades, las cuales recogen sensibilidades muy distintas en relación con el emprendimiento femenino, que no señalan sino –únicamente en algunos casos– la necesidad de una mayor atención a las actividades económicas lideradas por mujeres.

Asimismo, **cabe mencionar por sus efectos favorables en lo que respecta a la igualdad entre hombres y mujeres la deducción por guarderías** aprobada por las Comunidades de Canarias, Extremadura, Galicia, Murcia y Valencia. Y cabría, además, referir algunos beneficios fiscales (mínimo personal y familiar, deducciones) por personas dependientes, discapacitadas, etc., a cargo del contribuyente, cuya variedad impide mencionarlas de forma particularizada.

Se trata en definitiva, en algunos ejemplos referidos, de ayudas financieras reconocidas a través de beneficios tributarios en lugar de una vía más clásica como es la actividad subvencional de la Administración, aunque en realidad se trata de las dos caras de una misma moneda. Así pues, en relación con alguno de los beneficios contemplados previamente (como por ejemplo el referido a las guarderías) se podrían adoptar medidas tributarias desde una perspectiva más directa, como reducir la cuantía de las tasas por guarderías públicas, con lo que se lograrían efectos equivalentes aunque quizá no tan sonoros desde la perspectiva del marketing político. De ello se deriva que en no pocos casos la adopción de determinados beneficios fiscales a favor de la igualdad de género (sobre todo en el ámbito del IRPF) tienen tintes electoralistas y, paralelamente, no son tan efectivos desde una evaluación de las políticas públicas como podrían serlo otras medidas equivalentes que pudieran adoptarse de una forma más discreta y acaso duradera.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas tienen asimismo autonomía para financiar determinados servicios públicos de cuidados de menores y dependientes o programas de apoyo a la mujer emprendedora con subvenciones o con acciones formativas concretas, que en muchos casos cuentan con el apoyo del Fondo Social Europeo. Como se ha indicado anteriormente, tales políticas de gasto (generales o específicas) son también tan favorables a la igualdad de género que las políticas de incentivos tributarios emprendidas por las CCAA.

3. Ámbito local

Como es sabido, en España los Entes Locales vienen constituidos básicamente por las Provincias y los Municipios.

Las Provincias tienen funciones secundarias respecto de los municipios (coordinación y prestación de servicios de carácter supramunicipal) y no ostentan competencias reseñables en el ámbito que ahora analizamos.

Por su parte, los municipios a pesar de su relevancia como entidad territorial no tienen atribuidas competencias específicas en relación con el emprendimiento, sino sólo de forma tangencial.

Además debe entenderse que los Entes Locales, en el ejercicio de su autonomía financiera (derivada de la autonomía general contemplada en el art. 140 de nuestra Constitución), pueden impulsar actividades económicas lideradas por mujeres a través de subvenciones o servicios específicos con dotaciones en sus respectivos presupuestos, o bien ejerciendo su potestad tributaria de forma diferenciada.

En el último ámbito citado, se podrían contemplar acciones positivas a favor del emprendimiento femenino (por ejemplo menores tributos, en la medida en que ello resulte permitido por la Ley de Haciendas Locales). Particularmente, en relación con el IBI, el IAE y el ICIO se contempla en la normativa aplicable **la posibilidad de los municipios de establecer bonificaciones de hasta el 95% para “actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal** por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración”; en consecuencia, podría concebirse que determinadas actividades empresariales llevadas a cabo por mujeres merecen tal declaración. Y un sesgo similar podría predicarse de otros tributos municipales como las tasas relacionadas con el inicio de actividades económicas.

Del mismo modo, y de acuerdo con lo ya indicado anteriormente, los Entes Locales podrían financiar determinados servicios generales (de cuidados de menores y dependientes) o específicos (como serían los programas de emprendimiento femenino) que como se ha justificado favorecerían de forma directa o indirecta la igualdad de género en el ámbito estudiado.

Ello no obstante, no es habitual que los Ayuntamientos, Provincias y otros Entes Locales lleven a cabo medidas fiscales, de gasto o de ingreso públicos, relacionadas con el emprendimiento, y particularmente con el femenino.

IV. RSE Y EMPRENDIMIENTO DE LAS MUJERES

Un tercer tipo de política pública a favor del emprendimiento femenino es la RSE. La Unión Europea define la RSE como “un proceso (de las empresas) destinado a integrar las preocupaciones sociales, medioambientales y éticas, el respeto de los derechos humanos y las preocupaciones de los consumidores en sus operaciones empresariales y su estrategia básica, a fin de:

- maximizar la creación de valor compartido para sus propietarios/accionistas y para las demás partes interesadas y la sociedad en sentido amplio;
- identificar, prevenir y atenuar sus posibles consecuencias adversas”.

Se ha superado por tanto la inicial definición, según la cual ser socialmente responsable: “no significa solamente cumplir plenamente las obligaciones jurídicas, sino también ir más allá de su cumplimiento invirtiendo «más» en el capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores”⁴. Esta afirmación era poco afortunada, implicaba que la RSE no era sólo cumplimiento de las normas, lo que suponía aceptar tácitamente que una parte importante de ella era precisamente el respeto escrupuloso de las obligaciones jurídicas. Y ha sido precisamente en relación con la igualdad de género donde se han producido más confusiones.

En la actualidad se parte de la idea de que la RSE abarca, como mínimo, los derechos humanos, las prácticas de trabajo y de empleo (como la formación, la diversidad, la igualdad de género y la salud y el bienestar de los trabajadores), las cuestiones medioambientales

⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al comité de las regiones Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas, COM/2011/0681 final.

(como la biodiversidad, el cambio climático, el uso eficiente de los recursos, la evaluación del ciclo de vida y la prevención de la contaminación) y la lucha contra el fraude y la corrupción. La participación de las comunidades locales y el desarrollo, la integración de las personas con discapacidad y los intereses de los consumidores, incluida la intimidad, forman parte también de la agenda sobre la RSE. Como vemos, la igualdad de género es considerada como uno de los aspectos de la dimensión interna de la RSE, concretamente de la que tiene que ver con la relación entre empresa y trabajadores. En consecuencia, RSE y emprendimiento femenino en nuestro caso, no se consideran factores que deban ser analizados de forma conjunta.

En España la situación no es muy distinta. En la *Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas*, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, se alude al fomento de la igualdad de oportunidades y la no discriminación como factor de competitividad, pero no se concreta su ámbito. Se citan ejemplos de desarrollos legislativos que abordan la responsabilidad social de las empresas de forma explícita, y el primero al que se hace referencia es precisamente la *Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, que contempla en su Título VII la realización voluntaria de acciones de responsabilidad social por las empresas en materia de igualdad, incluyendo el fomento de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los consejos de administración de las sociedades mercantiles, utilizando el criterio prevalente del talento y del rendimiento profesional.

El documento parte de la idea de que la responsabilidad social es un elemento clave para la sociedad en su conjunto, al integrar el conjunto de valores sobre el que debe construirse una sociedad cohesionada y en el que basar la transición a un sistema económico más sostenible. Además, se entiende que es un instrumento útil para promover la igualdad efectiva de trato y de oportunidades, así como la inclusión social. **La igualdad de género se entiende, por tanto, como parte fundamental de uno de los principios clave de la RSE: la cohesión social.**

Entre las medidas concretas que se prevén en el Plan, varias tienen que ver directamente con la igualdad de trato en el ámbito empresarial:

- Promoción de la RSE como elemento impulsor de organizaciones más sostenibles.

- Puesta en marcha de mecanismos de reconocimiento por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para empresas que vayan más allá de lo que la legislación marca en materia de igualdad (Punto 7).

- Integración de la RSE en la educación, la formación y en la investigación.

- Buen Gobierno y transparencia como instrumentos para el aumento de la confianza.

- Fomento de la inclusión en los informes anuales que realicen las distintas entidades de las políticas de igualdad de género (Punto 20).

- Gestión responsable de los recursos humanos y fomento del empleo.

-Impulsar actuaciones para favorecer la diversidad en las plantillas, mediante una política de igualdad de oportunidades (Punto 22).

-Impulsar actuaciones dirigidas a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los trabajadores y la corresponsabilidad en la asunción de responsabilidades familiares y de cuidado (Punto 23).

Como se comprueba, se hace referencia a la igualdad en las empresas en el ámbito laboral. No hay referencias expresas al fomento del emprendimiento femenino. No obstante, dentro del apartado “Gestión responsable de los recursos humanos y fomento del empleo” se alude a:

-la necesidad de favorecer la integración laboral de personas en riesgo de exclusión social en empresas ordinarias, así como para facilitar el emprendimiento (Punto 25).

-el fomento del emprendimiento social, a través de la búsqueda de fórmulas de apoyo para aquellos emprendedores sociales que se planteen nuevas formas de atender las necesidades sociales con propuestas sostenibles económica, social y medioambientalmente (Punto 34).

Pero es quizás **el punto dedicado a la “Relación con los proveedores” el que puede resultar más interesante, y el que en nuestra opinión debería haberse aprovechado para fomentar de forma más clara y efectiva el emprendimiento femenino.** En el Plan se destaca el papel que las grandes empresas y las administraciones públicas pueden desempeñar en cuanto al fomento del emprendimiento y el mantenimiento del tejido empresarial. En efecto, así es, pero precisamente por ello debería haberse incidido especialmente en la necesidad de que ambos adopten medidas que sirvan de fomento al emprendimiento femenino.

Por ejemplo, hubiera sido muy interesante una referencia al tema en las cláusulas sociales en la contratación pública. Recordemos que la legislación española que regula la contratación pública introduce referencias a ellas y que por ejemplo el artículo 102 de la *Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público*, se contempla la posibilidad de que los órganos de contratación puedan: “establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 125 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo”.

En la misma línea, en el punto 38 se menciona el fomento de la incorporación de criterios sociales, ambientales, de derechos humanos y éticos en las licitaciones y adquisiciones públicas vinculados al objeto del contrato.

Pero, también los ciudadanos deben implicarse, con la ayuda de las instituciones públicas, en el fomento del emprendimiento femenino. La vía más adecuada para ello es la del “Consumo responsable”, materia en la que aún queda mucho por hacer, y que se resume en la integración los principios de responsabilidad social en las políticas de consumo.

En definitiva, en esta materia, como en tantas otras, queda aún mucho por hacer. No obstante, existen instrumentos que nos permiten reivindicar una mayor concienciación por parte de los poderes públicos respecto de la necesidad de fomentar el emprendimiento femenino también a través de la RSE.

V. CONCLUSIONES

1. Cuando analizamos el fenómeno del emprendimiento es importante distinguir entre las actividades encaminadas a desarrollar una idea empresarial generadora de valor añadido económico y social de otras actividades que tratan de encontrar una ocupación por cuenta propia por las dificultades para conseguir un empleo. Si bien es cierto que en ambos casos se

consigue una incorporación de la mujer al mercado de trabajo, es el primero el que consigue que las mujeres se incorporen al mundo económico con plena capacidad de decisión y posibilidades de desarrollo profesional y personal.

Las políticas públicas deberían dirigirse a favorecer el desarrollo de iniciativas empresariales innovadoras, con vocación de permanencia y posibilidades de desarrollo y crecimiento futuro.

2. El autoempleo de las mujeres evidencia la capacidad de éstas de constituir una fuente de riqueza y de empleo, como forma de incorporación alternativa a la condición de asalariadas; por ello llama poderosamente la atención la ausencia de previsiones específicas en las últimas normas estatales sobre emprendimiento.

En el ámbito autonómico, lo cierto es que la gran mayoría de las disposiciones aprobadas en la materia contienen una declaración de promoción de la igualdad de oportunidades en clave de género. Aun siendo positivo, resulta insuficiente, siendo muy excepcional la adopción de medidas jurídico-laborales que tengan como destinatarias las mujeres emprendedoras. En este sentido, sin duda, la más completa es la normativa de la Comunidad Autónoma gallega, que contiene un programa de promoción del autoempleo y el emprendimiento femenino desde hace tres años.

3. En relación con las políticas fiscales creemos que sería oportuno eliminar los sesgos implícitos de género (como podría ser la tributación conjunta o las políticas tributarias a favor de la familia tradicional) y financiar de servicios públicos generales (como educación igualitaria, guarderías y centros de cuidados de dependientes) o específicos (programas de apoyo a mujeres emprendedoras), al tiempo que deberían diseñarse unos permisos parentales igualitarios para evitar sesgos de género en lo que constituye quizá el momento más sensible para las desigualdades de género, cual es el nacimiento de la descendencia. Este tipo de políticas fiscales, además, deberían poner el acento en la necesidad de que las tareas de cuidado dejen de ser responsabilidad de las mujeres y pasen a serlo, también, de los hombres.

Por último, creemos muy conveniente fomentar el emprendimiento de las mujeres a través de incentivos fiscales directos, como se ha hecho en Italia, a favor de las empresas constituidas por mujeres. Convendría, igualmente, plantearse la posibilidad de que aquellas empresas que no cumplan con las obligaciones establecidas en la Ley de Igualdad (composición paritaria de sus Consejos de Administración o elaboración y establecimiento de

Planes de Igualdad) dejen de disfrutar de incentivos y deducciones fiscales en algunos impuestos como el Impuesto sobre Sociedades.

4. El análisis del emprendimiento femenino en los instrumentos nacionales e internacionales relativos a la RSE muestra una comprensión insuficiente del papel que este fenómeno puede jugar en su incentivación. En todos ellos se incluye la igualdad de género como uno de los aspectos de la dimensión interna de la RSE, concretamente de la que tiene que ver con la relación entre empresa y trabajadores, pero se obvia su potencial en la materia que analizamos. En España, la Estrategia Española de RSE alude al fomento de la igualdad de oportunidades y la no discriminación como factor de competitividad, sin concretar su ámbito. Y si bien se incluyen diversas medidas que pueden estar relacionadas con el fomento del emprendimiento femenino, entendemos que se ha desaprovechado una oportunidad interesante en el desarrollo del punto dedicado a la “Relación con los proveedores”. No olvidemos que en nuestro ordenamiento se contemplan las denominadas "cláusulas sociales en la contratación pública", que pueden suponer una herramienta útil en la lucha por la igualdad y, sobre todo, en su materialización efectiva en el emprendimiento. Del mismo modo, debería prestarse una mayor atención al consumo responsable.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, C.; NOGUERA, M.; URBANO, D. (2012): “Condicionantes del entorno y emprendimiento femenino un estudio cuantitativo en España”. *Economía industrial*, ISSN 0422-2784, N° 383, 2012 (Ejemplar dedicado a: Mujer y desafío emprendedor en España), págs. 43-52

BRUNET, I., et. al., (2009): *Género y creación de empresas. Efectos de la división sexual del trabajo sobre la creación de empleo y la situación profesional*. Instituto de la Mujer. <http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2011/docs/generoCreacionEmpresas.pdf>

EMBID IRUJO, J.M: “Igualdad de Género y Responsabilidad Social Corporativa”. *Foro Jurídico Iberoamericano*. <http://www.forjib.org/igualdad-de-genero-y-responsabilidad-social-corporativa>

ESTEBAN VELASCO, G.: “Responsabilidad social corporativa: delimitación, relevancia jurídica e incidencia en el derecho de sociedades y en el gobierno corporativo”. En *Liber amicorum Juan Luis Iglesias*, 2014.

MANZANO SILVA, E. (2012), “Incentivos fiscales autonómicos en clave de género”, en MERINO JARA, I. y MANZANO SILVA, E. (Dir.), *Fiscalidad e igualdad de género*, Dykinson, Madrid.

OBSERVATORIO ESTATAL DE LA IGUALDAD EN EL EMPRENDIMIENTO: Informe 2011 de la igualdad en el emprendimiento. Cámaras-Fundación INCYDE. En <http://mujeryeconomiasocial.es/informe-2011-de-la-igualdad-en-el-emprendimiento/>

PIÑA GARRIDO, L. (2011), “Las deducciones autonómicas en el IRPF para incentivar la adquisición de acciones o participaciones en sociedades, los *Business Angels* y el mercado alternativo bursátil”, *Revista d'estudis autonòmics i federals (REAF)* nº 13, págs. 246-286.

RUIZ NAVARRO ET. AL. (2012A): “Mujer y desafío emprendedor en España. Características y determinantes” *Economía industrial*, ISSN 0422-2784, Nº 383, 2012 (Ejemplar dedicado a: Mujer y desafío emprendedor en España) , págs. 13-22

RUIZ NAVARRO ET. AL. (2012B): *Informe 2012 de Actividad Emprendedora de las Mujeres en España*, Universidad de Cádiz.

VVAA (2013): *Global Entrepreneurship Monitor. Informe GEM España 2013*. Editorial de la Universidad de Cantabria, GEM y de CISE.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL I PLAN DE IGUALDAD DE LA UNIVERSITAT JAUME I DE CASTELLÓN: CAMBIOS Y PERMANENCIAS¹.

Mercedes Alcañiz. Profesora Titular de Sociología.

Directora de la Unidad de Igualdad. Universitat Jaume I. Castellón

moscardo@uji.es

PANEL 12 - Género, políticas sociales, discriminación y desigualdades de género

Abstract

Los Planes de Igualdad son los instrumentos básicos para implementar políticas de igualdad entre mujeres y hombres en las universidades españolas. La redacción y aprobación de un Plan de Igualdad es obligatorio para las empresas públicas y privadas que cuenten con más de 250 trabajadores/as (Arts 45 y 46 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres). Asimismo, el Preámbulo de la Ley Orgánica 4/2007 de 12 de Abril (LOM-LOU), por la que se modifica la Ley 6/2001 de 21 de diciembre de Universidades, incluye el objetivo de conseguir una igualdad entre mujeres y hombres reconociendo que los poderes públicos deben remover los obstáculos que impiden a las mujeres alcanzar una presencia en los órganos de gobierno de las universidades y una mayor participación de las mujeres en los grupos de investigación.

La presente comunicación tiene como objetivo la presentación de las líneas directoras del I Plan así como exponer los resultados de la evaluación realizada llevada a cabo mediante la utilización de diversas técnicas complementarias: a) elaboración de fichas de seguimiento de las acciones incluidas en el Plan, b) aplicación de la técnica DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) y c) diseño de un listado de indicadores sociales para medir los cambios acaecidos con posterioridad a la implementación del Plan.

¹ Debido a cuestiones de plazos en la redacción del informe final de evaluación del Plan y en la entrega del presente texto, ha resultado imposible incluir los resultados definitivos de dicha evaluación por lo que en la comunicación que a continuación presentamos nos referimos al diseño y a parte del análisis de los resultados.

La exposición concluirá con una referencia a los factores que obstaculizan, el denominado *suelo pegajoso*, la consecución de una mayor igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito universitario.

Palabras clave: Plan de Igualdad, evaluación, diagnóstico, técnica DAFO, indicadores

Introducción

La aprobación de la Constitución Española de 1978 supuso el fin del patriarcado por ley y la proclamación del principio de igualdad entre mujeres y hombres (Art 14) tal y como ya estaba contemplado en el resto de países europeos (Ventura, 1999). El Art 9 punto 2 de la Constitución hace referencia a la responsabilidad del Estado en lo que atañe a la implementación de la igualdad.

Consecuencia de ello fue la creación en 1983 del Instituto de la Mujer² (Sensat y Varella, 1998; Astelarra, 2000), organismo público creado para el diseño e implementación de políticas de igualdad así como la posterior redacción y aprobación del I Plan de Igualdad (1988-1990) que fue seguido por los siguientes: II Plan (1993-1995), III Plan (1997-2000), IV Plan (2003-2006), Plan Estratégico 2008-2011 y el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2014-2016).

La redacción de los Planes de igualdad a nivel estatal fue seguida por la redacción de Planes de Igualdad en las Comunidades Autónomas y en los distintos municipios del Estado (Valiente, 1999; Astelarra, 2000; Alcañiz y Carballido, 2011).

En el aspecto legislativo, las leyes más importantes relacionadas con el objetivo de alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres han sido La ley 39/1999 de 5 noviembre para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras; la Ley 1/2004, de 28 Diciembre de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y la Ley orgánica 3/2007 de 22 de Marzo para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

² La incorporación del objetivo de igualdad en el Estado y la creación de organismos ad hoc para ello, se ha denominado feminismo institucional, feminismo de estado o *femocracia* y fue criticado por las feministas radicales al considerar que las estructuras gubernamentales eran un componente importante del sistema patriarcal y si se formaba parte de él significaba aliarse con el poder masculino (Valiente, 1999; Bustelo, 2004). Por otra parte, la existencia de estructuras gubernamentales dedicadas a la mujer no implica la existencia de un verdadero feminismo institucional.

Es, sin duda, esta última la que ha tenido mayores consecuencias en la implementación real del principio de igualdad ya que con anterioridad a la aprobación de la Ley, las políticas de igualdad se habían limitado a las administraciones públicas en sus diversos niveles. La aprobación de la Ley 3/2007 extiende la obligación al ámbito de la empresa privada y de otros organismos públicos que anteriormente no contaban con un plan específico. Así, el art 45.1 alude a que todas las empresas sean públicas o privadas con más de 250 trabajadores deben de contar con un Plan de Igualdad.

En lo que respecta a la Universidad, en 2007 se aprobó la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de Abril, por la que se modifica la ley Orgánica 6/2001 de Universidades (LOMLOU). Dicha ley incluye en su Disposición Adicional 12ª lo siguiente:

Unidades de igualdad. Las universidades contarán entre sus estructuras de organización con unidades de igualdad para el desarrollo de las funciones relacionadas con el principio de igualdad entre mujeres y hombres”.

La Unidad de Igualdad se constituye como una estructura para el desarrollo de las funciones relacionadas con el principio de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres en todos los ámbitos universitarios: la docencia, el aprendizaje, la investigación, la innovación y la gestión. Tiene como misión elaborar y desarrollar los programas necesarios para impulsar las políticas de igualdad en la universidad y coordinar las acciones específicas que puedan desarrollar en este ámbito los distintos órganos y servicios universitarios.

La aprobación de la Ley 3/2007 y de Ley Orgánica 4/2007, la LOMLOU, propiciaron la creación de las Unidades de Igualdad en el conjunto de Universidades españolas. Las funciones asignadas a las Unidades de Igualdad incluyen la realización de un diagnóstico sobre la situación de mujeres y hombres en la universidad, la elaboración de planes de igualdad y la promoción, coordinación y ejecución de acciones destinadas a la difusión del conocimiento en materia de igualdad.

Entre los primeros estudios realizados para conocer la situación de mujeres y hombres en la universidad destaca el elaborado por Carmen Fenollosa (1992) para la Universitat Jaume I de Castellón y el realizado por Mª Jesús Izquierdo (2004) en la Universitat Autònoma de Barcelona.

Con la aprobación de la Ley 3/2007, todas las universidades españolas realizaron estudios sobre la situación de mujeres y hombres previo a la elaboración del Plan de Igualdad (Elizondo, Novo y Silvestre, 2010; Morales, Luna Jiménez y Esteban, 2010).

Respecto de los planes de Igualdad, éstos se definen como:

Un conjunto ordenado de medidas adoptadas después de realizar un diagnóstico de situación, tendentes a alcanzar en la empresa la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y a eliminar la discriminación por razón de sexo (de los Cobos, 2012).

El objetivo principal de los Planes de Igualdad consiste en el diseño de medidas de igualdad, estrategias y prácticas a adoptar para la consecución de la igualdad en la universidad, así como el establecimiento de sistemas eficaces de seguimiento y evaluación de los objetivos fijados.

Asimismo, desde las unidades de igualdad se ha promocionado la difusión del conocimiento en igualdad y estudios de género mediante la organización de másteres en igualdad, de cursos de formación, seminarios, campañas de sensibilización y otras actuaciones tendentes a conseguir la incorporación del objetivo de igualdad en la agenda política de las universidades.

El objetivo de la presente comunicación consiste en presentar el I Plan de Igualdad de la UJI así como los resultados³ de la evaluación del I Plan y analizar desde la perspectiva del género los cambios que han acaecido y la continuidad en las barreras que impiden o ralentizan la consecución de una mayor igualdad entre mujeres y hombres en la universidad.

La comunicación la estructuramos de la siguiente manera: en primer lugar se aludirá a la preparación del proceso de evaluación del I Plan de Igualdad de la UJI (2010-2014); en segundo lugar se expondrán, de forma breve, los contenidos del I Plan; en tercer lugar, se presentará la evaluación del I Plan y finalmente se explicarán las conclusiones.

Elaboración y preparación del I Plan de Igualdad de la UJI (2010-2014)

El 19 de febrero de 1991⁴, las Cortes Valencianas aprueban la ley de creación de la Universitat Jaume I. Posteriormente, los Estatutos de la UJI aprobados en 1997 (Decreto 5/1997, de 28 de enero, del gobierno Valenciano), incorporaron el principio de igualdad de mujeres y hombres en su preámbulo, las acciones positivas para dar cumplimiento a los principios rectores entre los cuales se encuentra el principio de igualdad (artículo 4) y la utilización en las comunicaciones y en las publicaciones internas y externas del uso de un lenguaje no sexista y no discriminatorio (disposición adicional segunda). Principios y acciones que se han respetado

³ Desgraciadamente no hemos podido incluir los resultados definitivos por no estar concluido el informe de evaluación a fecha de entrega del envío del texto de la comunicación.

⁴ El 26 de febrero de 1991 se publica en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

en la última modificación de los Estatutos aprobada por el Decreto 252/2003 de 19 de diciembre, del Consell de la Generalitat.

La incorporación del principio de igualdad entre mujeres y hombres desde el primer momento de la creación de la UJI, se debe a la trayectoria investigadora en estudios de género por parte de un grupo docentes, las cuales apostaron por la creación del Seminari d'Estudis de la Dona en 1992, posteriormente convertido en Seminari d'Estudis Feministas y recientemente en Institut d'Estudis Feministas Purificación Escribano⁵(www.if.uji.es), así como a la creación en 2002 de la Fundación Isonomía (www.isonomia.uji.es) a quien se encargó la elaboración del diagnóstico sobre la situación de mujeres y hombres en la UJI previo a la redacción del I Plan.

Presentado el diagnóstico, el Consell de Govern (24 Abril 2009) aprobó la metodología para la elaboración del I Plan de Igualdad de la UJI, junto con el nombramiento de la persona⁶ para dirigirlo y la constitución de una comisión que elaboraría dicho Plan. La comisión estaba formada por⁷: dos representantes del PDI por centro, dos personas en representación de los sindicatos mayoritarios, cuatro personas elegidas entre los miembros claustrales del Consell de Govern, dos estudiantes y una representante de la Fundación Isonomía.

La primera reunión de la Comisión de igualdad se celebró el 30 de septiembre de 2009. En esta Comisión, presidida por el entonces Rector de la UJI, Francisco Toledo, se decidió la creación de una subcomisión⁸ para la elaboración de un borrador del Plan de Igualdad el cual se debatiría posteriormente en la comisión.

Previo al diseño del Plan era imprescindible conocer la situación respecto a la igualdad en la Universitat Jaume I, como un paso previo y obligatorio que permite establecer el punto de partida desde el cual avanzar hasta conseguir el objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres. El diagnóstico es, pues, una herramienta mediante la cual se obtiene una foto fija de la situación de igualdad y desigualdad en la que se encuentra la universidad en un momento determinado.

El diagnóstico de la situación de mujeres y hombres en la UJI lo realizó la Fundación Isonomía en 2009⁹. A continuación exponemos algunos datos relacionados con la situación de mujeres y

⁵ Purificación Escribano fue una de las profesoras que participaron activamente en la creación del Seminari d'Estudis de la Dona. Catedrática de Química en la UJI hasta 2013, fecha de su fallecimiento.

⁶ La profesora Amparo Garrigues, profesora titular de Derecho del Trabajo.

⁷ En todos los casos, mujer y hombre para que la comisión fuera paritaria.

⁸ Formada por las siguientes personas: Mercedes Alcañiz, Asunción Ventura, M^a José Morte, Josep Manuel Quixal, Lluís Callarisa, Amparo Alcina, Alicia Gil, Amparo Garrigues y Joan Lluís Centelles Piquer

⁹ El diagnóstico completo está colgado en la página web de la Unitat de Igualdad de la UJI www.ui.uji.es

hombres de los tres colectivos que forman parte de la comunidad universidad: el profesorado (PDI), el personal de administración y servicios (PAS) y el estudiantado.

En el momento de la elaboración del diagnóstico, la UJI contaba con una plantilla de 1.756 personas. De las cuales el 67% son PDI y el 33% son PAS. Por sexo, el 54% son hombres y el 46% mujeres, por lo que la plantilla de la UJI presenta una composición equilibrada en materia de igualdad.

Veamos en la tabla siguiente la distribución por colectivos y sexos.

Tabla 1.- Distribución del personal de la UJI por colectivos y sexo (Curso 2007-2008)

	Total	Mujeres (%)	Hombres (%)
PDI	1176	39,54	60,46
PAS	580	58,80	41,21

Fuente: Diagnóstico 2009. Elaboración propia.

La conclusión de esta primera tabla es la existencia de una diferenciación por sexo en la plantilla de la universidad: más mujeres en el PAS y más hombres en el PDI.

Tabla 2.- Distribución del PAS por categoría y sexo (Curso 2007-2008)

	Total	Mujeres	Hombres
Grupo A1	128	53,2	46,9
Grupo A2	70	54,3	45,7
Grupo C1	309	63,3	36,7
Grupo C2	74	54,1	45,9
Total	580	58,8	41,2

Fuente: Diagnóstico 2009. Elaboración propia.

Si bien las mujeres son mayoría en todos los grupos contemplados del PAS, se establece una segregación vertical en cuanto a los cargos con dirección. Así, de los 17 jefes de servicios o director/a de un servicio, el 76,47% de los puestos está ocupado por un hombre y en las 8 jefaturas de sección existentes, 6 están ocupadas por hombres y 2 por mujeres.

Centrándonos en el PDI, la tabla siguiente manifiesta las diferencias en la presencia de mujeres y hombres en los tres centros que componen la estructura organizativa de la UJI: la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales (FCHS), la Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas (FCJE) y la Escuela Superior de Tecnología y Ciencias Experimentales (ESTCE).

Tabla 3.- Presencia PDI en los centros por sexo. (Curso 2007-2008)

	Total	Mujeres (%)	Hombres (%)
FCHS	430	52,79	47,21
FCJE	285	37,54	62,46
ESTCE	461	28,42	71,58
Total	1176	39,54	60,46

Fuente: Diagnóstico 2009. Elaboración propia.

Se observa una segregación horizontal en los centros, siendo claramente masculinizada la Escuela Superior de Tecnología y Ciencias Experimentales que agrupa disciplinas o ramas de conocimiento tradicionalmente masculinizadas, seguida de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas mientras que la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales muestra un porcentaje de profesorado más feminizado.

Respecto a la segregación vertical, la siguiente tabla nos presenta la distribución por sexo y categoría del PDI.

Tabla 4.- Distribución por sexo y categoría laboral del PDI. (Curso 2007-2008)			
	Total	Mujeres (%)	Hombres (%)
Catedráticos/as Universidad	60	13,33	86,67
Prof Titular Universidad	273	39,93	60,07
Catedráticos/as Escuela Universitaria	9	44,44	55,56
Prof Titular de Escuela Universitaria	83	43,37	56,63
Prof Asociado a TC	6	16,67	83,33
Prof Asociado a TP	470	33,19	66,81
Prof Contratado Doctor	68	57,35	42,65
Prof Ayudante Doctor	10	70	30
Prof Colaborador	31	58,06	41,94
Prof Ayudante	44	45,45	54,55

Fuente: Diagnóstico 2009. Elaboración propia.

En las cuatro figuras de profesorado funcionario predominan los varones, así como en la figura de profesor asociado/a mientras que en las nuevas figuras de profesorado laboral, como son el profesorado contratado doctor, el colaborador o el ayudante doctor la presencia de mujeres es superior.

En lo relacionado con la distribución por sexos de los puestos de responsabilidad y en los órganos de gobierno de la Universitat Jaume I, la UJI cuenta con un Rector, Vicent Climent y 11 vicerrectores/as, de los cuales 6 son hombres y 5 mujeres. La secretaria general es mujer así como también lo es la Defensora de la Comunidad Universitaria y el gerente hombre, por lo que se puede decir que se da una presencia paritaria en los órganos de gobierno de la universidad.

Respecto a la dirección de los departamentos, de los 25 existentes en esa fecha, 20 los dirigían hombres y 5 mujeres, siendo la Escuela la que únicamente contaba con una directora de

departamento. Respecto a las secretarías de departamento, 11 estaban ocupadas por mujeres y 14 por hombres.

Tabla 5.- Cargos de responsabilidad por sexo (Curso 2007-2008)

	Mujeres	Hombres
Rectorado		1
Secretaría General	1	
Gerencia		1
Defensor/a Com Universitaria	1	
Vicerrectorados	5	6
Decanatos	1	3
Secretaría Facultades	1	3
Dirección Departamentos	5	20
Secretaría Departamentos	11	14

Fuente: Diagnóstico 2009. Elaboración propia.

La Universitat Jaume I, en el curso 2007-2008, tuvo una matrícula de 13.597 estudiantes: 56% son chicas y 44% son chicos. La tabla siguiente muestra la distribución del estudiantado por ciclos formativos.

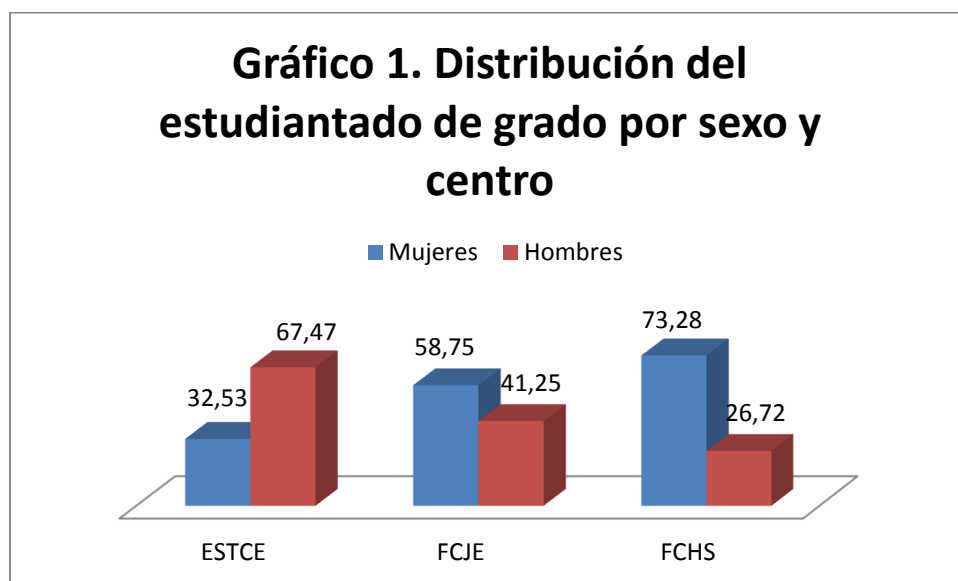
Tabla 6.- Distribución del estudiantado por ciclos y sexo. (Curso 2007-2008)

	Total	Mujeres (%)	Hombres (%)
Estudios Grado	12.152	55,22	44,78
Programa Oficial de Post-grado	876	61,19	38,81
Posgrados propios	312	65,71	34,29
Estudios doctorado	257	53,31	46,69
Total	13.597	55,81	44,19

Fuente: Diagnóstico 2009. Elaboración propia.

Como se observa en la tabla anterior, la presencia de las mujeres es predominante en todos los ciclos que se contemplan en la universidad. La diferencia mayor entre los sexos se produce en los estudios de posgrado y la menor en los estudios de doctorado.

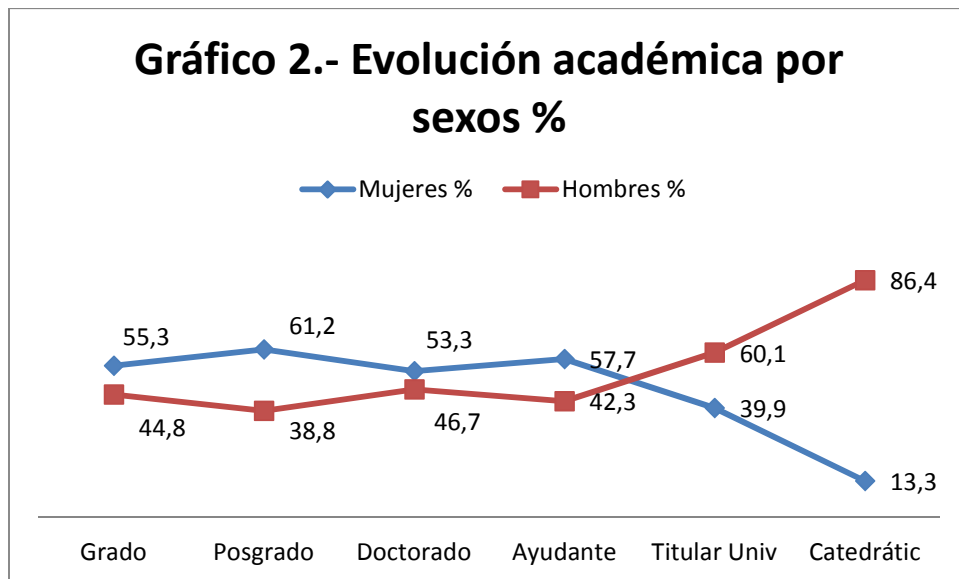
Si nos centramos en los estudios de grado, en los cuales el 55,22% son mujeres y el 44,78% son hombres, vemos que la distribución en los diferentes estudios de grado de la universidad no es similar.



Fuente: Diagnóstico 2009. Elaboración propia.

Hay dos centros feminizados en cuanto al alumnado, la Facultad de Jurídicas y Económicas y la Facultad de Humanas y Sociales y un centro masculinizado, la Escuela Superior de Tecnología y Ciencias Experimentales. En el caso de la ESTCE y la FCHS se reproduce la distribución por sexo del PDI pero en el caso del alumnado de la FCJE se produce un cambio en la distribución ya que el profesorado es masculino mientras que el alumnado incluye un mayor porcentaje femenino.

El diagnóstico realizado y presentado aquí de forma breve, permite concluir que en la evolución académica de mujeres y hombres en la UJI se produce el modelo clásico de tijera, es decir, que al inicio de la carrera académica e investigadora hay más mujeres que hombres y según se va ascendiendo en las categorías académicas se invierte esta proporción produciéndose una mayor presencia de varones y una menor presencia de mujeres. Podemos ver la evolución académica en la siguiente gráfica.

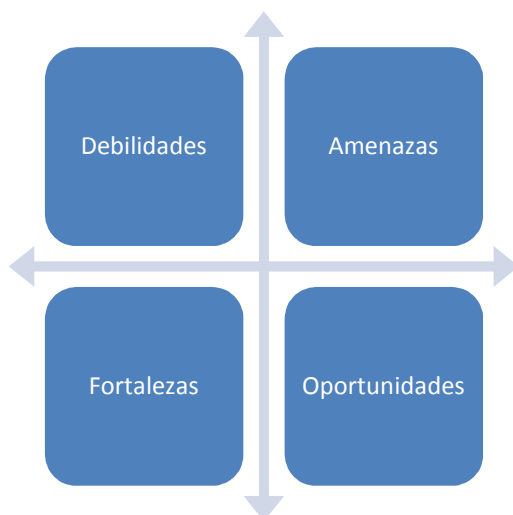


Fuente: Diagnóstico 2009. Elaboración propia.

Por otra parte, como paso previo a la elaboración del Plan de Igualdad, se planteó la utilización de la técnica DAFO con el objetivo de conocer la posición estratégica que ante la igualdad entre mujeres y hombres tenía la Universidad Jaume I, tanto desde un punto de vista interno como desde un punto de vista externo.

Se denomina análisis DAFO o FODA al que se realiza para conocer las características y elementos que constituyen el ambiente externo e interno de una organización y que define la posición estratégica y las posibles acciones que se pueden implementar según las características propias y del contexto regional, provincial, nacional e incluso internacional.

Consiste en la elaboración de una matriz que permita determinar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de una organización en un entorno dado.



Las fortalezas y las debilidades se relacionan con la situación interna de la organización analizada mientras que las amenazas y las oportunidades se refieren a la situación externa.

Si en un primer momento el análisis FODA se utilizó en los ambientes empresariales, posteriormente comenzó a utilizarse también en la implementación de políticas públicas de la Administración Pública.

En el proceso de diseño y posterior implementación del I Plan de Igualdad de la UJI, se consideró que la utilización de este análisis o perspectiva nos facilitaría una visión más realista y operativa sobre la situación interna y externa respecto a la implementación de un plan de igualdad entre mujeres y hombres. Como resultado del análisis se elaboró la siguiente matriz.

Tabla 7.- MATRIZ DAFO	
ANÁLISIS INTERNO	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
Compromiso UJI con la Igualdad desde la creación de la Universidad	Falta de sensibilización en cargos directivos sobre el tema de la igualdad
Grupos de mujeres con alto grado de concienciación sobre la igualdad	Escasa presencia de asignaturas sobre Género e inmovilidad ante la propuesta de introducción por parte de las titulaciones
Universidad pequeña y reciente en la cual es más fácil introducir novedades.	Priorización de otros asuntos antes que el de la igualdad.
Creación Unidad igualdad y Comisión de Igualdad	Horizontalidad, participación de diversos departamentos.
ANÁLISIS EXTERNO	
AMENAZAS	OPORTUNIDADES
Situación de crisis económica	Situación legal favorable
Escasa cultura política sobre la igualdad	Inclusión de la igualdad en la agenda política. "Políticamente correcto"
Consideración de las políticas de igualdad como innecesarias	Progresiva aceptación del tema por parte del estudiantado

La sub-comisión encargada de la redacción del I Plan se reunió en sucesivas ocasiones durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2009, con el objetivo de debatir las propuestas realizadas por la encargada de la redacción del plan. En enero de 2010 el borrador del Plan se sometió al conocimiento y debate de la Comisión para su aprobación definitiva.

El I Plan de Igualdad de la UJI

El 4 de marzo de 2010, la Comisión de Igualdad aprobó el I Plan de Igualdad el cual fue finalmente aprobado por el Consell de Govern el 22 de abril de 2010.

El I Plan de Igualdad es el instrumento utilizado por la UJI para alcanzar el objetivo constitucional de igualdad entre mujeres y hombres. A continuación se incluye el índice del I Plan de Igualdad y posteriormente, se comentará cada uno de los ejes contemplados.

Tabla 8.- I PLAN DE IGUALDAD DE LA UJI

Preámbulo	
Contenido del Plan de Igualdad. Las acciones.	
Eje 1	Visualización de las posiciones de mujeres y hombres en la UJI
Eje 2	El trabajo a la Universitat Jaume I (PDI y PAS). La conciliación y la corresponsabilidad
Eje 3	Participación en órganos de gobierno y representación
Eje 4	Investigación, publicaciones y transferencia de conocimientos
Eje 5	Estudiantado y estudios
Eje 6	Comunicación
Eje 7	Violencia contra las mujeres
Eje 8	Órganos de gestión de la Igualdad: la Unidad de Igualdad y el Observatorio de Igualdad
Seguimiento y evaluación del Plan	

Fuente: I Plan de Igualdad de la UJI. Elaboración propia.

El Eje 1 se incluyó en el Plan al revelar el diagnóstico de 2009 que la UJI no había implantado la desagregación por sexos en la gestión de toda la información que elaboraba, tal y como exige el artículo 63 de la Ley Orgánica 3/2007. Con la visualización de las posiciones por sexo se espera obtener una imagen más real de la situación de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la universidad además de proporcionar información que nos permita conocer la posible desigualdad en algunos aspectos y analizar los motivos.

El Eje 2 se vincula con el objetivo de posibilitar que tanto el personal femenino como el masculino tengan en todas las áreas, categorías, colectivos, posición y jerarquías, las mismas oportunidades y el mismo trato. Así como también, la aplicación de las normativas de conciliación de la vida laboral y familiar favoreciendo la participación de los hombres y el fomento de la corresponsabilidad de las tareas domésticas.

El Eje 3 se centra en la promoción de una representación equilibrada de mujeres y hombres en los diferentes ámbitos de toma de decisiones relacionados con la estructura funcional y de representación de los trabajadores/as con el objetivo de conseguir una paridad.

El Eje 4 se relaciona con el Art 25 c de la LOMLOU, referido a la realización de estudios e investigación con especialización en igualdad entre mujeres y hombres así como el objetivo de

integrar la perspectiva de género en el ámbito de la investigación y fomentar una mayor participación de las mujeres en el proceso investigador.

El Eje 5 tiene como objetivo principal modificar en la medida de lo posible la tradicional división de los estudios de grado y posgrado, manifestada en el hecho de estar las mujeres más presentes en las ramas humanas y sociales y los hombres en las tecnológicas y científicas. Así como también promover la inclusión en los planes de estudio en que sea procedente asignaturas en materia de igualdad entre mujeres y hombres en los grados y creación de posgrados específicos (Art 25 de la Ley 3/2007).

El Eje 6 tiene en cuenta que el lenguaje y las imágenes que utiliza una organización para comunicarse manifiestan o representan la voz de su cultura. Por eso, la forma y el contenido de los mensajes emitidos, tanto internos como externos, han de transmitir la igualdad de oportunidades que la sociedad y la ley demandan. De ahí que el objetivo de una comunicación igualitaria y no sexista en el estilo y la imagen tiene que convertirse en una seña de identidad de la UJI.

El Eje 7 tiene como objetivo central la redacción de un Protocolo para detectar, combatir, resolver y prevenir las situaciones de acoso sexual o por razón de sexo ya que en el momento de la redacción del Plan la UJI no cuenta con procedimientos específicos para ello.

El Eje 8 establece los órganos de gestión de la igualdad en la UJI. La Unidad de Igualdad con composición a nivel de recursos humanos, sus funciones y sus competencias y el Observatorio de la igualdad.

El último Eje contemplado hace referencia al seguimiento y evaluación del Plan. Se contempla la realización de una evaluación interna a los dos años de la aprobación del Plan y una evaluación externa a los cuatro años. Se insiste también en el seguimiento y evaluación continua del Plan.

Cada uno de los ejes señalados incluye una relación de acciones relacionados con su objetivo o enunciado, 168 acciones en total. A cada acción se le adjudicaba un número, el tipo de medida (transversal, normativa o acción positiva), una descripción que incluía la periodicidad, el órgano

u órganos responsables y el indicador/es¹⁰ que nos permitiera realizar posteriormente la medición y evaluación de los resultados.

La elaboración de indicadores implica la traducción de la realidad a un lenguaje numérico común, validado y aceptado por todas las personas, y que ofrece una imagen que puede ser interpretada y entendida en cualquier momento y lugar, y que permite comparaciones con el objetivo de detectar los factores que, en cada contexto, intervienen en la definición del fenómeno analizado (Sabaté et al, 2007).

Debido al elevado número de acciones, la medición de todos los indicadores ha sido una labor costosa, tal y como se verá en el punto siguiente, centrado en la evaluación del Plan.

Evaluación del Plan de Igualdad

En el ámbito de las políticas públicas, la fase de la evaluación ha sido la menos tratada y estudiada (Bustelo, 2004). La evaluación de las políticas públicas puede entenderse desde dos puntos de vista: el primero se refiere a la producción de información que sirva a los gestores públicos para tener una idea sobre la calidad de los servicios que se han implementado y en segundo lugar como técnica que busca producir información útil a las administraciones públicas para mejorar los procesos de decisión y planificación, el funcionamiento y la gestión de las operaciones diarias y los resultados finales en relación a los recursos invertidos (Ballart,1993).

La finalidad de la evaluación de las políticas públicas es triple: en primer lugar ilustrar sobre qué está pasando y cómo funciona el programa implantado; en segundo lugar, realizar un rendimiento de cuentas y en tercer lugar, supone un *feed back*, una retroalimentación fruto del aprendizaje de la propia intervención.

La literatura sobre evaluación de políticas señala diversos tipos de evaluación atendiendo a los siguientes aspectos (Bustelo, 2004): según el contenido o fase de la política que se evalúa (evaluación de diseño de la Política, de proceso y de resultados); según el momento que se evalúa (*ex ante*, *continua* o *post facto*) y según el agente evaluador (interna, mixta o externa). Astelarra (2005), presenta tres vertientes en la realización de la evaluación: como un análisis

¹⁰ Un indicador social se distingue de una estadística social porque se inserta en un esquema explicativo del que representa una de las variables. Se considera que una estadística o un dato social se convierte en indicador cuando se integra en un conjunto coherente y explícito, relacionado con el objetivo que se busca.

de la implementación, para conocer las actividades que se pusieron en marcha; como una evaluación cuantitativa, con el fin de medir los cambios en la población afectada por el plan o política entre un momento anterior a la implementación del plan y uno posterior y la evaluación cualitativa, mediante entrevistas y grupos de discusión, para conocer la valoración del Plan por grupos representativos del colectivo de mujeres y por las instituciones que jugaron un papel importante en su puesta en marcha.

A continuación explicaremos el proceso seguido en la evaluación del I Plan de Igualdad utilizando estas referencias teóricas y metodológicas.

1.- Contexto evaluativo del Plan.

Al iniciar la evaluación del I Plan de Igualdad se constató una debilidad inicial al no contar el Plan con unas directrices sobre la formulación de la evaluación por lo que ésta tuvo que diseñarse *post facto*. Respecto al inicio de la implementación del Plan se han producido los siguientes cambios o modificaciones respecto a 2010: en febrero de 2013 se cambió la directora de la Unidad de Igualdad de la UJI y la Unidad de Igualdad pasa a depender orgánicamente de la vicerrectora de Estudios y Espacio Europeo de Educación Superior; desde mayo de 2014, la Unidad de Igualdad depende del vicerrectorado de Planificación, Calidad e Igualdad; el presupuesto inicial (2011) fue de 75.952,50 euros pasando a ser desde el ejercicio de 2013 de 21.850 euros.

2.- Tipología de la evaluación.

La evaluación del I Plan de Igualdad de la UJI se puede considerar de tipo mixto, es decir, que se ha realizado desde la Unidad de Igualdad contando con la colaboración externa de la consultora *Equality Momentum* para la elaboración de las fichas de seguimiento de cada una de las 168 acciones incluidas en el Plan. Asimismo se ha contado con la colaboración de agentes sociales como los sindicatos y grupos de mujeres como la Fundación Isonomía y el Instituto de Estudios Feministas y personas que por su cargo han tenido contacto con el desarrollo del Plan: el jefe de servicio de Recursos Humanos, la Defensora de la Comunidad Universitaria y el jefe del área de prevención de riesgos laborales. El tipo de evaluación puede realizarse según el contenido o fase de la política que se evalúa: evaluación de diseño de la política, de proceso y de resultados. Por último, se tiene que tener muy presente que lo que se evalúa en este Plan es la consecución del objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres en la universidad.

3.- Técnicas e instrumentos utilizados para la evaluación del Plan.

En la evaluación del I Plan de Igualdad se han utilizado diversas técnicas e instrumentos para recabar información sobre lo acaecido en los cuatro años de duración del Plan. Las técnicas utilizadas se relacionan con las tres perspectivas de evaluación señaladas en el punto anterior. En la tabla siguiente se relaciona la técnica con el tipo de análisis de la evaluación realizada.

Tabla 9.- Tipo de análisis y técnica utilizada para la evaluación.

Diseño	Proceso	Resultados (outputs)	Resultados (outcomes)
Análisis FODA.	Ficha seguimiento	Cumplimiento de las acciones. Análisis.	Cuantitativo: Comparación Diagnóstico. Cualitativo: Delphi. Cuestionarios.

Fuente: Elaboración propia.

La evaluación de *diseño*, global, implica valorar el Plan en su conjunto, incluyendo una valoración de su fundamentación, objetivos, coherencia interna, nivel de concreción, estrategias y metodología empleadas para su formulación e implantación. Preciso es decir que la evaluación del Plan ha sido *post-facto*, no contando el Plan desde su redacción con un diseño previo a cómo realizar la evaluación más allá de que fuera una evaluación externa.

Se ha considerado que la fundamentación del plan es muy completa y que la estructura que presenta se adecúa a los principales ámbitos de actuación en la universidad, similares a los incluidos en restantes planes de igualdad de otras universidades si bien, y al ser este el I Plan incluye un número cuantioso de acciones, algunas de ellas repetitivas en su planteamiento. Nuestra primera intención era aplicar el análisis FODA a cada una de las acciones, se desistió con posterioridad debido a la extensión de las acciones.

Para realizar la evaluación del *proceso* se diseñó una ficha de seguimiento para cada una de las acciones incluidas en el Plan que se iba rellenando a medida que las acciones se iban implementando. La ficha¹¹ incluía los siguientes aspectos: objetivo general y objetivos específicos; medidas incluidas en la acción; indicador/es para su medición; recursos asignados; periodicidad; coste; organismo responsable del seguimiento de las actuaciones y de la implementación de las acciones; dificultades encontradas; soluciones emprendidas y temporalización incluyendo la fecha de la activación de la acción, de la implementación, de la recogida de datos y de la evaluación realizada.

¹¹ El modelo de ficha de seguimiento está en el Anexo.

La medición de cada una de las acciones del Plan se ha realizado teniendo en cuenta el indicador previamente señalado en cada acción y que su ejecución nos permitía concluir que se había realizado la acción. Es decir, que lo que se mide aquí es el cumplimiento de la acción, no su resultado; es una evaluación del producto (*outputs*) pero no de los efectos (*outcomes*). Los indicadores se referían bien a la obtención de información, que tenía que ser proporcionada por los distintos departamentos y servicios de la universidad, lo cual fue una tarea ardua debido a que supone contar con la voluntad de colaboración de las personas que dirigen dichos servicios, bien a la realización de actuaciones desde la Unidad de Igualdad o en colaboración con otros servicios de la Universidad para sensibilizar, formar o promover acciones relacionadas con la implementación de la igualdad entre mujeres y hombres.

La Evaluación de *resultados (outputs)*, permite constatar que la gran mayoría de las acciones, pese a su volumen (178), se han realizado. Un 36% de ellas las hemos incluido como No realizadas, un 14% se encuentran en ejecución y un 50% se han ejecutado. Por ejes: en el Eje 1 se han ejecutado el 57% de las medidas; en el Eje 2 el 56%; en el eje 3 el 18%; en el Eje 4, el 52%; en el Eje 5, el 41%; en el eje 6, el 43%; en el Eje 7, el 100% y en el Eje 8, el 0%.

En la tabla siguiente incluimos los principales motivos que hemos considerado en la explicación sobre las acciones no realizadas, apuntando que la primera explicación es el gran número de acciones, hecho por otra parte común en la redacción de los primeros planes de igualdad en muchas organizaciones (González y Rodríguez, 2013).

Tabla 10.- Causas de la No realización de las acciones

- 1.- No procedía por cambio normativo posterior a la aprobación del I Plan.**
- 2.- Un gran número de acciones incluían la realización de encuestas. Ha sido imposible su realización por cuestiones de falta de recursos humanos y económicos.**
- 3.- No respuesta en las peticiones de información a otros servicios.**
- 4.- Inmovilidad en lo referente a la docencia en los departamentos y titulaciones. Dificultad en la aceptación de asignaturas de género.**
- 5.- Ambigüedad y poca precisión en ocasiones en la redacción de algunas de las acciones.**

Fuente: Elaboración propia.

La Evaluación de *resultados (outcomes)* actualizó el diagnóstico con el objetivo de que nos proporcionara información que reemplazara a la del anterior, permitiéndonos analizar los cambios ocurridos entre la realización del primero y el actual.

A continuación exponemos información obtenida del diagnóstico de 2014, similar a la incluida en el diagnóstico de 2009, a efectos de poder realizar la comparación de los datos entre una fecha y otra.

Tabla 10.- Distribución del personal de la UJI por colectivo y sexo (2013-2014)

	Total	Mujeres (%)	Hombres (%)
PDI	1329	43,5%	56,5%
PAS	617	59%	41%

Fuente: Elaboración propia.

Entre los años contemplados se ha incrementado en 5 puntos porcentuales la presencia de mujeres en el PDI mientras que el PAS prácticamente mantiene la misma proporción (0.20 puntos porcentuales más de presencia femenina).

Tabla 11.- Distribución del PAS por categoría y sexo (2013-2014)

	Total	Mujeres (%)	Hombres (%)
A1 con Dirección	30	40,3	59,7
A2 sin Dirección	82	52,5	47,5
A2 con Dirección	2	100	
B	90	58,1	41,9
C1 con Dirección	3	100	
C1 sin Dirección	57	66,1	33,9
C2 sin Dirección	280	58,8	41,2
	73	60	40

Fuente: Elaboración propia.

La comparación del PAS entre los dos años contemplados resulta dificultosa por el cambio normativo ocurrido en la clasificación del funcionariado público, si bien, destaca que tanto en 2007-2008 como en 2013-2014 las mujeres son mayoría en todos los grupos excepto en el grupo A1 con dirección en donde la presencia de los hombres es mayor. Se constata la segregación vertical en el personal de administración y servicios de la UJI.

Tabla 12.- Distribución del PDI en los centros por sexo (2013-2014)

	Total	Mujeres (%)	Hombres (%)
ESTCE	502	31,4	68,6
FCHS	349	51,0	49,0
FCJE	268	43,3	56,7
FCS	202	60,1	39,9
Total	1321	43,5	56,5

Fuente: Elaboración propia

Si bien en el diagnóstico de 2014 la UJI cuenta con un centro más, la Facultad de Ciencias de la Salud, lo cual distorsiona un poco la comparación entre los dos momentos contemplados al segregarse Psicología de la FCHS e incorporarse a la FCS, sí que se observan algunos cambios interesantes que hacemos notar a continuación. La presencia de PDI femenino en la Escuela Superior de Tecnología (ESTCE) se ha incrementado en tres puntos y en la FCJE casi 6 puntos. La Facultad de Ciencias de la Salud es la más feminizada de toda la universidad.

Tabla 13.- Distribución del PDI por categoría y sexo (2013-2014)

	Total	Mujeres (%)	Hombres (%)
CU	118	20	80
CEU	5	60	40
TU	301	45,8	54,2
TEU	39	41	59
Contratado/a Doctor/a	90	50	50
Colaborador/a	12	33,3	66,6
Ayudante	94	56,4	43,6
Investigador/a	218	49,5	50,5
Asociado/a	442	40,5	59,5

Fuente: Elaboración propia.

En lo relacionado a la segregación vertical, a pesar de haberse incrementado el número de mujeres catedráticas en casi 7 puntos porcentuales respecto al diagnóstico anterior, el reparto de las cátedras entre mujeres y hombres no es paritario. Sí que lo es en el resto de figuras académicas siendo la de ayudante la única en la que la proporción de mujeres es superior. Este hecho nos lleva a concluir que en la titularidad se ubica el techo de cristal en la carrera académica ya que a partir de ahí, es decir a las cátedras, la presencia de las mujeres desciende considerablemente.

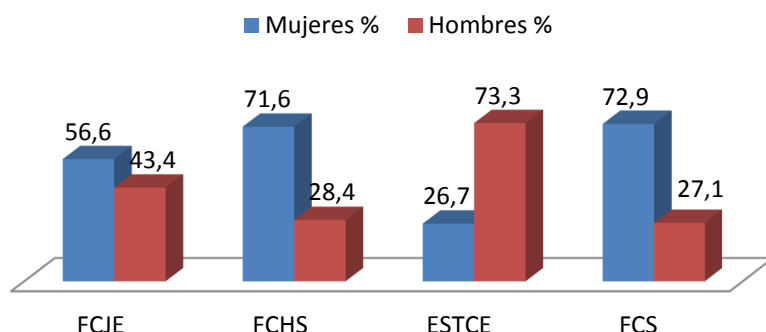
Tabla 14.- Distribución del estudiantado por ciclos y sexo (2013-2014)

	Total	Mujeres (%)	Hombres (%)
Grado	12083	56,1	43,9
Post-grado	1309	64,3	35,7
Doctorado	1133	54,1	45,9

Fuente: Elaboración propia.

En los tres ciclos la proporción de mujeres es mayor que la de los hombres, incrementándose la representación femenina en el estudiantado si lo comparamos con el diagnóstico de 2009.

Gráfica 3.- Distribución del estudiantado de grado por sexo y centro

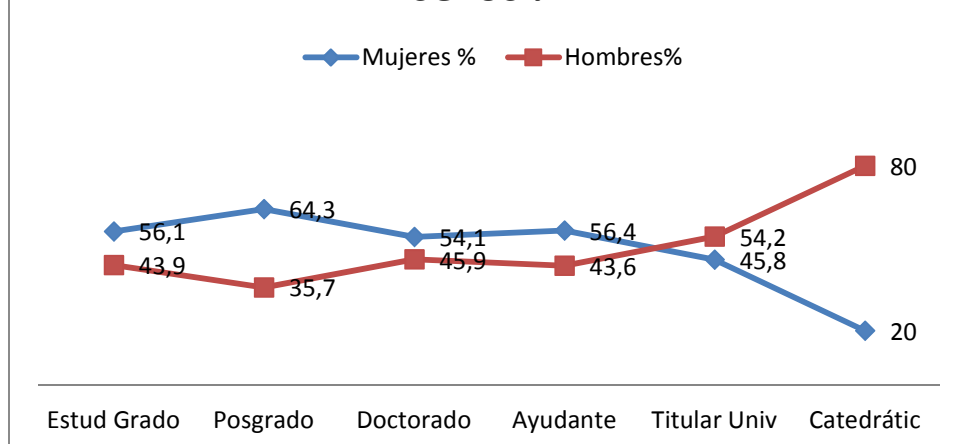


Fuente: elaboración propia.

En el anterior gráfico se observa la distribución por centros. Tres centros están feminizados y uno masculinizado. Comparado con el diagnóstico anterior, teniendo en cuenta que no se había creado todavía la Facultad de Ciencias de la Salud, la ESTCE ha incrementado la proporción de alumnado masculino en casi 6 puntos.

Para concluir, incluimos el gráfico sobre la Evolución académica por sexos (%) en la que se manifiesta la presencia mayoritaria de mujeres en los tres ciclos de formación universitaria y en la base de la carrera académica cambiando la dirección del gráfico en los dos niveles superiores del profesorado en los que la proporción masculina es superior si bien, y como hemos señalado con anterioridad en ambos grupos se ha incrementado el número de mujeres titulares y catedráticas.

Gráfica 4.- Evolución académica por sexos %



Fuente: Elaboración propia.

Para concluir con los datos del diagnóstico, incluimos la tabla con los cargos de responsabilidad con fecha 20 de diciembre de 2014. El Consell de Direcció de la UJI está formado por 12 miembros (Rector, vice-rectores/as, Secretaría general y gerente) de los cuales el 33,3% son mujeres, se queda, pues, ligeramente por bajo de lo que se considera como representación paritaria, situada en el 40%. La representación femenina en los centros, decano/a o director/a y secretario/a, es del 33,3% en el primer caso y 66% en el segundo, es decir que se mantiene la desigualdad jerárquica en los centros. En los departamentos, los directores hombres representan el 62,9% mientras que las secretarias mujeres son el 51,8%.

Tabla 15.- Cargos de responsabilidad por sexo (2014)

	Mujeres	Hombres
Rectorado		1
Secretaría General		1
Gerencia		1
Defensor/a Com Universitaria		1
Vicerrectorados	4	5
Decanatos	1	3
Secretaría Facultades	3	1
Dirección Departamentos	10	17
Secretaría Departamentos	14	13

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en la evaluación de *resultados* se diseñó un cuestionario semi-estructurado que se pasó a agentes sociales y a personas relacionadas con la implementación del Plan por el cargo

que les corresponde. Así, se entrevistó a los cuatro representantes de los cuatro sindicatos de la UJI que forman parte de la Comisión de Igualdad (CCOO, UGT, STPV y CSIF), a la Fundación Isonomía, al Instituto de Investigación Feminista Purificación Escribano, al jefe de Recursos Humanos, a la Defensora de la Comunidad Universitaria, al jefe del área de Prevención de Riesgos Laborales y a las dos vice-rectoras.

El objetivo del cuestionario¹² ha consistido en obtener información de personas conocedoras del Plan por su interés y ocupación de un puesto de responsabilidad en la universidad relacionado con el tema de la igualdad¹³.

Conclusiones

Aunque no contamos con los resultados definitivos de la evaluación sí que podemos exponer una referencia sobre las conclusiones elaboradas hasta el momento de la presente redacción.

En primer lugar es preciso señalar que el Plan es muy extenso y que debido a ello se han encontrado numerosas dificultades en su implementación.

En segundo lugar, si bien las acciones no realizadas representan un 20% del total, algunas de ellas de gran importancia, en especial aquellas relacionadas con la impartición de asignaturas de género en los grados ya que consideramos que a través de la formación en género es como mejor se consigue la igualdad. En algunos casos, la imposibilidad de realización se ha debido a la falta de recursos humanos o presupuestarios.

En tercer lugar, la redacción del enunciado de las acciones debería de ser más escueto y concreto. Demasiada utilización de verbos en infinitivo y centrados en la intencionalidad. Hubiera sido mejor describir las acciones con verbos concretos y claros sobre la actividad a realizar.

En cuarto lugar, al ser el Primer Plan de Igualdad, no todos los servicios y departamentos de la universidad eran sensibles al tema de la igualdad por lo que en ocasiones ha habido ausencia de respuesta ante las solicitudes realizadas.

¹² El guión del cuestionario se encuentra en el Anexo nº 2

¹³ Esta es la parte del informe de evaluación que nos falta por analizar. Las personas entrevistadas han sido: las dos vice-rectoras responsables de la Unidad de Igualdad, la defensora de la Comunidad Universitaria, los y las miembros de la Comisión de Igualdad, el jefe de servicio de Recursos Humanos, el jefe del servicio de prevención laboral y los y las decanas.

A continuación, y para finalizar, exponemos que aspectos consideramos que han cambiado en lo que respecta a la igualdad entre mujeres y hombres en la universidad y que aspectos consideramos que permanecen en la misma situación que antes.

Entre los cambios constatados en la Universidad desde la incorporación del Plan de Igualdad se encuentran los siguientes: la difusión del Plan en la Comunidad Universitaria, la incorporación de la variable sexo en todas las estadísticas de la UJI, la promoción e implementación de un lenguaje no sexista, la creación y difusión de recursos en materia de igualdad, la implementación del *Protocolo para la detección, prevención y actuación en los casos de acoso laboral, acoso sexual y acoso por razón de sexo*¹⁴, las modificaciones normativas realizadas y el envío desde la Unidad de Igualdad de escritos recordando a los departamentos y servicios el cumplimiento de la normativa de igualdad, los diversos cursos de formación sobre temáticas de género dirigidos al estudiantado, al PAS y al PDI y la elaboración e implementación de buenas prácticas vinculadas con la igualdad en la UJI.

Entre las continuidades situaríamos la dificultad de impulsar asignaturas de género en los diversos grados así como la de que todas las asignaturas impartidas incluyan alguna referencia o tema sobre la perspectiva de género, la consideración de la igualdad como tema “políticamente correcto” pero menos importante que otras cuestiones lo cual en época de crisis se traduce en menos recursos y personal. Por otra parte, se observa una continuidad en el techo de cristal en la carrera académica manifestado en que si bien el número de profesoras titulares funcionarias o acreditadas es paritario en la actualidad, no ha mejorado sustancialmente la proporción de catedráticas en estos años y también, pese a la insistencia en que los órganos directivos sean paritarios, continúa siendo superior la representación masculina en los departamentos y centros así como en el Consejo de dirección de la UJI.

¹⁴ El texto completo se encuentra en la página web de la Unidad de Igualdad de la UJI www.ui.uji.es

Bibliografía

ALCAÑIZ, MERCEDES Y CARBALLIDO, PAULA (2011). Las políticas de igualdad en España: desde la agenda política internacional al marco de la aplicación municipal. *Revista iberoamericana de estudios municipales. num. 4*. pp. 165-190.

ASTELARRA, JUDITH (2000). *Veinte años de políticas de igualdad*. Cátedra, Madrid.

BALLART, XAVIER (1993). Evaluación de políticas. Marco conceptual y organización institucional. *Revista de estudios políticos 80*, pp 199-224.

BUSTELO, MARÍA (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. La Catarata, Madrid.

DE LOS COBOS, FRANCISCO (2012). Planes de igualdad en las universidades españolas.

Análisis de contenido desde las ciencias sociales. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales N° 14*, pp. 117-130.

ELIZONDO, ARANTXA, NOVO, AINHOA Y SILVESTRE, MARÍA (2010). *Igualdad de Mujeres y hombres en las Universidades Españolas*. Instituto de la Mujer. Madrid.

ETAN, *Expert Working Group on Women and Science, Política científica de la Unión Europea: Promover la excelencia mediante la integración de la igualdad entre géneros*. (2000). Comisión Europea, Bruselas.

FENOLLOSA, CARMEN (1992). Acercamiento al fenómeno de la desigualdad sexual en la Universitat Jaume I, *Asparkia. Investigación Feminista n° 1*, pp15-37.

GOMÀ, RICARD Y SUBIRATS, JOAN (cords) (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel, Barcelona.

GONZÁLEZ, M^a EUGENIA Y FERNÁNDEZ CORONADO, ROSARIO (2013). *Informe de Evaluación I Plan de Igualdad de la Universitat de València 2010-2012*. Universitat de València, Valencia.

IZQUIERDO, M^a JESÚS (2004). *El sexisme a la UAB: Propostes d'actuació i dades per a un diagnòstic*. Publicacions UAB, Barcelona.

MORALES, M^a JESÚS, LUNA, M^a JOSÉ Y ESTEBAN, ANA ISABEL (2010). Diagnóstico de paridad en la universidad: análisis a través de indicadores. *RUSC Vol 7, n° 2*, pp 1-14.

PASTOR, INMA ET AL (2008). *Dones i homes a la URV: Un estudi de les desigualtats per raó de gènere*, Publicacions URV, Tarragona.

SABATÉ, ANA ET AL (2007). *Hacia un sistema de indicadores de género en España. Un análisis territorial*. Instituto de la Mujer. Madrid.

SANCHEZ DE MADARIAGA, INÉS (COORD.) (2011). *Científicas en cifras*, Unidad de Mujeres y Ciencia, Ministerio de Ciencia e Innovación. Madrid.

SENSAT, NURIA Y VARELA, REYES. (1998) “Las políticas dirigidas a las mujeres: La acción pública para la igualdad de los sexos” en GOMÁ, RICARD Y SUBIRATS, JOAN. (Coordinadores.) (1998).

She Figures 2013: Women and Science, Statistics and Indicators, Comisión Europea, Bruselas.

VALIENTE, CELIA (1999). “El feminismo de Estado en los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid: creación y actuaciones” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n° 13-14.

VENTURA, ASUNCIÓN (1999). *Las mujeres y la Constitución Española de 1978*. Instituto de la Mujer, Madrid.

ANEXOS

Anexo I¹⁵



Ficha de Implementación y seguimiento¹

Nº Eje:

Nº de Acción:

OBJETIVO GENERAL:

OBJETIVO/S ESPECÍFICO/S:

MEDIDAS/ACCIONES/ACTUACIONES:

INDICADOR/ES:

ACCIONES REALIZADAS:

RECURSOS ASIGNADOS:

Externos

Propios

PERIODICIDAD:

¹ Basada en el Anexo a) Fixta d'Implementació y Seguiment del Diagnóstico de Situación elaborado por la Fundación Isonomía en 2009

¹⁵ Esta ficha de seguimiento e implementación ha sido redactada por Elisa Iniesta de la consultora Equality Momentum.



- Permanente
- Puntual
- Anual

- Bianual (semestral)
- Bienal (cada dos años)
- Cuatrienal (cada cuatro años)

COSTE:

- Estimado
- Final.
- Incluido en el coste propio de funcionamiento de órganos directivos y servicios responsables

CARGO Y NOMBRE RESPONSABLE DEL SEGUIMIENTO DE LAS ACTUACIONES:

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Rectorado | <input type="checkbox"/> Facultad |
| <input type="checkbox"/> Secretaría General | <input type="checkbox"/> Centro |
| <input type="checkbox"/> Gerencia | <input type="checkbox"/> Consejo/jefatura de Departamento |
| <input type="checkbox"/> Consejo de Gobierno | <input type="checkbox"/> Servicio de |
| <input type="checkbox"/> RRHH | <input type="checkbox"/> Oficina de |
| <input type="checkbox"/> Vicerrectorado de Infraestructuras y PAS | <input type="checkbox"/> Comisión |
| <input type="checkbox"/> Unidad de Igualdad | <input type="checkbox"/> Unidad |

CARGO Y NOMBRE DEL RESPONSABLE DE IMPLEMENTACIÓN ACCIONES:

DIFICULTADES ENCONTRADAS:

SOLUCIONES EMPRENDIDAS:



TEMPORALIZACIÓN:

Fecha activación acción:

Fecha implementación acción:

Fecha recogida de datos:

Estado: En ejecución Realizada No realizada

Evaluación Interna:

Auditoría / Evaluación Externa:

___/___/___

Anexo II

Cuestionario

T'agrairíem que respongueres a les següents preguntes. (Pots escriure el que consideris sota de cada pregunta. No hi ha cap restricció).

1.- El I Pla d'Igualtat de l'UJI té 8 eixos d'actuació i un total de 175 accions. Podries dir-me si els has llegit de manera completa o només algun dels seus eixos o àrees d'actuació?

2.- Quin va ser el motiu de la lectura? Motius personals, professionals o simplement curiositat? Indica per favor quin aspecte o aspectes que has llegit consideres més important.

3.- Segons la teua opinió, consideres que el Pla és massa extens, adequat o insuficient? Justifica la teua resposta donant motius o arguments.

4.- En la teua opinió, el I Pla d'Igualtat ha contribuït a millorar la situació d'igualtat de dones i homes a l'UJI? Creus que serien necessàries més actuacions pel que fa a la igualtat? Quins?

5.- Una de les actuacions del I Pla ha sigut la formació en igualtat al campus així com la inclusió d'assignatures de gènere en els diferents graus. Consideres important la presència d'assignatures que incloguen la perspectiva de gènere en els graus? Per què?

6.- Quina és la teua valoració del I Pla d'Igualtat de la Universitat Jaume I (del 1 al 10, tenint en compte que el 1 és la més baixa i el 10 la més alta)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

7.- Per acabar, vols afegir algun suggeriment o reflexió?

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN NAVARRA. EVALUANDO LA ACCIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Paola Damonti y Ruth Iturbide

paola.damonti@unavarra.es

Panel: Género

Abstract: Esta ponencia representa un extracto del diagnóstico de la situación de la violencia de género en Navarra que el Instituto Navarro de la Familia y la Igualdad ha encargado al Grupo Investigador de Género de la Universidad Pública de Navarra en el marco de un proceso de revisión y reforma de la normativa vigente.

Este diagnóstico ha permitido conocer y evaluar las debilidades y fortalezas de las medidas adoptadas hasta la fecha.

Nuestras principales hipótesis de trabajo eran: que la normativa navarra es un buen documento de base (aunque mejorable); y que su eficacia se ve limitada por fuertes debilidades en la aplicación.

Para el análisis, se ha utilizado una metodología combinada cuantitativa-cualitativa: la primera se ha articulado a partir de los datos obtenidos de diversas fuentes de información primaria y secundaria; la segunda se ha desarrollado a partir de la información facilitada por profesionales que trabajan de forma directa o indirecta en casos de violencia de género (58 en total). Las herramientas utilizadas han sido el grupo de trabajo y la entrevista individual.

Con respecto a los resultados, se destaca: preocupación por los sujetos que quedan fuera de la protección de la ley (trata y mutilación genital femenina, pero también agresiones sexuales, mujeres en las que confluyen varios factores de discriminación y menores); utilización de un marco asistencialista frente a otro que reconozca a las mujeres como sujetos de derechos; y problemas en la garantía de aplicación de la ley (financiación, medidas de desarrollo de la ley, formación, etc.).

Palabras clave: género, violencia de género, políticas públicas, legislación, diagnóstico

1. Introducción

La violencia de género es la manifestación más extrema de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en nuestra sociedad; tiene naturaleza estructural y recoge diferentes tipologías que van desde el maltrato en la relación de pareja al acoso moral por razón de género, acoso sexual en el contexto laboral y agresión sexual en el ámbito social (Duran, 2004). Existen varios instrumentos internacionales ratificados por el Estado español y plenamente vinculante para los poderes públicos centrales, autonómicos y locales en los que se reconoce las responsabilidades que tienen los diferentes Estados frente a la violencia ejercida contra las mujeres (ej. la Conferencia Mundial de Viena de Naciones Unidas; la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer). Es por ello que, en el año 2002, se promulga en Navarra una ley contra la violencia de género, la Ley Foral 22/2002, de 2 de Julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista, que es pionera dentro del Estado español. Posteriormente a esta Ley Foral se promulga la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Ésta, por un lado representa un gran logro ya que supone la provisión para la ciudadanía del Estado español en su conjunto de una herramienta jurídica compleja para combatir la violencia de género (en la pareja). Por otro, sin embargo, presenta grandes limitaciones, ya que limita su radio de acción solamente en el ámbito de la violencia de género que se da en la pareja

Pese a este marco jurídico, la violencia de género pervive en nuestras sociedades, visibilizando la dificultad para su erradicación. Las cifras en el caso de Navarra siguen siendo preocupantes, ya que durante todo el tiempo de ejercicio de la ley se han recogido más de 10.000 denuncias, se ha condenado a 886 agresores y han sido asesinadas once mujeres. Es más, no debemos olvidar que estas cifras únicamente representan la punta del iceberg de este fenómeno social puesto que las mujeres que denuncian violencia contra ellas suponen un porcentaje bastante pequeño del total de las que la sufren.

Desde el Instituto Navarro para la Familia e Igualdad (INAFI) se ha impulsando un proceso de revisión y reforma legislativa de la Ley Foral 22/2002, cuyo objetivo final es dotar a la futura ley de mayores garantías de eficacia y legitimación. Dentro de dicho proceso se enmarca el “Diagnóstico para el proceso de reforma de la Ley Foral 22/2002 para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista”, realizado por el Grupo investigador de género (GIG) de la Universidad pública de Navarra (Upna) que se presenta aquí.

La finalidad de esta ponencia es la de generar un espacio de reflexión inter profesional en el que puedan identificarse los principales aspectos a mejorar de la ley Foral (extensible a otros cuerpos normativos autonómicos y también estatales), así como los servicios y medidas a consolidar.

2. Metodología

Los resultados expuestos en esta ponencia se han obtenido a partir de una metodología combinada cuantitativa/cualitativa.

Con respecto al análisis cuantitativo, se han utilizado fuentes de información tanto primarias (Macroencuesta de Violencia de género 2011) como secundaria (información facilitada por el INAFI).

Con respecto al análisis cualitativo, se ha recurrido a Técnicas participativas (IAP), cuya finalidad es la producción de conocimiento articulando de manera crítica las aportaciones que, desde la experiencia, realizan las y los distintos agentes intervinientes en el proceso. Más concretamente, se ha trabajado con profesionales que de forma directa o indirecta intervienen en casos de violencia de género (58 en total).

Las/os profesionales que han participado trabajan tanto en el área Institucional como de la sociedad civil organizada. La recogida de información se ha realizado a través de lo que se denominan “Grupos de trabajo” articulados en siete ámbitos de intervención considerados

- G.1. Socio-sanitario: profesionales de la medicina y del recurso socio-familiar “punto de encuentro”
- G.2. Socio-educativo: profesionales de los Servicios Sociales (zona rural y urbana), de Educación, del servicio de Mediación Familiar y del servicio de Vivienda de Gobierno de Navarra¹
- G.3. Intervención especializada: Centros de urgencias, Casa de acogida y Pisos tutelados, Equipos de Atención Integral a Víctimas de Violencia (EAIV), Servicio de Salud Mental Infanto-Juvenil y Oficina de Víctimas del delito; Servicio de Intervención familiar
- G.4. Jurídico-policial: profesionales de los ámbitos de la judicatura (Unidad de Coordinación contra la Violencia sobre las Mujeres, Servicio de Asistencia Jurídica a

¹ En este grupo fue invitado el Servicio Navarro de Empleo, que finalmente no acudió.

Mujeres y una representante de la magistratura), así como de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (Guardia Civil, Policía Nacional, Policía Foral y Policía Municipal).

- G.5. Entidades o Asociaciones que intervienen con mujeres en situación de especial vulnerabilidad: APRODEM (Asociación pro derechos de la mujer maltratada); ASORNA (Asociación de personas sordas de Navarra); SALAKETA (Asociación por la defensa de los derechos de personas presas y sus familiares); PSH (Centro de Atención a Personas sin Hogar) y Asociación profesional de Agentes de Igualdad de Navarra.
- G.6. Técnicas de Igualdad y Medios de comunicación de la Comunidad Foral
- G.7. Mujeres organizadas. Estuvieron representados: COMFIN, Plataforma de Mujeres contra la violencia sexista, IPES, Colectivo de Cultura popular Alaiz, Médicos del mundo, Colectivo por los Buenos tratos, Entreculturas, LUMATXA, ILLOTALEO, Emakume Internazionalistak.

Una vez realizados todos grupos de trabajo, se convocó a las y los profesionales que, por diferentes motivos, no pudieron acudir a los mismos para realizar una entrevista individual en el lugar que designaran. En este sentido, se consideró relevante recoger la valoración y aportaciones siguientes:

- E.P.1: Sección de Promoción y Protección del Menor de Gobierno de Navarra
- E.P.2.: Servicio de Clínica Forense del Instituto Navarro de Medicina Legal, en concreto del área especializada en violencia de género
- E.P.3.: Técnica de igualdad del municipio de Estella y componente de la asociación Andrea y Lunes Lila
- E.P.4.: Instituto Navarro para la Familia e Igualdad (INAFI)

3. Análisis de la Ley Foral 22/2002 para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista

En las últimas décadas un creciente número de países ha establecido herramientas para la eliminación de la violencia de género. En este contexto, se sitúa la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista promulgada por la Comunidad Foral de Navarra.

En esta ponencia tratamos de llevar a cabo un análisis de dicha ley, destacando tanto los aspectos positivos (ej. no necesidad de interponer denuncia para tener derecho a los servicios de atención a mujeres que enfrentan violencia) como los negativos (ej. enfoque judicializador frente a enfoque social). Para ello se han construido diferentes apartados: Valoración general, Objeto de la ley, Enfoque identificado y Garantías de aplicación de la Ley, a través de los cuales trata de construirse una imagen lo más amplia posible de lo que han supuesto doce años de puesta en práctica de la misma.

3.1 Valoración general

En general puede decirse, tal y como han recogido profesionales expertas/os en la materia, que la ley navarra es un buen documento legislativo: no solamente se desarrolló previamente a la ley Estatal sino que además recoge formas de violencia de género que en la otra no se contemplan. Dado el mayor rango de la ley estatal, sin embargo, en la práctica la conceptualización que suele enmarcar la intervención es principalmente la relativa a la pareja o ex pareja (techo competencial). Es más, incluso la ley navarra (y por supuesto la estatal) es un marco más restringido que el de otros referentes legales internacionales, como el Convenio de Estambul (el más reciente adoptado por el Consejo de Europa). Las profesionales entrevistadas consideran que es ésta una situación que debe modificarse.

En cualquier caso, el mayor problema que emerge en el análisis es la falta de recursos que garanticen debidamente la aplicación de la ley.

“[...] en la ley de Navarra el problema no lo he visto tanto en la definición sino en la no aplicación” (E.P.3)

3.2 Objeto de la ley

En la mayoría de leyes existentes contra la violencia de género (sean esas autonómicas, estatales o internacionales) existe una serie de colectivos de mujeres que quedan fuera de la protección, bien sea de forma expresa o de forma tácita. El primer supuesto responde a la existencia de problemáticas que han surgido posteriormente a la creación y puesta en marcha de la ley existente (ej. Regulación de la trata). La segunda posibilidad deriva de un ejercicio de la ley que en ocasiones es exclusógeno (no atención de mujeres con problemáticas duales en los servicios especializados de violencia de género). Los vacíos más destacados giran alrededor de tres colectivos: mujeres que han sufrido agresiones sexuales, aquellas en las que confluyen varios factores de discriminación y las/os menores víctimas.

3.2.1 Agresiones sexuales

La “supuesta inexistencia” de la violencia sexual, ya sea en el ámbito de pareja, familiar o la perpetrada por un desconocido, ha sido una característica destacable en el análisis de esta investigación. La falta de protección de las mujeres que sufren agresiones y abusos sexuales, de hecho, no se recogió de forma palpable, pese a la amplitud y variedad de profesionales participantes en el estudio. Este vacío puede ser explicado a partir de dos conceptos clave: invisibilidad y re-victimización. Cuando sucede en el marco de la pareja, de hecho, las mujeres no suelen hablar de ello y sólo tras un proceso de intervención profesional continuado, en el que se crea un clima de escucha, apoyo y confianza, la violencia puede salir a la luz: “[...] la violencia sexual es lo último que se cuenta, no viene una mujer y te lo dice en la primera sesión, es algo que cuesta” (G.3). Cuando la violencia se ejerce contra niñas, adolescentes o jóvenes, sobre todo aquellas abusadas en el marco familiar el silencio todavía es mayor. Y, finalmente, cuando se trata de agresiones o abusos sexuales en el ámbito público sólo una minoría llega a la denuncia. El estigma, el sentimiento de vergüenza, el cuestionamiento del testimonio de las mujeres, la falta de credibilidad que en muchos de los casos se produce, la culpabilización a las víctimas o la auto inculpación, la dificultad probatoria del delito, etc. son razones presentes en múltiples de los relatos y que, bajo un análisis con perspectiva de género, no hacen sino visibilizar la estructura de poder de los varones sobre el cuerpo de las mujeres.

Son pocas las mujeres que denuncian y las que lo hacen, en la mayoría de los casos, no repetirían la experiencia. La desconfianza no sólo en esta herramienta sino también en todo el proceso judicial genera que gran parte de estas mujeres que enfrentan violencia sexual se queden fuera de protección y sin atender.

“En los últimos años nos estamos dedicando más a los casos de violencia sexual porque veíamos que se estaba concentrando el trabajo desde lo institucional en maltrato físico y violencia doméstica, porque se estaba quedando fuera, porque tiene unos porcentajes altísimos, porque provoca mucho sufrimiento, porque tiene más dificultades de denuncia y una falta de recursos reales para las mujeres [...] hay que trabajar bien la violencia sexual” (E.P.3)

3.2.2 Mujeres en las que confluyen varios factores de discriminación

Cuando el género se intersecciona con otros factores de discriminación (edad, clase social, origen, consumos, enfermedad mental grave, etc.), la protección que reciben las mujeres que enfrentan violencia no sólo se reduce, sino que en la mayoría de casos desaparece.

Por un lado, las dificultades para atender problemáticas duales o múltiples llevan de facto a la desatención de este colectivo, pese a ser el que, dada su situación de vulnerabilidad, sufre más violencia. En la actualidad, de hecho, no existen recursos en Navarra, ni tampoco en otros tantos lugares del Estado español, en el que se trabaje con mujeres con problemáticas duales o múltiples, ni tampoco se crean recursos para su atención en ninguno de los instrumentos legales analizados.

“[...] desde luego no se están resolviendo las situaciones, por lo menos las situaciones que vemos nosotros, que son bastante complejas” (G.5)

Por otro lado, incluso cuando se interviene, la violencia de género es el último tema abordado, puesto que se considera prioritario atender otro tipo de problemáticas como son los consumos, la salud mental... Esto tiene como consecuencia que, en la mayoría de los casos, dicha violencia quede sin atención alguna.

Dentro de este colectivo de mujeres en las que confluyen varios factores de discriminación se han destacado, por su especial relevancia, cinco grupos:

1) Las mujeres mayores, que no solamente presentan mayores dificultades para interrumpir la relación, sino que, cuando lo hacen, se encuentran totalmente desprotegidas, y esto debido a la legislación existente, la edad y a su trayectoria de dependencia económica

“Mujeres mayores de 65 años que si se separan sólo tienen derecho a la pensión no contributiva, este colectivo no estaba previsto” (E.P.4)

2) Las mujeres con diversidad funcional, que enfrentan una discriminación estructural, lo que las ubica en una posición de mayor vulnerabilidad en la estructura social e incrementa el riesgo de violencia de género. Pero además de ello, se quedan fuera de la atención específica porque no existen programas adaptados y los recursos existentes no están disponibles para ellas.

“Las mujeres sordas no denuncian maltrato ni situaciones de violencia porque no tienen dónde acudir, los recursos no tienen interpretes de la lengua de signos o personas formadas en lengua de signos que se puedan comunicarse con ellas. [...] no sabemos a dónde ir por eso muchas mujeres optan directamente por aguantar y no ir, por las barreras de comunicación” (G.5)

3) Mujeres con enfermedades mentales graves, puesto que, de no estar diagnosticadas o medicadas, quedan excluidas de los recursos especializados. A esto se suma el hecho de que en muchos casos o bien su credibilidad se cuestiona (“como está loca no se le cree”) o bien la

violencia se legitima (“como está loca no sabéis lo que es vivir con ella, es que no hay manera de sujetarla”).

“Ciertos grupos como las mujeres con enfermedades mentales no pueden acceder a las casas de acogida [...] son colectivos más vulnerables y están excluidas de la protección. Se legitima el maltrato y además está el tema de la credibilidad (“está loca”), como una justificación del maltrato. Tengo derecho a corregirte la conducta porque “no sabes, no entiendes, no tienes criterio” (G.1)

4) Las mujeres inmigrantes en algunos de los siguientes supuestos:

- Aquellas que se encuentren en situación de irregularidad administrativa quedan fuera de protección puesto que la ley de extranjería les niega los derechos básicos. Es verdad que, en Navarra, las mujeres inmigrantes “sin papeles” que enfrentan violencia pueden ser atendidas en algunos recursos (asistencia jurídica, servicios sociales, salud...); pese a ello, éstas no llegan. Las razones las exponen profesionales que trabajan con este colectivo son fundamentalmente dos: por un lado la autoexclusión de utilizar los recursos policiales y/o de efectuar una denuncia por miedo a ser detenidas y expulsadas del país. Y por otro, la desinformación sobre los derechos a los que pueden acogerse según la ley existente.

- Mujeres inmigrantes que han llegado a Navarra por reagrupación familiar, puesto que ésta sólo les permite la residencia y prohíbe el permiso de trabajo, lo que supone, de hecho, la imposibilidad de iniciar una vida independiente del maltratador.

- Las mujeres sobre las que se ejercen violencias no recogidas a día de hoy en la ley foral contra la violencia sexista como son, por ejemplo, la Mutilación genital femenina (MGF) o las Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual y laboral.

5) Mujeres en situación de exclusión social severa

Las/os profesionales destacan principalmente la situación de mujeres sin hogar, mujeres inmigrantes en situación de irregularidad administrativa y mujeres presas. En la mayoría de estos casos, confluyen problemáticas diversas y complejas, a lo que se suma lo que se ha denominado “el doble estigma”. Es decir, éstas son por un lado mujeres y por otro, mujeres que en la estructura social patriarcal han tocado fondo porque simbólicamente responden al imaginario de la “mala mujer”, ya que son transgresoras de los mandatos de género clásicos.

“[...] una mujer que está en la calle tiene un doble estigma por el hecho de estar en la calle y además por ser mujer, porque además queda muy mal que una mujer no se haya ocupado de su

familia, de sus hijos... bueno en muchas ocasiones tiene problemas de salud mental, adicciones... ni siquiera se tiene en cuenta a estas mujeres en los recursos de acogida para víctimas de violencia de género, porque por ejemplo en el centro de urgencias es para mujeres que no tengan problemas de salud mental grave ni adicciones con lo cual ya si partimos de ahí, es que ya no entran por ningún sitio” (G.5)

3.2.3 Menores

Dentro de este apartado es esencial destacar el debate existente respecto al trabajo de protección de menores que conviven en hogares donde la violencia de género está presente y del que se desprenden dos enfoques divergentes que marcan las intervenciones posteriores. En el primero, donde la perspectiva de género es el hilo conductor, se considera que los y las menores también son víctimas de esta violencia y, por tanto, es necesaria una actuación sistemática y en profundidad, que en la actualidad no se está llevando a cabo suficientemente. La invisibilización de estas víctimas de la violencia de género y la falta de atención sobre este fenómeno en las y los menores es muy palpable, según relatan las/os profesionales:

“Para mí es un tema fundamental en la violencia de género, viniendo de donde vengo es el tema de menores, hay una invisibilidad tan clara con el tema menores víctimas de violencia de género, que para mí son víctimas de violencia de género, reciban directa o indirectamente, pero que son claramente víctimas, tanto en ley, como en los recursos, como en las atenciones... ¿Qué se necesitaría? Mucho visibilizar que es que a mí me están tocando casos de niños y niñas totalmente impregnados y muy condicionados por esta situación que no se consideran víctimas. [...] tendría que ir visibilizándose una realidad que a mí me parece durísima, una realidad durísima, que hay que tener en cuenta que están en plena formación y que están recibiendo, chicos y chicas, modelos de una normalización de la violencia que también están repitiendo esquemas y están interiorizando la violencia como un mecanismo adecuado” (G.3)

En el segundo, que es el que utiliza el Servicio de Promoción y Protección de Menores, se considera que la violencia de género da lugar a desprotección solamente cuando el nivel de violencia soportado por la mujer es de “alta intensidad” y los daños producidos son tan graves que no hay nadie del sistema familiar que pueda hacerse cargo.

“Si la madre aun a pesar de la acción maltratante tiene capacidad para poder proteger a su hijo [...] nosotros no intervenimos [...] y no medimos el impacto que ha podido tener en el niño o la niña por el hecho de haber vivido ese tipo de situación, nos tocaría o nos sentiríamos responsables de hacerlo cuando la mujer se ha quedado tan dañada que es incapaz de proteger a sus hijos” (E.P.1)

La mayoría de profesionales que han participado en esta investigación y que tienen formación en género y en violencia de género entendían que el enfoque debía ser el primero, no así el representante de la Dirección de menores de Gobierno de Navarra que defendía la regulación legal existente hasta el momento y que carece, en toda su redacción y por tanto en su puesta en práctica profesional, de perspectiva de género.

3.3 Enfoque identificado: asistencialismo frente a derechos

Este apartado trata de visibilizar que en la actualidad la intervención que se lleva a cabo es asistencialista, mientras que la intervención que proponen aquellas/os profesionales formadas/os en género se basa en enfoques e ideas relacionadas con los Derechos humanos, lo holístico, integral, estructural, de reconocimiento social y profesional, de reparación. Nuestra argumentación se basa en cuatro pilares básicos:

3.3.1 Abordaje judicializador frente a abordaje integral

El abordaje que principalmente se propone en las diferentes legislaciones contra la violencia de género es el judicial, frente a un abordaje social y holístico que proponen las/os profesionales y personal experto. Dicho abordaje integral necesariamente debe conllevar el entendimiento de la violencia contra las mujeres como una violencia “con contexto” (desigualdades de género), la atención individualizada (trabajo social de casos), el respeto de los procesos, el acompañamiento, la responsabilidad colectiva (como sociedad) de la violencia de género, el cambio de mentalidad respecto a las ideas de qué es ser “hombre” o “mujer”. La ley por sí misma, ya lo dicen las/os profesionales, pese a ser una buena herramienta no puede resolver el cambio social (cualitativo).

“En este proceso de resolución de los casos de violencia la denuncia ocupa un lugar clave y fundamental y lo demás es accesorio, además eso está muy desarrollado, las policías funcionan muy bien, las policías funcionan perfectamente y desde ahí van al juzgado y todo eso está muy bien, pero está montado en base a un sistema policial pero luego queda la realidad del tema del maltrato que es una realidad personal, de cada mujer, sus hijos, su familia y su vida” (G.3)

3.3.2 La violencia como “punta del iceberg” y como algo que sólo les sucede a “algunas mujeres”

La violencia de género en muchas ocasiones se construye como alejada del contexto social que la fomenta y permite, olvidando que ésta representa solamente la punta del iceberg de la pirámide patriarcal.

“Hay una especie de paradoja, un discurso bastante extendido de que la violencia es bastante puntual [...] de casos muy sangrantes, pero luego hay una percepción de que todo el tema del machismo, del sexismo, hay una percepción enorme de igualdad, y se sigue manteniendo la fantasía de que es un tema doméstico, también se genera mucha fantasía respecto a las situaciones de maltrato como si fueran diferentes a las normales” (G.7)

Además de todo ello, la violencia de género se presenta como algo ajeno, algo que sufren “las otras” (por lo general mujeres inmigrantes, empobrecidas, sin estudios). La Macroencuesta 2011, al contrario, muestra que ésta es transversal a la clase, el origen, etc.

3.3.3 Desvalorización y falta de reconocimiento profesional de quienes trabajan en Violencia de Género en los ámbitos de mayor rango social

La falta de prestigio y reconocimiento que tiene el trabajar en temas relacionados con mujeres, y especialmente en temas de violencia de género es algo palpable en los diferentes discursos profesionales. El ejemplo de la judicatura o de los cuerpos de seguridad son los más destacados en este sentido.

“Nosotros necesitamos reconocimiento, en la estadística contabiliza muy poco, son investigaciones muy rápidas, muy cortas, se priman otros servicios y el personal que atiende a la mujer se quema mucho, porque tiene que conseguir la denuncia, que no es fácil, y conseguir que no la retire (más difícil todavía), mantener a ese funcionario/a es muy difícil si no tiene un reconocimiento desde arriba [...] tengo que sujetarlos para que no se vayan” (G.4)

3.3.4 Mujeres beneficiarias frente a sujetos de derechos

Un tema ciertamente invisibilizado es el de un enfoque de la atención en el que prima el paternalismo. Es decir, la consideración de las mujeres como personas menores de edad, infantilizadas, carentes de poder y autoridad para tomar sus propias decisiones; frente a la lectura de éstas como supervivientes de una estructura social, con capacidad de empoderarse. Todo ello tiene como consecuencia, por un lado, las dinámicas de control y de poder que se fomentan, (“mis usuarias”, “mi parcela”) y, por otro, la consideración de las mujeres atendidas como “beneficiarias = que se benefician” de los servicios, y no como sujetos de derechos recogidos en un marco normativo y social.

“No se ha conseguido la mirada de las mujeres como verdaderas supervivientes y la idea de empoderamiento sino como víctimas necesitadas de protección” (E.P.3)

3.4 Garantías de aplicación de la Ley

Como se ha aclarado más arriba, las mayores limitaciones de la ley foral derivan no tanto de la letra de la ley sino de su aplicación. La normativa internacional reconoce esta necesidad y, por ello, establece la obligación de garantizar el desarrollo y la aplicación de los texto legales. Para ello, hace referencia fundamentalmente a los siguientes pilares:

- asignación presupuestaria (necesaria tanto para la implementación de servicios y recursos materiales como para la contratación de recursos humanos);
- desarrollo de políticas públicas donde se concreten medidas de desarrollo de la ley (Planes, protocolos, acuerdos, normas de desarrollo, orientaciones...) y se marquen plazos de ejecución;
- formación obligatoria de las y profesionales que deberán aplicar la ley;
- y, por último, seguimiento y evaluación.

En el caso específico de la ley que nos ocupa, se considerarán otros dos elementos que, pese a no ser considerados como necesarios a nivel internacional, han sido reconocidos como fundamentales por parte de las y los profesionales:

- el trabajo en red (necesario para garantizar la intervención integral que la ley prevé);
- y la aplicación del principio de transversalidad (expresamente reconocido en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres).

3.4.1 Compromiso de financiación

En primer lugar, destacamos que una aplicación completa y eficaz de la ley es posible solamente cuando existe un compromiso claro de financiación. En ausencia del mismo, la ley se convierte en letra muerta, bonita declaración de principios sin apenas efectos prácticos.

Con respecto Ley Foral 22/2002 para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista, existe consenso entre las personas y grupos entrevistados sobre la necesidad de mejorar su dotación presupuestaria, ya que en la actualidad:

“No se han puesto ni medios humanos ni materiales suficientes” [...]. Si no la dotas de los recursos que requieren, al final es papel mojado [...] y en esta ley hay muchas cosas que no se han ido cumpliendo, que no se han creado” (G.7)

Más concretamente, el Instituto Navarro para la Familia y la Igualdad, responsable de la coordinación y gestión de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la

Comunidad Foral de Navarra, evidencia la insuficiencia del presupuesto y los recursos humanos de los que dispone en la actualidad. En palabras de una trabajadora del Instituto: “[...] tenemos carencia de personal técnico especializado, tenemos la misma gente pero con más tareas [...] necesitamos más presupuesto, más recursos humanos” (E.P.4).

Esta escasez de recursos, si bien generalizada, es aún más acentuada en el caso de las políticas de igualdad. Si bien entendemos que, en un contexto de recursos escasos, puede existir la tentación de limitarse a realizar intervenciones-parche, por otra parte es importante resaltar que desligar violencia de igualdad limita enormemente la efectividad de las políticas antiviolencia y de facto anula su capacidad de modificar la estructura social que es causa primaria de esta violencia. Más concretamente, observamos que en el año 2013, solo el 1,9% del total del presupuesto del INAFI fue dedicado a la prevención y sensibilización contra la violencia de género, frente al 8,8% del año 2012, el 19,7% del 2011 y el 26,1% del 2007. En el caso concreto de las asociaciones de mujeres, que realizan un importante trabajo de prevención y sensibilización, se señala que el apoyo económico brindado por el INAFI ha ido reduciéndose hasta desaparecer. Más en detalle, si en 2007 se destinaron 142.564 €, en el año 2012 esta cifra se había reducido un 50% y se situaba en 68.730 €. La partida destinada al asociacionismo de mujeres fue, finalmente, suprimida en el año 2013. En el caso de las partidas destinadas a entidades locales, finalmente, el presupuesto ha pasado de los 50.000 € en el año 2007 a los 10.000 € en el 2013. El Módulo de especialización en Género del Máster en Intervención Social con individuos, familias y grupo y el Título Propio de Experto en Género de la Universidad Pública de Navarra, antes subvencionado por el INAFI, también han desaparecido de la partida presupuestaria de este organismo.

3.4.2 Legislación y políticas públicas

En segundo lugar, una aplicación efectiva de la Ley requiere de políticas públicas que concreten medidas de desarrollo de la misma (sean esos Planes, protocolos, acuerdos, normas de desarrollo, orientaciones, etc.) y marquen plazos de ejecución. A este respecto, el estudio efectuado sugiere que el panorama navarro está atravesado por luces y sombras.

Ante todo, focalizamos la mirada en los Planes de Igualdad elaborados (o no elaborados) por parte tanto de las instituciones gubernativas como de otras instancias (ayuntamientos, universidades, sindicatos, empresas, etc.)². A nivel de Gobierno de Navarra, el balance es

² La relevancia de tales Planes se explica por razones de diversa índole: por un lado, porque habitualmente incluyen acciones específicamente dirigidas a la prevención e intervención en situaciones de violencia de género; por otro, porque, siendo la

ambiguo: por un lado se evidencia que hace ya 12 años que las instituciones gubernativas elaboraron el I Plan de Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres de la comunidad foral de Navarra, cuya duración prevista era de cuatro años (2006- 2010). También se realizó un informe evaluativo sobre el grado de desarrollo que este Plan tuvo. Ambas acciones son claramente positivas, sin embargo, no podemos olvidar que, cuatro años después del fin del periodo de vigencia de ese primer documento, todavía no ha sido elaborado un II Plan de Igualdad.

A nivel departamental, se detectan varias carencias: en primer lugar, de ocho departamentos solamente uno (Educación) posee un Plan de Igualdad. En segundo lugar, incluso en este caso, la aplicación del mismo ha sido deficitaria. Desde el grupo de profesionales del ámbito socio-educativo, de hecho, se señala la escasa incidencia que este Plan ha tenido tanto en la formación del conjunto del profesorado (especialmente en Educación Secundaria) como en la sensibilización del alumnado o la implementación de otros tipos de medidas entorno a la igualdad y la prevención de la violencia de género. Otra deficiencia detectada, en un ámbito especialmente relevante como es el educativo, es la ausencia de un protocolo que sirva de documento de base para la detección de la violencia de género.

Asimismo, y en relación con el apartado anterior, cabe destacar que el desarrollo de medidas de aplicación de una ley requiere que se destinen recursos económicos para este fin. Para ello, especialmente relevante (y positiva) fue la creación, por parte del INAFI, de líneas de subvención específicamente destinadas a ello. Más concretamente, desde esta institución se previeron líneas de crédito para la elaboración de Planes de Igualdad en ayuntamientos, universidades, sindicatos y empresas; para el desarrollo de programas en torno a la violencia de género en el ámbito local; y para la contratación de técnicas de igualdad en los ayuntamientos y mancomunidades. En la actualidad, sin embargo, las primeras dos de estas tres líneas han sido cerradas.

3.4.3 Formación profesional obligatoria

Un tercer pilar fundamental para una aplicación eficaz y efectiva de la ley es la formación de las y los profesionales llamados a ejecutarla. Ellos y ellas, de hecho, son los que diariamente deben hacer realidad aquellos derechos que la ley prevé en abstracto, y solo con una adecuada formación se puede garantizar que la aplicación de tales derechos sea correcta y plena.

violencia de género es un producto de las desigualdades de género y la cultura patriarcal (Moreno 2003; De Miguel 2005; Vives 2011; Marugán 2012), no es posible desligarla de la desigualdad entre mujeres y hombres que tales planes persiguen.

Los grupos de trabajo y las entrevistas individuales que se han realizado muestran con toda claridad que, si bien la ley recoge la necesidad de poner en marcha planes de formación para profesionales, esto no se está cumpliendo debidamente:

“Formación a todos los agentes que van a estar en contacto con mujeres que han sufrido violencia de género, si se ha desarrollado en la ley, pero no se cumple” (G.7).

Más en detalle, la información recopilada sugiere que la formación que se realiza no respeta los estándares de disponibilidad/cantidad, accesibilidad y calidad deseados. Con respecto al primer punto, por un lado se valora que la cobertura existente para la formación de todas las personas que intervienen directa o indirectamente con violencia de género es insuficiente:

“La ley tendría que garantizar la formación de las personas que pueden estar en contacto con víctimas de violencia de género, es que los recursos que más cerca están de las víctimas no tienen garantizada la formación, ¡es que eso no puede ser!” (G.6)

Por otro lado, se evidencia que el hecho de que la formación tenga carácter voluntario y no obligatorio hace que ésta llegue solamente a las y los profesionales que ya de antemano estaban más sensibilizadas/os con el tema:

“Llevamos muchos años intentando que el profesorado se forme, pero no que dependa de la voluntad de cada quien, ¡no!, como sistema educativo” G.5

Con respecto a la accesibilidad, se plantea la necesidad de revisar los criterios de acceso a la formación. Más concretamente, se evidencia que en la actualidad se tiene en cuenta la categoría profesional (y más concretamente, el hecho de que la persona sea o no funcionaria de la administración pública) por encima de la proximidad del servicio y la intervención directa con mujeres víctimas, con resultados a veces absurdos:

“Que haya una formación específica en violencia de género y que no puedan acceder, porque no son funcionarias, las trabajadoras de los recursos de acogida, ¡es que se me cae el alma a los pies!, que puede acceder una trabajadora de la biblioteca pública y no pueda, la coordinadora de un centro de acogida... ¡algo no estamos haciendo bien!”(G.6)

En relación a la calidad de la formación, finalmente, se plantean varios problemas (desde la falta de materiales unificados y de calidad para toda Navarra hasta los inconvenientes derivados de la elevada movilidad de las y los profesionales). Desde nuestro punto de vista, sin embargo, la limitación más significativa guarda relación con el tipo de actividades de formación que se lleva a cabo: los cursos organizados y financiados por el INAFI, por

ejemplo, tienen una duración que oscila habitualmente entre las 2,30 y las 4 horas³ y cuentan con una asistencia que fluctúa desde 11 participantes en los cursos más especializados hasta 100 en los cursos más amplios de sensibilización. Se trata, evidentemente, de características que son incompatibles con la realización de una formación en profundidad. En otras palabras, parece que se están confundiendo charlas con formaciones, cuando se trata de actividades claramente distintas.

Emblemático es el caso de Casa de Acogida: pese a que se trata de un recurso especializado, donde se interviene exclusivamente con mujeres que han experimentado violencia de género y con sus criaturas, no se requiere a las trabajadoras de la misma ninguna formación previa en género y violencia de género. Solamente se les exige que realicen 20 horas de formación especializada a cumplir en 4 años: se trata de requisitos claramente insuficiente (tanto las horas como los plazos en los que hay que realizarlas)

Muy significativo es también el caso del Módulo de especialización en Género del Máster en Intervención Social con individuos, familias y grupo y del Título Propio de Experto en Género de la Universidad Pública de Navarra. Se trata de cursos de formación que cumplen con los requisitos de calidad (continuados el tiempo, con formación en género y duración de 180 y 225 horas presenciales respectivamente) y que, sin embargo, en la actualidad han desaparecido de la partida presupuestaria del INAFI.

Del análisis de la formación se desprende, en consecuencia, la necesidad de impulsar programas continuados y obligatorios, frente a las acciones formativas de carácter esporádico y voluntario que se realizan en la actualidad.

3.4.4 Coordinación y trabajo en red

El trabajo en red se ha considerado un elemento clave para la implementación de la ley ya que, en su ausencia, sería impensable poder desarrollar un trabajo profesional no sólo integral sino también eficiente y eficaz.

A este propósito, los y las profesionales del ámbito policial y jurídico señalan que existe una buena coordinación entre ellos y que incluso han mejorado el protocolo de actuación. Las y los profesionales de otro tipo de servicios y recursos, sin embargo, realizan una valoración

³Estos datos se refieren exclusivamente a los cursos de los que se conoce su duración y que no son la totalidad de los que se han impartido.

claramente menos optimista: *“Nos faltan elementos de coordinación [...] hay muchas resistencias para la coordinación”* (E.P.3).

A nivel general, se reconoce que, si bien cierta coordinación (tanto entre profesionales del mismo recurso como entre recursos) existe, la mayoría de las veces ésta se logra por medio de redes informales, establecidas desde la voluntariedad y el conocimiento personal, mientras que las redes de coordinación formales son muy escasas.

Es más, las profesionales entrevistadas evidencian que, si bien uno de los requisitos de la atención integral es la realización de un trabajo coordinado entre profesionales sobre cada caso individual, éste no se lleva a cabo. Muy al contrario, lo que a menudo se considera coordinación y trabajo integral, son en realidad hechos puntuales o incluso simples derivaciones entre recursos.

“[...] es necesario plantear objetivos comunes en red entre profesionales de educación, salud, orientación familiar, servicios sociales para hacer un trabajo con la mujer, más con la actitud de trabajar todos juntos que con la de ya lo he derivado a servicios sociales y me quedo con la conciencia tranquila” (G.2)

Un tema muy destacado y al que se dio importancia como elemento de coordinación es la elaboración de informes que sirvan como pruebas en los juzgados y fiscalía. A este propósito, los problemas de coordinación son muy significativos, sobre todo en el caso de informes elaborados por servicios de ámbito local (técnicas de igualdad y SMAM), cuyas evaluaciones no se reconocen como válidas, porque en los Juzgados solamente se aceptan informes elaborados por instituciones del Gobierno de Navarra. Es más, a este respecto se detecta una tendencia negativa, ya que si años atrás los informes del SMAM y de las áreas de igualdad municipales sí eran aceptados en los juzgados de violencia, ahora ya no son reconocidos como válidos.

“Ahora no valen los informes psicológicos de área como la nuestra (igualdad), antes se aceptaban y ahora comienzan a rechazarlos [...] entonces si no te valen los informes de la gente que lleva dos años o un año con el proceso de una mujer ¡ya me contarás! [...]” (E.P.3)

Finalmente, con respecto a la coordinación entre Instituciones y organizaciones de la sociedad civil, se destaca que ésta es simplemente inexistente.

3.4.5 Aplicación del principio de transversalidad

Otro elemento fundamental para una eficaz puesta en marcha de la ley es la aplicación del principio de transversalidad (expresamente estipulado en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres).

La aplicación de este principio es uno de los retos más complejos para las personas que trabajan la Igualdad en las administraciones de cualquier ámbito. En la práctica, exige ir sensibilizando y formando a direcciones, departamentos, áreas, servicios, secciones, etc., que conforman el conjunto de las instituciones. Se reconoce que este trabajo apenas se ha abordado y, cuando se ha hecho, ha sido más por afinidades personales que por la existencia de una conciencia política compartida acerca de su relevancia:

“El trabajo transversal no se hace [...] vamos a peor y con mucho... a nivel de ayuntamiento es horroroso, la transversalidad funciona por afinidades personales, o suerte de que llegue alguien formado [...] nosotras con algunas áreas tenemos sintonía pero con otras nada, les sigue pareciendo auténticas chorradas [...] la transversalidad es uno de los elementos difícilísimos, ahí se ve todo, cosas estancas, competencias (“que vienes tú a contarme a mí de lo que yo hago”...) es terrible, para nosotras es mucho más fácil coordinar en cosas puntuales” (E.P.3)

3.4.6 Seguimiento y evaluación

Finalmente, cabe destacar que, para que el desarrollo y la aplicación de los texto legales queden garantizados, se necesitan herramientas de seguimiento y evaluación de los mismos.

En el caso que nos ocupa, por un lado, se reconoce la necesidad de tales herramientas:

“Se necesitan mecanismos de control de la propia ley, para ver si funciona o no y de revisión para saber los resultados y si no se establecen esos mecanismos con los que lo puedas llevar a cabo, no sirve de nada y esto me parece muy grave” (G.2).

Por otro lado, sin embargo, se evidencian claras lagunas a este respecto. Más concretamente, desde el Organismo de Igualdad de la Comunidad Foral, se valora que, más que evaluación, lo que se hace es seguimiento, ya que simplemente se carece de indicadores de evaluación:

“Una evaluación como tal no tenemos porque no tenemos indicadores de evaluación, hacemos más seguimiento que evaluación” (E.P.4)

4. Conclusiones

La violencia de género que se ejerce contra las mujeres es una de las violaciones de Derechos Humanos más frecuentes e invisibilizadas a nivel tanto global como local. En la Comunidad Foral de Navarra, para tratar de erradicar este fenómeno, se promulgó la Ley Foral, pionera en el Estado español, 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista (modificada por la Ley Foral 12/2003, de 7 de marzo y llevada a la práctica a través del Decreto Foral 16/2007, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 22/2002). Dicha ley ha supuesto el marco de acción tanto para las instituciones como para la sociedad civil organizada, sobre todo los grupos de mujeres y/o feministas. Los esfuerzos en este sentido han sido intensos, lo que ha dado como resultado la puesta en marcha de un Acuerdo inter-institucional para la coordinación de la respuesta frente a estas agresiones, acciones de investigación de la violencia, prevención, información y atención, protección y mejora del acceso a la justicia para las supervivientes, así como el trabajo con agresores.

Pese a ello, la violencia de género persiste de múltiples formas -además de la cometida en las relaciones de pareja o ex-pareja-, lo que ha hecho necesaria una evaluación profunda de los doce años de andadura de la Ley Foral 22/20002. Esta evaluación, llevada a cabo a través del Diagnóstico realizado por el Grupo investigador de género (GIG) de la Upna, ha sido la base para la Ponencia que aquí se ha presentado.

A continuación, se exponen las principales conclusiones del diagnóstico realizado. En primer lugar, se destaca que la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista ha sido un paso importante y necesario en la lucha contra la violencia de género en Navarra, obteniendo por parte de las/os profesionales una valoración positiva respecto a la misma. Pese a ello, existen dos desajustes considerados por las/os profesionales claves y que se considera deberían solventarse. El primero de ellos hace referencia a la necesidad de una conceptualización de la violencia de género en su sentido más amplio, para recoger todas las formas posibles de violencia contra las mujeres existentes. El segundo, a la necesidad de incluir a las mujeres sujetas de derechos que quedan fuera de protección de la ley, bien porque ésta no las recoge (trata, mutilación genital femenina, etc.) o bien porque en la aplicación de la misma quedan, de facto, excluidas (agresiones sexuales, mujeres en situación de discriminación múltiple y menores, principalmente niñas).

Otro de los aspectos que ha sido destacado por parte de las/os profesionales es el relativo a las incoherencias existentes entre el enfoque y filosofía de la Ley Foral contra la violencia de género, propuesta desde una perspectiva de igualdad, y el Reglamento que la regula desde la perspectiva de los Servicios Sociales, que carece de perspectiva de género. Esto tiene consecuencias en relación al enfoque desde el que se trabaja (asistencialismo vs. derechos humanos), al diseño y a la implementación de los recursos (con o sin perspectiva de género y transversalidad de género) y a la intervención (integral o no). Todo ello queda reflejado en la intervención asistencialista que se lleva a cabo en la mayoría de recursos que intervienen con mujeres supervivientes (falta de protagonismo, paternalismo, sobreprotección e infantilización, ausencia de empoderamiento y/o autonomía); en la prevalencia de una mirada judicial predominante en los procesos de violencia, que no hace sino visibilizar, de forma práctica, la carencia de una perspectiva integral que marca la Ley (intervención focalizada en casos “individualizados” y de “mayor violencia” vs desincentivación de cambios estructurales profundos); y en la falta de reconocimiento profesional de aquellas/os profesionales que trabajan con mujeres o en violencia de género.

Finalmente, con respecto a las garantías de aplicación de la ley, se señalan varias limitaciones. En primer lugar, se detecta una clara necesidad de mejorar su dotación presupuestaria, sobre todo en relación a las políticas de igualdad (pilar fundamental de las políticas antiviolencia). En segundo lugar, se señalan deficiencias en la elaboración de medidas de desarrollo de la ley (ej. Planes de Igualdad). En tercer lugar, se evidencian grandes carencias en la formación de las y los profesionales que deben aplicar dicha ley (más concretamente, parece confundirse la impartición de charlas con la realización de formación). También se detecta la necesidad de mejorar la coordinación (tanto entre instituciones como entre éstas y las organizaciones de la sociedad civil) y de llegar a una verdadera aplicación del principio de transversalidad recogido en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Finalmente, se evidencian la ausencia de herramientas de evaluación de la ley, necesarias para detectar y solucionar limitaciones y fallos de la misma.

En conclusión, consideramos necesario remarcar la necesidad de seguir trabajando y aunando esfuerzos con el objetivo de cumplir la legislación internacional, nacional y foral existente en materia de violencia de género, pues ésta es, no puede olvidarse, de obligado cumplimiento para Navarra.

5. Bibliografía

- Consejo de Europa. (2011). *Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*. Estambul, 11 de mayo de 2011.
- De Miguel Álvarez, A. (2005) La construcción de un marco feminista de interpretación: la violencia de género. *Cuadernos de trabajo social*, 18, 231-248.
- Durán Febrer, M. (2004). Análisis jurídico feminista de la ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la violencia de Género. *Una perspectiva de Género*, 17, 4-5.
- Marugán Pintos, B. (2012). Domesticar la violencia contra las mujeres, una forma de desactivar el conflicto intergéneros. *Investigaciones feministas*, 3, 155-166.
- Ministerio de Interior (2010). *Manual de buenas prácticas policiales para combatir la violencia contra las mujeres en la UE*. Madrid: Ministerio del Interior.
- Ministerio de Sanidad, Política social e Igualdad (2009). *Violencia de Género en los Pequeños Municipios del Estado Español 2009*. Madrid: Ministerio de Sanidad.
- Moreno Marimon, M., Sastre, G. Y Hernández, J. (2003). Sumisión aprendida: un estudio sobre violencia de género. *Anuario de psicología*, 34 (2), 235-251.
- Naciones Unidas. Asamblea General (1998). *Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal*. Doc ONU: A/RES/52/86 de 2 de febrero de 1998.
- Naciones Unidas. Comité de la CEDAW (1992). *Recomendación general 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 11º período de sesiones, 1992, Doc. de la ONU: HRI/GEN/1/Rev.1 at 84.
- Naciones Unidas. División para el Adelanto de la Mujer/Oficina contra la Droga y el delito (2010). *Manual de Buenas prácticas de legislación sobre violencia contra la mujer*, Nueva York.
- Vives Cases, C. (2011). Un modelo ecológico integrado para comprender la violencia contra las mujeres. *Feminismo(s)*, 18, 291-299.

P 12. GÉNERO. POLÍTICAS SOCIALES, DISCRIMINACIÓN Y DESIGUALDAD DE GÉNERO

Gasto social e igualdad de género en tiempos de crisis. El caso gallego

Isabel Diz

Marta Lois

USC

isabel.diz@usc.es

martairene.lois@usc.es

Recientemente se han publicado numerosos artículos en relación a las consecuencias de de la crisis en el ámbito educativo, sanitario, laboral y cultural, pero son pocas las aproximaciones centradas de manera exclusiva en el campo de las políticas de igualdad de género. En ocasiones, se tiene la sensación de que los propios gobiernos las consideran políticas no prioritarias, políticas de segundo orden, a implementar mayormente en épocas de bonanza económica, como si la igualdad de género constituyera un valor prescindible, una suerte de lujo para los tiempos que corren. Ahora bien, al mismo tiempo, teniendo en cuenta que actualmente la ciudadanía en general siente aprecio por el Estado de Bienestar y desarrolla actitudes ciertamente positivas respecto a la igualdad entre mujeres y hombres, los gobiernos se inhiben de presentar abiertamente este argumento diseñando estrategias más sutiles destinadas a esquivar la posible resistencia ciudadana frente a los ajustes en las políticas sociales como la igualdad.

En esta comunicación nos vamos a acercar a este debate a través de las políticas de igualdad de género en Galicia. Para ello esta investigación se centra fundamentalmente en el análisis del gasto social vinculado a la agenda en igualdad.

Uno de los indicadores más empleados para medir el cambio, la expansión o el retroceso de una política social sigue siendo el gasto social. El mayor o menor porcentaje de gasto social, en general, permite evaluar el grado de compromiso político adquirido por los ejecutivos. Pero además el análisis de a qué tipo de políticas y actividades va destinado este gasto nos permiten observar cuáles son los objetivos de una política determinada, en nuestro caso la de género.

Como hemos demostrado en otros análisis (Diz y Lois, 2011; Diz y Lois, 2015) y como describiremos en el siguiente apartado, las políticas de igualdad de género han sufrido una ralentización desde la aparición de la crisis y la vuelta al poder del Partido popular

hace ya dos legislaturas. Uno de los ámbitos de actuación del gobierno en los que queremos constatar estas transformaciones es en el relativo a los presupuestos.

Nuestra hipótesis es que la crisis y el color político del gobierno está llevando a una reducción de los presupuestos destinados a las políticas de igualdad, pero también a un giro estratégico en cuanto a los programas financiados, que conlleva cambios significativos en la agenda de la igualdad en Galicia hacia un proyecto con vocación no feminista.

Para comprobar nuestra hipótesis analizaremos la evolución del gasto social en Galicia y los presupuestos dedicados a los programas de las políticas de género durante el período 2008-2014.

Esta comunicación se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado describiremos la evolución de las políticas de igualdad en Galicia; en un segundo apartado analizaremos la evolución del gasto social en y los presupuestos dedicados a las políticas de género; en un tercer apartado resumiremos las conclusiones más relevante de nuestro análisis.

1. Las políticas públicas de género en Galicia: la consolidación de la estrategia del *mainstreaming* en tres etapas.

Como se sabe, las distintas estrategias que han configurado las políticas públicas de género han evolucionado desde la promoción de la igualdad de trato, pasando por las acciones específicas enfocadas hacia las mujeres hasta llegar a la más novedosa y ambiciosa estrategia del *mainstreaming*. Esta misma evolución es seguida por las políticas de género desarrolladas en la comunidad gallega en las últimas décadas. En este apartado vamos a describir brevemente como se ha ido desarrollando esta política refiriéndonos principalmente al proceso de introducción de la estrategia del *mainstreaming*. Para ello nos vamos a referir a tres etapas del desarrollo de estas políticas que coinciden con tres períodos políticos diferenciados. Los primeros pasos en el desarrollo de las políticas de igualdad coinciden con el gobierno Fraga del año 89. A partir de ahí durante toda la década de los noventa, coincidiendo con las distintas mayorías absolutas del presidente conservador, podemos establecer una primera etapa. La segunda etapa de evolución de estas políticas coincide con la legislatura 2005-2009 de gobierno bipartito formado por el PSdeG- PSOE y el BNG. Finalmente, se puede

establecer una tercera etapa, que se extiende hasta la actualidad, y que comienza con el primer gobierno de Núñez Feijóo del año 2009.

Primera etapa

Pues bien, La *Ley 3/1991, del 14 de enero, de creación del Servicio Gallego de Promoción de la Igualdad del hombre y de la mujer (SGI)* fue debatida y aprobada en el Pleno del Parlamento de Galicia el 18 de diciembre de 1990. Su aprobación supuso el punto de partida del feminismo institucional en la comunidad gallega al crear el primer organismo específico cuya finalidad principal era la de introducir las políticas de igualdad a nivel autonómico. A partir de ahí, durante toda la década de los 90 se produjo un progreso continuo de las mismas motivado, en gran medida, por la lógica evolutiva y el desarrollo de este organismo y de los instrumentos y estrategias propios de este tipo de políticas.

En cuanto al desarrollo del SGI, durante toda esta primera etapa, estuvo adscrito orgánicamente a consejerías relacionadas con los servicios sociales, familia y empleo. De esta manera, las políticas de género se situaban en consejerías de bajo nivel de influencia y que actuaban en ámbitos con poca incidencia para las restantes unidades de gobierno

En cuanto a los instrumentos y estrategias, en primer término, se desarrollaron como instrumentos específicos de actuación los planes plurianuales de igualdad y, más adelante, normativa específica. La aprobación de los diferentes planes, cuatro en concreto durante esta etapa, determinó una continua revisión y ampliación de la agenda política. De hecho, es en el tercer plan correspondiente a los años 1998-2001 que se incorpora por primera vez la estrategia del *mainstreaming* a las políticas de igualdad. Esta continua evolución de instrumentos y estrategias tiene un hito importante en la aprobación de la *Ley Gallega 7/2004, del 16 de julio, para la Igualdad de Mujeres y Hombres*. Con esta ley, que supone la consolidación de las políticas de igualdad en Galicia y el final de esta primera etapa, Galicia se convierte en una de las comunidades pioneras en adoptar institucionalmente el *mainstreaming*. En cualquier caso, pese a los instrumentos que regula, esta ley no consigue la profundización necesaria para una buena implementación del mismo y está muy lejos de alcanzar el desarrollo legal de la *Ley 4/2005, para la igualdad de mujeres y hombres* aprobada por el país Vasco que se ha convertido en el referente para las normativas de igualdad españolas, incluida la principal ley a nivel estatal (Alonso, 2014).

Por lo tanto, se puede afirmar que durante esta primera etapa, el Partido Popular llevó a cabo políticas de igualdad de manera similar a como ocurrió en otras autonomías. Como señalan distintas autoras (Orbals, 2008; Threlfall, 1996), a diferencia de otros contextos, estas políticas fueron paulatinamente aceptadas en España incluso en administraciones más conservadoras. En general, los partidos conservadores incrementaron sus actitudes favorables a las demandas feministas de igualdad de género como consecuencia de aspectos diversos como la necesidad de competir con la izquierda por el voto femenino, la creciente influencia de la legislación supranacional europea así como una mayor incorporación de las mujeres a la política (Ruiz Jiménez, 2002:239). No obstante, esta coincidencia con partidos situados en distinto lugar del espectro ideológico, no implica una coincidencia de resultado y contenido respecto a estas políticas. De acuerdo con Candice Orbals, el color político del gobierno marcó una diferencia significativa entre los casos gallego y andaluz. En Galicia, implicó un alejamiento de las demandas feministas y unas políticas públicas centradas en el papel de la mujer como madre y en el marco de la familia (Orbals, 2008).

Segunda etapa

El período de legislatura iniciado en 2005 con el gobierno bipartito supuso un salto cualitativo tanto respecto al contenido de las políticas como al aumento de las estructuras.

Así, en primer lugar, la dependencia orgánica de la política de igualdad transita hacia una mayor relevancia. El Servicio Gallego de Igualdad se adscribe en este período al entorno de Presidencia. Este nivel determina la presencia en un plano ventajoso y constituye además un nivel privilegiado para la introducción de la estrategia del *mainstreaming*, ya que favorece la capacidad de influencia y de coordinación con otros organismos para que incluyan la igualdad entre sus objetivos.

Desde este último punto de vista, esto es, su capacidad para favorecer la introducción del *mainstreaming*, también es preciso explicar la novedad que representó, en cuanto a diseño estructural de las políticas de igualdad, la creación de una Secretaría General de Igualdad dependiente de la vicepresidencia del gobierno. Sin duda, la capacidad ejecutiva de una secretaría general, frente a un organismo autónomo, significa situar en un primer plano de la agenda política la igualdad de género. Además la coexistencia de dos estructuras- Secretaría y SGI- con responsabilidades en igualdad,

garantizaba el mantenimiento de una estrategia *dual* reclamada aún como imprescindible para el avance de las políticas de igualdad.

Por otro lado, los nuevos planes e iniciativas legislativas se llevaron a cabo con una vocación de implementación completa del *mainstreaming* en todas las áreas y en todas las políticas. El V Plan de igualdad (2007-2010)¹ supuso un salto cualitativo respecto de las políticas de género por dos motivos. En primer lugar, y por primera vez, nos encontramos delante de un Plan del Gobierno gallego. Los planes anteriores habían sido aprobados por el Pleno del Consejo del SGI, lo que significaba un compromiso menor por parte del gobierno del momento y una mayor dificultad para lograr que otros departamentos se sintieran forzados a la hora de cumplir las medidas recogidas en los mismos. En segundo lugar, la alusión explícita que se hace en el título a mujeres y hombres como destinatarios del V Plan, frente a la referencia sólo a las mujeres en los anteriores, evidencia el cambio de perspectiva a la hora de entender las políticas de igualdad como algo que beneficia a la sociedad en su conjunto y que necesariamente tiene que implicar también a los hombres.

En el año 2007 la actuación legislativa en materia de igualdad da un paso significativo en la incorporación del *mainstreaming* a la acción de la Administración autonómica. A través de la *Ley 2/2007, del 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia*, y de la *Ley 11/2007, del 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género* se produce la incorporación del objetivo de la igualdad como dimensión central en la actuación de políticas sectoriales: violencia y trabajo. Pero no solo eso, estas dos leyes fueron aprovechadas por el legislador gallego para profundizar el *mainstreaming* a través de la creación de muchas de las herramientas e instrumentos necesarios para su implementación. Así, con este objetivo se pusieron en marcha, entre otras, herramientas *organizativas* que permiten la implementación de esta estrategia- Unidad de Género en la Consejería de trabajo (creada en la *ley 2/2007*), la Unidad mujer y ciencia (creada en el *Decreto 33/2007*) o la *Comisión Interdepartamental de Igualdad* (creada en la *Ley 11/2007*)- y, *participativas* de inclusión de las voces de las mujeres- Consejo Gallego de las Mujeres (creado por la *Ley 11/2007*)-

Todos estos cambios importantes deben comprenderse como resultado del proceso de consolidación de la estrategia estructural del *mainstreaming* iniciada a mediados de los

¹ V Plan del Gobierno gallego para la igualdad entre mujeres y hombres, 2007-2010

años noventa, pero también, como fruto de la voluntad política del momento. A partir del cambio en el gobierno en el año 2005 y hasta principios del 2009 destacan dos aspectos importantes para el análisis de la evolución de las políticas de igualdad. Por una parte, el gobierno es ocupado por dos partidos -PSdeG-PSOE y BNG- con una importante tradición de defensa de los intereses de las mujeres. Por otro lado, al tratarse de un gobierno bipartito, los dos partidos intentaron liderar la política de igualdad desde sus áreas de gobierno.

Tercera etapa

Cuando el gobierno de Núñez Feijoo llega al poder en el 2009 se encuentra que la comunidad autónoma gallega había alcanzado un notable estado de madurez e institucionalización de las políticas de igualdad de género equiparándose con las autonomías más avanzadas y el nivel estatal. Además, las leyes aprobadas por el gobierno anterior marcaban una hoja de ruta a seguir con el necesario desarrollo normativo de las mismas. En este contexto las acciones de gobierno podían transitar, por lo menos, por tres caminos: avanzar profundizando en el desarrollo de la estrategia del *mainstreaming* ampliando su alcance con la creación de las herramientas del mismo en todos los ámbitos del gobierno, continuar con las políticas públicas diseñadas siguiendo la hoja de ruta marcada más arriba y retroceder en lo alcanzando eliminando o paralizando los instrumentos y/o herramientas estratégicos que se habían creado.

Una de las primeras medidas en el ámbito de la igualdad que tomó el gobierno de Núñez Feijoo al llegar al poder es la aprobación de la *Ley 7/2010, del 15 de octubre, por la que se suprime el organismo autónomo Servicio Gallego de Promoción de la Igualdad del hombre y de la mujer y se modifican determinados artículos de la Ley 2/2007, del 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia*. Tras diecinueve años de funcionamiento, el SGI, que significó el punto de arranque del feminismo institucional en Galicia, fue suprimido aludiendo a criterios de racionalización de las estructuras. La ley argumentaba que con la concentración de las funciones en la ya existente Secretaría General de Igualdad se ganaba en eficacia a la hora de aplicar el *mainstreaming*. Pues bien, a pesar de que podemos mantener la argumentación que hace la ley respecto a la estrategia del *mainstreaming*, distintos estudios y la evidencia empírica siguen mostrando que los organismos autónomos, como instituciones específicas de igualdad, son los más adecuados y extendidos en el

conjunto de las autonomías² para garantizar la continuidad y la estabilidad de las políticas de género, al tiempo que impiden que estas sufran grandes retrocesos con los cambios de gobierno. Quizás nos encontramos en una de las situaciones señaladas por Alonso (Alonso, 2014) en las que el resultado de la incorporación del *mainstreaming*, en lugar de suponer un refuerzo para las políticas previas, en cierta medida ha puesto en peligro su supervivencia eliminando acciones específicas consolidadas y organismos de igualdad.

Con esta ley también se produce una modificación en relación con otra de las estructuras creadas anteriormente. Nos referimos a la Unidad administrativa de Igualdad del departamento de trabajo. La unidad deja de estar vinculada a la Secretaría General de Trabajo, para coordinarse sólo con el departamento de la administración autonómica competente en materia de igualdad. Pierde así, en cierta manera, mucho de su carácter transversal y capacidad de incidencia, al no ser el propio departamento de trabajo el que dirige la política de igualdad en su ámbito.

Si seguimos analizando la evolución de los instrumentos desarrollados en la etapa anterior, un segundo grupo de herramientas organizativas que nacieron durante el gobierno bipartito corresponde a estructuras centradas en mejorar la coordinación entre departamentos, o entre niveles institucionales, con el fin de facilitar la revisión de todas las políticas. Se creó como vimos, la *Comisión Interdepartamental de Igualdad* (ley 11/2007). Esta Comisión fue fundamental para la elaboración del V Plan del año 2007, y, sin embargo, no ha actuado de la misma manera en la elaboración del VI Plan, en el que la participación de los distintos departamentos del ejecutivo se realizó a través de la Comisión de Secretarías Generales Técnicas y no a través de los consejeros y consejeras encargados de los distintos departamentos.

Esta última experiencia parece ser la inspiradora de lo regulado en el *Decreto 157/2012*³, en el que se desarrolla esta Comisión. Según se establece en el mismo, esta Comisión estará integrada por las Secretarías Generales Técnicas en calidad de vocales. La presidirá la persona titular del departamento al que se adscriba la política de igualdad y la vicepresidencia será ocupada por la persona responsable de esta política.

² La organización exclusivamente política – direcciones generales en su mayoría- está presente tan sólo en los casos de Cantabria, Valencia, Madrid y Castilla-León.

³ *Decreto 157/2012, del 5 de julio de 2012, por el que se desarrolla la Ley 11/2007, del 27 de julio, gallega para la prevención integral de la violencia de Género en lo relativo a los órganos consultivos y de participación.*

La normativa de la etapa anterior, como vimos, también creaba instrumentos organizativos cuya estructura y funcionamiento debía ser desarrollado normativamente. Hablamos del *Consejo gallego de las mujeres* y del *Consejo gallego de participación de las mujeres en el ámbito del empleo y de las relaciones laborales*. El *Decreto 157/2012* declara extinguido organizativamente este último y asigna sus funciones al Consejo Gallego de las mujeres, a la vez que regula su formación y composición. Además, siguiendo esta normativa, desde principios de marzo del 2014, está constituido este Consejo Gallego de las mujeres, después de un proceso de selección en el que participó parte del tejido asociativo gallego de mujeres.

Por otro lado, en esta etapa, la Xunta de Galicia en materia de igualdad sigue utilizando los planes y la normativa específica como instrumentos de intervención. En este sentido, se aprobó el *VI Plan gallego para la igualdad entre mujeres y hombres. Estrategia 2013-1015*. Este plan mantiene la perspectiva transversal que había inaugurado el plan aprobado por el bipartito, así como parte de la metodología de elaboración, contando con el conjunto de las consejerías del gobierno de la Xunta de Galicia. Ahora bien, en este último Plan en contraste con el anterior, se omiten las referencias al feminismo y se intensifican las medidas relacionadas en mayor medida con el empleo, la conciliación y la violencia de género.

En cuanto a la normativa específica, el gobierno de Núñez Feijóo aprobó la *Ley 5/2010, del 23 de junio, por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada*. En esta norma se pone de manifiesto una nueva orientación en la dirección de las denominadas acciones “pro vida” que hacen pensar en un claro cambio de agenda de la administración popular respecto de las políticas de género del gobierno bipartito. En realidad, es una ley que guarda una relación muy estrecha con otras leyes autonómicas aprobadas por gobiernos del partido Popular⁴. En 2011 se aprobó la *Ley 3/2011 del 30 de junio de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia*

En resumen, a partir del 2009, con el regreso del PP al gobierno autonómico y bajo un contexto de persistente y profunda crisis económico-financiera se han ido desdibujando sustancialmente los logros obtenidos en materia de igualdad. En términos generales se

⁴ Son la *Ley 6/2009, de 30 de junio, de la Generalitat, de Protección a la Maternidad* y la *Ley 14/2008, de 18 de diciembre, por la que se crea y regula una red de apoyo a la mujer embarazada*. Al parecer, el origen de estas leyes se encuentra en la iniciativa legislativa popular de la Fundación Red Madre. Es una red de asociaciones de asesoramiento a las embarazadas impulsada en 2007 por el Foro Español de la Familia.

puede concluir que el estado de madurez e institucionalización de las políticas de igualdad de género alcanzado en la segunda etapa ha dado muestras de de algún retroceso, sobre todo en términos de eliminación y redefinición de instrumentos organizativos que garanticen el desarrollo amplio del *maistreaming*. Asimismo, aunque el gobierno popular durante las dos últimas legislaturas ha desarrollado parte de la normativa específica en igualdad, se observa un giro estratégico en los contenidos y en la elaboración de la agenda política de género hacia un proyecto con vocación no feminista.

Gasto social y agenda en igualdad

En los últimos años se ha debatido bastante acerca de que aspectos relacionados con las políticas sociales, el bienestar y la igualdad de género debemos tener en cuenta para valorar el alcance de las reformas y los posibles retrocesos. Hasta el momento, con el fin de determinar el estado de desarrollo de la igualdad en Galicia en esta comunicación hemos analizado la evolución y los cambios experimentados en los últimos años respecto al mandato, las herramientas y los resultados sobre la normativa vigente. Ahora bien, uno de los indicadores más empleados para medir el cambio, la expansión o el retroceso de una política social sigue siendo el gasto social, es decir, los recursos económicos destinados por un gobierno a las políticas sociales. El mayor o menor porcentaje de gasto social, en general, permite evaluar el grado de compromiso político adquirido por los ejecutivos.

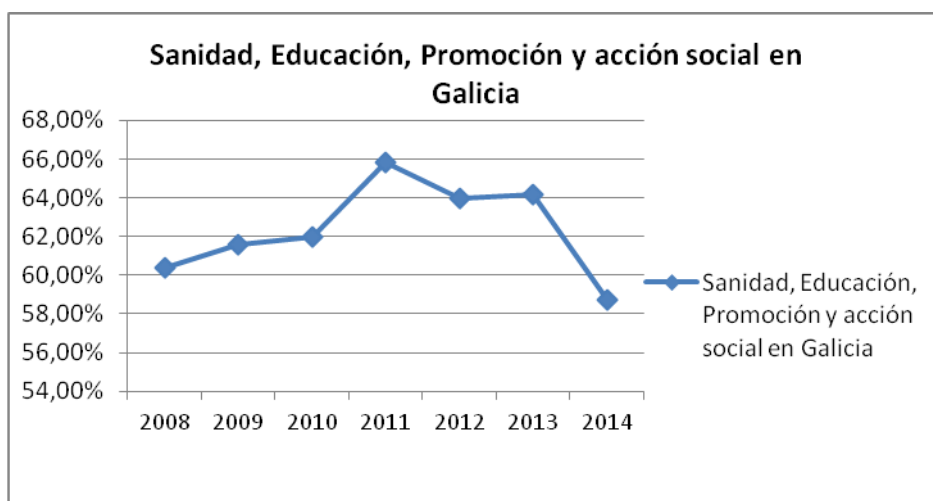
Hacer un seguimiento del gasto social permite valorar que áreas y qué políticas son priorizadas o aprobadas frente a otras, da cuenta de un plan de actuación del gobierno.

Cuando se aborda el tema del gasto social sin embargo es preciso ser especialmente cuidadoso. Recientemente este debate ha sido objeto de importantes críticas en la medida en que el empleo del denominado esfuerzo en bienestar - gasto social como porcentaje del PIB- no permite explicar siempre el alcance real que la reducción que determinadas políticas sociales tiene sobre las personas. De ahí por tanto la necesidad de analizar mejor cómo se distribuye y cuál es el contexto en el que se realiza el gasto social; por ejemplo evaluando la duración y tipo de prestaciones, el tipo de programas, si tienen un carácter universal o restrictivo, si se producen recortes importantes en unos programas y expansión en otros y cuáles son, en definitiva, las consecuencias concretas que tienen para las personas y sus derechos sociales.

La limitada propensión de los gobiernos a reconocer recortes en los programas de bienestar está vinculada durante los últimos años de manera exclusiva a afianzar el discurso de la no reducción del gasto social. De manera que una vez anunciado por parte de un gobierno que el gasto social no se reduce de forma significativa sino que incluso se mantiene, se concluye que no se producen retrocesos ni recortes. Para ver el posible contraste entre los presupuestos antes y durante los años de crisis económica hemos recogido los datos relativos al gasto social a partir de 2008 hasta 2014 entendiendo como inicio de la crisis 2009 aunque acusado presupuestariamente a partir del año 2010.

En general, pese a la declaración gubernamental de garantía de “blindaje del gasto social” durante la crisis, en la evolución funcional de los presupuestos gallegos relativos a Sanidad, Educación, Acción y Promoción social, y de acuerdo con los datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones, se observa que a partir de 2011 se produce un descenso del gasto social siendo más llamativa la caída especialmente en el ejercicio 2014 de más de 5 puntos porcentuales y situándola en los niveles más bajos de los últimos años (ver gráfico 1).

Grafico 1. Gasto social en Galicia

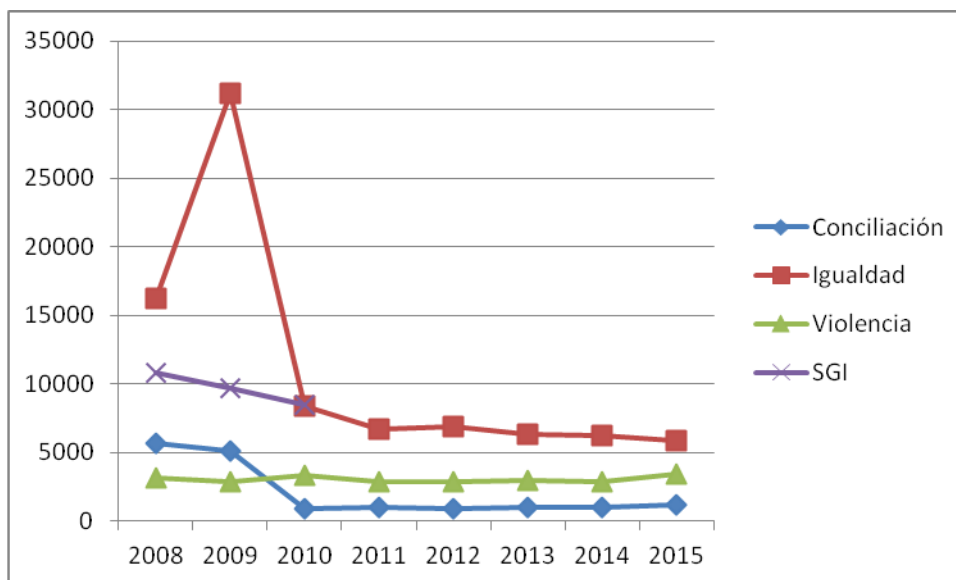


Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda

Por su parte, si nos centramos en el gasto dirigido a las políticas de igualdad de género hay que tener en cuenta que las nuevas ingenierías de gasto social poseen contornos difusos que dificultan tanto el análisis como la interpretación de las mismas. En efecto, las políticas vinculadas a la igualdad de género comprenden un amplio espectro de actuaciones orientadas a corregir las situaciones de desigualdad entre mujeres y hombres y por lo tanto, en la medida en que obedecen a una estrategia dual de aplicación de políticas específicas de igualdad al tiempo que de aplicación transversal en todas las políticas - educación, sanidad, vivienda, empleo, dependencia, etc...- no resulta fácil medir el compromiso de gasto concreto ni cómo estas políticas se ven afectadas por los recortes. Y es que uno de los principales requisitos de la aplicación del mainstreaming es precisamente la necesidad de integración en las actuaciones propias de cada uno de los departamentos de gobierno. En cualquier caso, en los apartados anteriores ya hemos señalado qué aspectos relacionados con las herramientas del mainstreaming se han visto reducidos o limitados en los últimos años.

Ahora bien, para hablar de gasto en políticas de igualdad en el contexto gallego resulta necesario distinguir dos inversiones presupuestarias distintas, por una parte la dotación económica asignada al Servicio Galego de Igualdade (SGI) y, por otra, la relativa al presupuesto asignado a los programas llevados a cabo desde la Secretaría general de igualdad. Como ya se ha explicado con anterioridad en este trabajo, el SGI, organismo autónomo adscrito a la Xunta de Galicia y creado en 1991, fue eliminado de la estructura institucional en 2010 (Ley 2/2010) y la evolución presupuestaria de sus últimos años respondió a un descenso moderado aunque sostenido en el tiempo. Como observamos en el gráfico 2 la eliminación del SGI, por otra parte, no supuso, como contrapartida, un incremento de recursos presupuestarios para programas de igualdad impulsados desde la Secretaría de Igualdad.

Gráfico 2. Gasto en políticas de género. Secretaría de Igualdad y SGI (Miles de euros)



Fuente: Consellería de Facenda. Presupuestos

Si nos centramos ahora en los recursos presupuestarios destinados a la igualdad desde Secretaria General de Igualdad debemos distinguir tres programas: igualdad, conciliación y erradicación de la violencia de género. Cada uno de ellos define una serie de actividades a llevar a cabo y una serie de políticas de género a implementar.

PROGRAMAS DE IGUALDAD	ACTIVIDADES
Igualdad	Promoción del V y VI Plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres Campañas de información , concienciación y sensibilización respecto de la igualdad de oportunidades Fomento del tejido asociativo de las mujeres
Conciliación	Implementación del plan de fomento de la corresponsabilidad Fomentar el uso corresponsable de las medidas de conciliación Creación de servicios y recursos facilitadores de la conciliación
Violencia	Creación de un centro para la recuperación integral de las víctimas de violencia de género y desarrollo de programas de intervención integral Creación del Observatorio Galego da Violencia de Xénero Campañas de información, sensibilización sobre las causas de la violencia de género Planes de formación Estudios e investigaciones sobre violencia de género

Como observamos en el gráfico 2, respecto al gasto realizado en programas dedicados a las políticas de género – igualdad, conciliación y violencia de género- para el período 2008-2015⁵, se observa una caída pronunciada del gasto especialmente a partir de 2009. La caída sustantiva de un 89% en 2010 para los programas de igualdad son resultado, por una parte, de la reubicación de las competencias en materia de escuelas infantiles que pasa a formar parte de la Consejería de trabajo y bienestar (en 2009 financiadas desde la Secretaría de Igualdad), y por otra, fruto de la reducción drástica del gasto en programas para la igualdad respecto al año 2008, fecha que, como indicamos, hemos considerado de referencia como anterior a los recortes en políticas sociales. Se reducen las ayudas para llevar a cabo algunos de los objetivos diseñados en los V y VI planes de igualdad de acuerdo con sus ejes estratégicos (participación sociopolítica, sensibilización, conciliación, mainstreaming...), y se cuenta a partir de 2010 con la mitad del gasto presupuestario establecido en 2008 y ya no se dispone de órgano autónomo de igualdad.

Asimismo, a partir de 2009, se produce un descenso acusado en los programas de apoyo a la conciliación de la vida familiar, laboral y personal de un 82,3%. El menos gasto en políticas de conciliación suelen tener una consecuencia directa y negativa sobre las mujeres en la medida en que el cuidado se traslada al sector doméstico y/o informal y,

⁵ El dato es resultado de evaluar los presupuestos dedicados a los programas de las políticas de género durante ese período. La fuente de datos empleada fueron los presupuestos anuales publicados en el DOGA y los informes de presupuestos de la Consellería de Facenda. Los presupuestos incluían tres programas específicos, a saber, la promoción de las mujeres o de la igualdad entre mujeres y hombres, la conciliación y la lucha contra la violencia de género.

de ese modo, la realización de muchas de estas tareas aumenta la carga de trabajo de las mujeres (Galvez, 2012, Pérez Orozco, 2011).

Por otra parte, estas dos grandes caídas contrastan con la evolución presupuestaria de los programas de violencia de género, gasto que se mantiene prácticamente estable con una leve subida del 2% en las políticas contra la violencia de género. Así las cosas, y teniendo en cuenta que en los últimos años tanto a nivel del Estado español como en el contexto gallego, la igualdad entre hombres y mujeres ha dejado de estar en la agenda política⁶, ha dejado de ser tema clave en la competición electoral, nos preguntamos si esta continuidad presupuestaria en violencia de género no puede significar también una voluntad política de identificar de manera restrictiva las políticas de igualdad políticas con la violencia de género. Algunas autoras como Silvestre, Elizondo y Novo reflexionan sobre este supuesto para el caso vasco (2015). Ahora bien, lo cierto es que no es posible llevar a cabo políticas sólidas de prevención, atención y prevención desde fuera de las políticas de igualdad. La inversión en programas contra la violencia de género no completa ni garantiza un compromiso con la igualdad.

Por tanto, en conjunto, si valoramos la dimensión del gasto social en igualdad, la inversión en políticas específicas de género, comprobamos la poca relevancia que poseen en el marco de la actuación gubernamental durante el período que se identifica con el inicio de la crisis económica hasta la actualidad.

Por otra parte, y en comparación con los descensos en el conjunto del gasto de las políticas sociales – sanidad, educación, acción y promoción social- señalados en el gráfico 1, no se produce un paralelismo con la evolución presupuestaria en igualdad: la reducción en esta última es mucho mayor; parece confirmarse pues que las políticas género poseen un peso residual dentro de las actuales políticas sociales.

Asimismo, esta reducción importante del gasto social en igualdad ha ido acompañada de un giro sustantivo en algunos de los contenidos de las políticas gallegas de género en las dos últimas legislaturas. Las actuaciones y los programas se han centrado mayormente en temas de violencia, empleo, emprendimiento, familia y apoyo a la maternidad, conciliación pasando a un segundo plano o simplemente desapareciendo los temas relativos la salud afectivo-sexual de las mujeres, las políticas

⁶ Recordemos, como expresión más simbólica, por ejemplo, la eliminación en 2010 del Ministerio de Igualdad durante el segundo mandato de Rodríguez Zapatero. El compromiso por la igualdad deja de ser relevante.

científicas con perspectiva de género, las políticas dirigidas a la implicación de los hombres en la igualdad, la corresponsabilidad, etc.

La Ley 5/2010, del 23 de junio, por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada así como la Ley 3/2011 del 30 de junio de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia muestra un cambio de agenda política importante hacia un proyecto con vocación claramente no feminista. A partir de entonces maternidad y familia pasan a primer plano; a partir de la aprobación de la primera ley la Secretaría General de Igualdad comenzó a subvencionar a toda una serie de entidades sin ánimo de lucro, muchas de ellas de carácter religioso, con programas de apoyo a mujeres gestantes en Galicia⁷. Se trata de políticas que apuestan porque las mujeres embarazadas continúen, en cualquier caso, adelante con sus embarazos, con independencia de que se encuentren o no en situación para ello. En esta línea el gobierno gallego ha concertado el desarrollo de actividades de información, apoyo y asistencia a la maternidad a este tipo de asociaciones contrarias a la interrupción voluntaria del embarazo acciones que han quedado recogidas en el artículo 27 de la ley de familia de 2011.

Por otra parte, las acciones positivas transversales diseñadas por el gobierno del PP se encuentran también las ayudas en materia de vivienda para las que computaría las madres embarazadas como dos miembros de la unidad familiar. Por otra parte, el Plan de Apoyo a la Mujer Embarazada aprobado por Nuñez Feijóo expresa con claridad la intención de apoyar embarazos no deseados mediante procedimientos de acogida y adopción de medidas como el denominado “protocolo de renuncia de bebés”. Procedimientos claramente dirigidos a los grupos de mujeres en situación de vulnerabilidad, menores, sin recursos, inmigrantes, etc.-.

Al mismo tiempo, observamos que a través de esta nueva agenda de la igualdad de género de apoyo a la maternidad,, también expresada eufemísticamente como políticas

⁷ Hasta un total de diez y seis asociaciones están concertadas: Asociación de ayuda a la vida AYUVI Programa “tu puedes”; Asociación Dignidad Ferrol, Programa “ Apoyo á xestantes”,Asociación Down Ferrol; Servicio de atención á gestantes en igualdad; ONG, Ecos do Sul, Programa “apoio ás nais”; Asociación Rexurdir, Programa “asistencia á xestantes” Cáritas Diocesana Santiago de Compostela; Programa “Grávida”; Federación Provincial de Mulleres Rurais-FEMURO: Programa “Concilia e emprega”; Red Madre Coruña: Programa “Servizo de intervención social para mulleres xestante e/ou lactantes”; Red Madre Ourense: Programa “Nais”; Red Madre Pontevedra: Programa “Atención psicosocial a xestantes e lactantes”; HH. TT. FF. Rebaño de María: Programa “Sí a la vida”; Betanía de Jesús el Nazareno; Programas “Tú puedes” e “Acompáñame”; Congregación relixiosa Siervas de la Pasión - Hogar Santa Isabel; Programa “Centro de atención a xestantes”; Congregación Hijas del Divino Celo; Programa “Centro de acollida para mulleres e os seus fillos/as”: consúltese la *Guía de recursos, apoio e asistencia á maternidade* (2010), Xunta de Galicia.

de “dinamización geográfica” se hace hincapié en políticas que, por una parte, no comprenden al conjunto total de las mujeres, y por otro, restringen la autonomía de las mismas para decidir sobre la maternidad y el derecho a llevar a cabo la interrupción del embarazo contemplada en la ley. Son políticas focalizadas en el rol exclusivamente de las mujeres como madres, que al mismo tiempo, invisibilizan a los hombres como corresponsables en las tareas de cuidado.

Estos nuevos contenidos y redefiniciones estratégicas en las políticas gallegas de género de la última etapa traen consigo importantes tensiones alrededor de los paradigmas y enfoques que legitiman y dan razón de ser a las políticas de género. Es preciso mantener un marco crítico feminista que permita evaluar aquello que se cuele debajo de la alfombra de las políticas de igualdad tanto desde el punto presupuestario como del contenido, evaluando sus consecuencias y retos para el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, ALBA (2014) (en prensa). *El mainstreaming de género en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

DIZ, ISABEL y MARTA LOIS (2011) La institucionalización de la igualdad de género en Galicia: un camino abierto en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº 5, 145-164.

DIZ, ISABEL y MARTA LOIS (2015), las políticas de igualdad de género en tiempos de crisis. el caso gallego, *Revista Investigaciones Feministas* (en prensa)

GÁLVEZ LINA Y RODRÍGUEZ, PAULA (2012) “La desigualdad de género en las crisis económicas”, *Investigaciones feministas*, 2, 113-132.

ORTBALS, CANDICE (2008), Subnational Politics in Spain: New Avenues for Feminist Policymaking and Activism, *Politics and Gender*, nº 4, 93-116.

PÉREZ OROZCO, AMAIA (2011) “Crisis multidimensional y sostenibilidad de la vida”, *Investigaciones feministas*, 2, 29-53.

RUIZ JIMÉNEZ, ANTONIA (2002) *Mecanismos de cambio ideológico e introducción de políticas de género en partidos conservadores: el caso de AP-PP en España en perspectiva comparada*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.

THRELFALL, MÓNICA (1996), *Feminist Politics and Social Change in Spain* en Threlfall, M. *Mapping the Women's Movement, Feminist Politics and Social Transformation in the North*, Londres: verso, 111-151.

CONGRESO Repts 2015

Panel: P12. Género

DESIGUALDAD DE GÉNERO EN LA EJECUCIÓN PENAL

Alberto Fernández, Universidad Rey Juan Carlos

afruidiaz@gmail.com

Carmen Ruidíaz, Universidad de La Rioja

carmen.ruidiaz@unirioja.es

Resumen

En nuestro contexto cultural y científico las prisiones existen y persisten como males necesarios. En España, nada más iniciarse la andadura democrática, se aprobó un marco normativo (Ley Orgánica 1 /1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria) que puso el punto de inflexión en la reeducación y reinserción de las personas presas.

En esta larga historia muchas cosas han cambiado en nuestro sistema penitenciario. Una de las más significativas es, sin duda, la atención especial a las necesidades de las mujeres que están cumpliendo su pena en un centro penitenciario o están sometidas a medidas alternativas al internamiento en prisión.

La pretensión de este escrito no es otra que la de aproximarnos, con trazos gruesos, a la situación actual de la política penitenciaria realizada en España desde la perspectiva de género mediante la revisión de datos y cifras que ayudan a contextualizar la política social y penitenciaria de atención especial a las mujeres presas.

Palabras clave: Género, desigualdad, prisión, ejecución penitenciaria.

Introducción

Cuando el Estado priva de libertad a una persona, asume el deber de cuidarla y mantener su seguridad y proteger su bienestar. Además, debe ayudar a los presos a llevar vidas útiles y respetuosas con la ley durante el tiempo de custodia y tras su liberación. Parte de esta tarea supone el dirigirse a las distintas y cambiantes necesidades de las personas presas.

En este momento histórico, los estándares y normas internacionales reafirman que la rehabilitación de los delincuentes y su integración social exitosa dentro de la comunidad son uno de los objetivos básicos del proceso de justicia penal.¹ Y ponen especial atención

¹ El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos declara que *el sistema penitenciario incluirá el tratamiento de prisioneros cuyo objetivo esencial será su reforma y rehabilitación social* (art. 10, párrafo 3). Las Reglas Mínimas Estándar para el Tratamiento de Prisioneros disponen en su artículo 58 que *el fin y la justificación de las penas y medidas privativas de la libertad son, en definitiva, proteger a la sociedad contra el crimen. Sólo se alcanzará este fin si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente una vez liberado no solamente quiera respetar la ley y proveer a sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo*". Las Reglas también indican como debe ser ese tratamiento, en su art. 65 señalan que *el tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de libertad debe tener por objetivo, en tanto que la duración de la condena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en*

a las necesidades especiales de las mujeres presas. Así, por ejemplo, las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok), la Asamblea General de Naciones Unidas, en la resolución en la que se adopta estas Reglas, reconoce que la cantidad e ofensoras mujeres no representa un riesgo para la sociedad y, como sucede con todos los delincuentes, su reclusión puede hacer que su reintegración social sea más difícil y, para darle más énfasis a este compromiso, la regla 46 requiere a las autoridades penitenciarias, en cooperación con los servicios de libertad condicional y /o de asistencia social, los grupos comunitarios locales y las organizaciones no gubernamentales, elaboren y ejecuten programas de reinserción amplios para el período anterior y posterior a la puesta en libertad en los que se tengan en cuenta las necesidades de género específicas de las mujeres.

Por lo que se refiere a nuestro país, España ha ido adoptando el marco regulador normativo internacional y europeo en esta materia.

La Constitución de 1978, la Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979 y el Código Penal de 1995 (aunque ya éste en menor medida), son regulaciones jurídicas que se enmarcan dentro del predominio de la corriente resocializadora de las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad.²

ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar el sentido de responsabilidad.

Con esta mirada se enfatiza en la importancia de las intervenciones para ayudar a la reintegración de los delincuentes como medio para evitar mayor delincuencia y proteger a la sociedad. En esta línea se alzan voces para decir que la adopción de medidas para asegurar la reintegración eficaz de los reclusos dentro de la comunidad es una de las mejores y menos costosas maneras para evitar que vuelvan a delinquir.

² Como recuerda García Valdés, penalista considerado por muchos como el padre de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, durante los siglos XIX y XX la consideración de la pena de prisión en España se debe, sobre todo, al acuerdo de que la corrección era uno de los objetivos más importantes de la ejecución penitencia, una corrección entendida primero como corrección moral y arrepentimiento en el siglo XIX y más adelante a principios del siglo XX como tratamiento, un tratamiento que será el *Leit motiv* que inspira las reformas penitenciarias a nivel internacional y también en España. La Ley Penitenciaria de 1979 se nutre de esta corriente resocializadora y marca como uno de los fines de las penas de prisión la rehabilitación y reinserción social de los delincuentes (principios amparados en el art. 25.2 de la Constitución Española de 1978). En paralelo, la resocialización como fin de la pena adquiere vigencia en la realidad española; se articulan estrategias, estructuras, mentalidades, etc. con objeto de dar cuerpo y fundamento al título III – tratamiento penitenciario - de la Ley.

Esta apuesta decidida por el tratamiento, la educación y los programas de rehabilitación en las prisiones con objeto de preparar a los reclusos para un retorno exitoso a la comunidad y prevenir la reincidencia conlleva tomar conciencia del hecho sociológico de que los delincuentes (hombres y mujeres) que tienen problemas con la Ley penal se encuentran confrontados por una gama de desafíos sociales, económicos y personales que tienden a complicar de manera importante su integración social. Algunos de esos desafíos son una consecuencia directa del encarcelamiento y la actitud y disposición típica de la comunidad hacia ellos, pero también puede ser fruto de su historia pasada, de su aislamiento y marginación social, abuso físico y emocional, empleo deficiente o desempleo, estar involucrados en estilos de vida delincuenciales que, por lo general, comenzaron a edades tempranas, también existen personas que padecen discapacidad

Por otro lado, numerosos estudios han centrado su interés en rastrear la intervención penitenciaria desde la perspectiva de género. Canteras, 1987 y 1990; Herrera, 1993; Almeda, E. 2002 y 2003; Yagüe, C. 2002 y 2007; Miranda, 2002; Bodegón, E. y Almeda, E. 2007; Castillo, J. y Ruiz, M. 2010; Del Val, C. y Viedma, A. 2012, son ejemplos destacados del interés despertado por el mundo académico y profesional por ofrecer datos empíricos, reflexiones profundas sobre las condiciones y necesidades especiales de las mujeres presas.

Estos estudios han resaltado que las mujeres sufren una doble discriminación, por ser mujer y por ser presa, sin embargo, esta exclusión no comienza en la prisión sino antes

física o mental, problemas de salud, incluyendo los problemas de salud relacionados con el abuso de sustancias y la adicción a las drogas, muchos tienen también un déficit de destrezas que les hacen difícil competir y tener éxito social, funcionamiento cognitivo y emocional deficiente, pocas habilidades interpersonales, bajos niveles educativos de educación formal, etc. Igualmente cabe recordar que el encarcelamiento en sí mismo puede tener efectos colaterales sobre los delincuentes, por ejemplo, pueden haber perdido sus medios de vida, sus efectos personales, su capacidad para mantener alojados a sus familias y a sí mismos, pueden haber contraído enfermedades serias en prisión, haber perdido sus relaciones personales, haber dañado sus redes sociales y, por citar una última cuestión, han interiorizado la cultura carcelaria haciendo muy difícil su reintegración a la sociedad si no se interviene eficaz y eficientemente. Por todo ello, los programas institucionales de tratamiento se configuran como la piedra angular de la intervención penitenciaria, unos programas que tienden a concentrarse en factores dinámicos de riesgo y en otros desafíos que requieren atención para preparar a los delincuentes (hombres y mujeres) para su liberación y reintegración social exitosa.

En el caso de las mujeres, las Reglas de Bangkok hacen un llamamiento especial a los métodos de evaluación y clasificación que traten con las necesidades y circunstancias de las mujeres presas *asegurar la planificación y ejecución apropiadas e individualizadas de programas orientados a su pronta rehabilitación, tratamiento y reinserción social* (Regla 40). La Regla 41 especifica que se debe lograr con sensibilidad de género *Para efectuar una evaluación de riesgo y una clasificación de las reclusas en que se tengan presentes las cuestiones de género, se deberá a) Tener en cuenta que las reclusas plantean un menor riesgo para los demás en general, así como los efectos particularmente nocivos que pueden tener las medidas de alta seguridad ... b) Posibilitar que a efectos de la distribución de las reclusas y la planificación del cumplimiento de su condena se tenga presente información fundamental sobre sus antecedentes, como las situaciones de violencia que hayan sufrido, su posible historial de enfermedad mental y de uso indebido de drogas, así como sus responsabilidades maternas y de otra índole relativas al cuidado de niños; c) velar por que en el régimen de cumplimiento de condena de las reclusas se incluyan programas y servicios de rehabilitación que satisfagan las necesidades propias de su género; d) Velar por que se albergue a las reclusas que requieran atención mental en recintos no restrictivos y cuyo régimen de seguridad sea lo menos estricto posible, para que reciban el tratamiento adecuado en lugar de asignarlas a centros cuyas normas de seguridad sean más rigurosas por la exclusiva razón de tener problemas de salud mental.*

debido a que muchas de estas mujeres estaban abocadas a una vida de marginación y delincuencia a la que, si no se interviene satisfactoriamente, vuelven una vez salen de prisión.

1. Rasgos sociodemográficos de las mujeres presas

Nuestro país, que cuenta con uno de los índices de criminalidad más bajo de Europa, contempla una de las tasas de reclusión de hombres y mujeres más alta. La media de mujeres encarceladas en Europa se sitúa en torno al 5 %, en España el 8 % y en Portugal el 10 %.

Por lo demás, en los últimos años, el número de presos en España ha experimentado crecimiento espectacular. Este incremento se observa tanto para el caso de los hombres como de las mujeres. Por ejemplo, en 1980 el número de mujeres encarceladas era de 583, en el año 2000 eran 3.653 y en el 2013 la cifra asciende a 5.083, sobre una población total de 66.765 personas. Una representatividad anecdótica sobre las cifras oficiales del Censo Nacional pues, paradójicamente, la población femenina mantiene una representación de más del 50 %.

El motivo más repetido por el que la mujer ingresa en el sistema penitenciario es por el delito contra la salud pública o tráfico de estupefacientes. En cambio, en los hombres es mucho más frecuente que recurran a las actividades contra el patrimonio y el orden socioeconómico.

En relación a la situación procesal penal, los datos del Ministerio del Interior indican que más del 75 % de las mujeres reclusas se encuentran efectivamente condenadas, la edad media se sitúa en los 35 años, el perfil mayoritario de nuestra población reclusa está compuesto por personas que han vivido en ambientes desfavorecidos, tienen escasa formación (muchas de ellas son analfabetas) y no poseen una cualificación profesional clara. Existe un porcentaje significativo de reclusas extranjeras que no conocen nuestro idioma y alto porcentaje de drogodependientes.

Ahondando un poco más en el perfil de la mujer presa, los datos apuntan a que la gran mayoría pertenece a grupos familiares extensos y desestructurados, tienen antecedentes penales y /o toxicológicos, la mayoría no tiene domicilio fijo. Más del 70 % son madres y tienen un promedio de tres hijos, de los cuales aproximadamente el 70 % son menores de 18 años.

Un porcentaje significativo de las mujeres presas son cabeza de familia monoparental. Son

solteras con hijos o viudas y recae en ellas la responsabilidad de los hijos no emancipados o personas dependientes y el mantenimiento de la unidad familiar.

Las principales ocupaciones antes de ingresar en prisión eran las de vendedoras ambulantes, empleadas de hogar, temporeras, etc., muchas han sufrido violencia física o psicológica. Por último, citar que muchas pertenecen a minorías desfavorecidas como es el caso de la etnia gitana.

Estas mismas fuentes resaltan el fuerte incremento de las mujeres reclusas extranjeras por tráfico de estupefacientes.

2. Las políticas públicas de igualdad en España y su reflejo en el ámbito penitenciario

En España, la Constitución española en el artículo 9.2 indica que *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.* El artículo 14 señala que *Los españoles son iguales ante la Ley, sin que puedan prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social,* y en los artículos 15 y 17.1 reseña que *todos tienen derecho a la vida y la integridad física y moral, sin que puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes y que toda persona tiene derecho a la libertad y la seguridad.*

Por su parte, la Ley Orgánica para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres, del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, aprobada el 22 de marzo de 2007 se ha convertido en el marco de referencia obligado para impulsar y desarrollar políticas (planes, programas y proyectos) con perspectiva de género. Así, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2008-2011, aprobado por el Instituto de la Mujer, en el punto 9 *La Atención a la Diversidad e Inclusión Social* se perfila la política pública de atención a colectivos con mayor riesgo de exclusión social, con una llamada de atención a mujeres y ex reclusas ³

³Como hemos señalado en esta páginas, la estancia en prisión, además de la privación de libertad, supone una limitación importante de su autonomía, dado que conlleva la pérdida de costumbres de auto organización y planificación del propio tiempo, dificulta la planificación a largo plazo de la propia vida, empobrece la perspectiva sobre la vida real fuera de la prisión y dificulta la creación y el mantenimiento

El medio para modificar la situación de marginación y exclusión social de las mujeres presas se alcanzaría a través de una serie de objetivos estratégicos, a los cuales van asociadas actuaciones específicas. Entre los primeros estarían: 1. Incorporar la perspectiva de género y la gestión de la diversidad en la oferta de servicios, atención y seguimiento de las entidades públicas de salud, educación, empleo, justicia, seguridad y vivienda. 2. Liderar, por parte de los poderes públicos, las políticas para la inclusión de las mujeres en situación o riesgo de exclusión social. 3. Diseñar estrategias con perspectiva de género de colaboración, supervisión y acompañamiento de los programas que se realizan desde el tercer sector, para la inclusión de las mujeres en situación o riesgo de exclusión social. 4. Impulsar el conocimiento de los procesos de exclusión y pobreza de las mujeres. 5. Adecuar la respuesta y recursos de los Servicios Sociales a las diferentes necesidades de los colectivos de mujeres en situación o riesgo de exclusión.

Paralelamente, la Política penitenciaria se fue modulando y adaptando a las exigencias del marco normativo de la Ley Orgánica para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres y también al Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2008-2011 del Ministerio de Igualdad. Pero vayamos por partes.

La Constitución Española de 1978, en su artículo 25.2, es clara y contundente sobre la función de las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad *“Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la Ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad”*. Un imperativo legal que se trasladará casi literalmente al artículo 1 del Título Preliminar de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (LOGP), prologado en el artículo tercero, en cuyo texto se señala que *“la actividad penitenciaria se ejercerá respetando, en todo caso, la personalidad*

de redes sociales de apoyo. En el caso de madres reclusas, la estancia en prisión supone la dificultad en el cuidado y establecimiento de unas relaciones de afectividad de calidad con las hijas y/o hijos. En nuestro trabajo no abordamos el actual plan de Inclusión social del Gobierno de España.

*humana de los reclusos y los derechos e intereses jurídicos de los mismos no afectados por la condena, sin establecerse diferencia alguna por razón de raza, opiniones políticas, creencias religiosas, condición social o cualquiera otras circunstancias de análoga naturaleza”.*⁴

Esta legislación iba acorde con los tiempos. Así, la Ley Orgánica General Penitenciaria 1 /79 de 26 de septiembre en su articulado se contempla la situación de las mujeres presas.

Art. 8: 3) *“Cuando no existan establecimientos de preventivos para mujeres y jóvenes, ocuparán en los de hombres departamentos que constituyan unidades con absoluta separación y con organización y régimen propios”.*

Art. 16: a) *“Los hombres y las mujeres deberán estar separados, salvo en los supuestos excepcionales que reglamentariamente se determinen”.*

Art. 29: e) *“Las mujeres embarazadas (no tendrán la obligación de trabajar) durante 16 semanas ininterrumpidamente ampliables por parto múltiple hasta 18 semanas. El período de excepción se distribuirá a opción de la interesada siempre que 6 semanas sean inmediatamente posteriores al parto”.*

Art. 38: 1) *“En los establecimientos o departamentos para mujeres existirá una dependencia dotada del material de obstetricia necesario para el tratamiento de las internas embarazadas y de las que acaben de dar a luz y se encuentren convalecientes, así como para atender aquellos partos cuya urgencia no permita que se realicen en hospitales civiles”* 2) *“Las internas podrán tener en su compañía a los hijos que no hayan alcanzado los tres años de edad, siempre que acrediten debidamente su filiación. En aquellos centros donde se encuentren ingresadas internas con hijos existirá un local habilitado para guardería infantil. La Administración penitenciaria celebrará los convenios precisos con entidades públicas y privadas con el fin de potenciar al máximo*

⁴ La normativa penitenciaria en la que se asienta nuestro sistema penitenciario está constituida por:

- La Ley General Orgánica Penitenciaria 1/79 de 26 de septiembre.

Real Decreto 1201/1981, de 8 de marzo, Reglamento Penitenciario; Real Decreto 787/1984, de 26 de marzo, de modificación parcial del Reglamento Penitenciario; Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero de modificación del Régimen Penitenciario de desarrollo y ejecución de la LO 1/1979.

- Diferentes Circulares e Instrucciones del Centro Directivo.

También hay que contemplar otra normativa en la que se basa el Sistema penitenciario español).

- Código Penal L. O. 10/1995, de 23 de noviembre.
- Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Reglamento que regula la ejecución de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad y arrestos de fin de semana. Real Decreto 690/1996, de 26 de abril.

el desarrollo de la relación materna filial y de la formación de la personalidad del niño dentro de la especial circunstancia determinada por el cumplimiento por la madre de la pena privativa de libertad. 3) Reglamentariamente se establecerá un régimen específico de visitas para los menores que no superen los diez años y no convivan con la madre en el centro penitenciario. Estas visitas se realizarán sin restricciones de ningún tipo en cuanto a frecuencia e intimidad y su duración y horario se ajustará a la organización regimental de los establecimientos.

Art. 43: 3) “No se aplicarán las sanciones recogidas en este artículo a las mujeres gestantes y las mujeres hasta 6 meses después de la terminación del embarazo, a las madres lactantes y a las que tuvieran hijos consigo”.

Con el paso del tiempo, España ha ido adoptando el marco regulador normativo internacional y europeo en esta materia. En este sentido, hay que destacar la Resolución del Parlamento Europeo “*Sobre la situación especial de las mujeres en los centros penitenciarios y las repercusiones de la encarcelación de los padres sobre la vida social y familiar*”. Resolución (2007/2116 (INI)) aprobada el 15 de febrero de 2008.

Con este entramado de fondo, la entonces Secretaria General de Instituciones Penitenciarias, Mercedes Gallizo Llamas,⁵ destacaba el hecho de que desde hace tiempo, los profesionales e investigadores del ámbito penitenciario comparten la reflexión de que las mujeres en prisión deben ser objeto de una atención específica y resaltaba que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias estaba comprometida con el cambio y la transformación de esta realidad y para ello estaban dispuestos a comprometerse empezando por realizar un diagnóstico realista y exhaustivo de los factores de discriminación que aún perduran en la ejecución penitenciaria por lo que se refiere a las mujeres, analizando en profundidad las razones últimas de esta situación. Y, con este diagnóstico de partida, contribuir a romper las barreras sociales y personales que pudieran dificultar una adecuada inserción social y el pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía. Por último, apuntaba la línea de trabajo a desarrollar en 2008 materializada en el “Programa de Acciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el ámbito penitenciario” materializado, en primera instancia, en el Plan de Igualdad en el ámbito penitenciario.

⁵ Mujer que asumió la tarea de gestionar la ejecución penitenciaria durante la primera y segunda legislatura del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, calificado por muchos como el más social de la democracia.

Muy recomendable es la lectura de su libro *Penas y personas 2810 días en las prisiones españolas* y, para el tema que nos ocupa, el apartado dedicado al universo desigual MUJERES y el capítulo en el que plasma historias de madres y de niños y niñas.

La firme voluntad política y el compromiso con las mujeres se materializaron en el Plan de Igualdad en el ámbito penitenciario. El Plan es la concreción de los avances alcanzados en los últimos años en esta materia, un Plan en el que las instituciones penitenciarias asumen e integran los principios rectores del Plan Estratégico de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2008-2011, en concreto: ciudadanía, empoderamiento, transversalidad e innovación; así como la creación del Observatorio del Programa de Acciones para la Igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito penitenciario ⁶. Un impulso en pro de la igualdad muy alentador y prometedor.

2.1. Pinceladas de realidad. La ejecución penitenciaria desde la perspectiva de género

Tal como hemos mantenido en estas páginas, a lo largo de nuestra reciente histórica, la intervención penitenciaria en materia socioeducativa se ha centrado en la población masculina y, en menor medida, en la femenina. No obstante, en los últimos años se están haciendo esfuerzos importantes, apuestas pragmáticas, de intervención específica con mujeres. Como muestra un botón: las unidades de madres y algunas acciones acometidas por Instituciones Penitenciarias en pro de las mujeres presas dentro del plan de igualdad del Estado español. ⁷

Las Unidades de Madres están pensadas y diseñadas para que las mujeres con hijos menores de tres años cumplan la pena en un ambiente lo más idóneo posible para el desarrollo del menor.

Hay que resaltar que esta experiencia es pionera en Europa, cuyo objetivo es crear un ambiente adecuado para que los niños puedan desarrollarse emocional y educativamente durante el tiempo que tengan que permanecer en el centro, al tiempo que se favorece la reinserción social las madres.

⁶ Dicho Observatorio, denominado también en algunos espacios Comisión Técnica, estaba formado por 25 profesionales de distintos ámbitos, siendo estos los que siguen: Instituto de la Mujer, Universidades, Asociaciones o Entidades, Personalidades destacadas de la Fiscalía o la Judicatura y Profesionales Penitenciarios.

⁷ Son acciones y programas sensibles al género con objeto de tratar las necesidades y circunstancias singulares de las mujeres delincuentes y sus hijos pues, tal como hemos reiterado en este trabajo, la mayoría de los sistemas y programas de la prisión tienden a ser planificados, diseñados y administrados para los hombres, dejando sin tratar las necesidades particulares de las mujeres. Ahora bien, y tal como vamos a tratar de mostrar, en España se han implementado y se están implementando con éxito interesantes planes, programas y proyectos sensibles al género enfocados, según los casos, para facilitar el contacto con el mundo exterior, intervención con mujeres con historial de victimización, intervención para mujeres con hijos, programas destinados a la puesta en libertad y apoyo posterior, entre otros.

Con la creación de estas nuevas estructuras se pretende segregar definitivamente las Unidades de Madres de los centros penitenciarios, independizarlas de los mismos y dotarlas de completa autonomía penitenciaria para establecer un régimen de convivencia específico.

Se ha diseñado cada elemento estructural; desde su vistoso aspecto exterior a la dotación de espacios educativos, desde la intimidad familiar, que proporcionan unos pequeños apartamentos, a las discretas medidas de seguridad. Todo ello en orden a facilitar un desarrollo armonioso de los menores y una adecuada relación materno filial.⁸

La legislación española contempla el derecho de las madres reclusas a mantener a sus hijos con ellas hasta que cumplan los tres años. A día de hoy, los datos indican que más de 200 niños viven en los centros penitenciarios junto a sus madres mientras cumplen la condena. Sin embargo, está comprobado empíricamente que la cárcel no es el lugar más adecuado para que los niños pequeños pasen sus primeros años de vida.

En suma, el pragmatismo penitenciario y la voluntad política firme han conducido a implementar con éxito las Unidades de Madres.⁹

La vida en estos módulos está adaptada a los horarios y necesidades de los niños y transcurre de forma semejante a la de cualquier niño en el medio libre; duermen y desayunan con sus madres, asisten a la escuela infantil, etc.

Las escuelas infantiles disponen de aula de psicomotricidad, aula escolar, comedor y zonas ajardinadas para juegos al aire libre. Están atendidas por personal laboral fijo que programa las clases como en cualquier otro centro infantil.

Otro ejemplo destacado son las Acciones acometidas por Instituciones Penitenciarias en pro de las mujeres presas dentro del plan de igualdad reseñado anteriormente y cuyas acciones específicas y transversales se encaminan básicamente a superar los factores de especial vulnerabilidad que han influido en la inmersión de las mujeres en la actividad delictiva, erradicar los factores de discriminación basados en el género dentro de la prisión, atención integral a las necesidades de las mujeres encarceladas, favorecer la

⁸ Existe también una Unidad Familiar en el centro penitenciario de Madrid VI para aquellos casos en que ambos miembros de la pareja se encuentren encarcelados. En este centro pueden convivir los padres con sus hijos menores de 3 años, si reúnen un mínimo perfil de seguridad y ofrecen garantía del buen cuidado de los menores.

⁹ Las Unidades de madres son espacios ubicados fuera de los recintos carcelarios, diseño y equipamiento están adaptados para cubrir las necesidades de los menores en sus primeros años al tiempo que hacen efectivo el cumplimiento de la pena de las madres.

erradicación de la violencia de género y, especialmente, las secuelas psíquicas, médicas, adicciones, etc., asociadas a la alta prevalencia de episodios de abusos y maltrato en el historial personal de muchas de ellas.

En el ámbito educativo se trabaja, sobre todo, con cuestiones relacionadas con la alfabetización y educación base. Además, debido al número de mujeres de etnia gitana y extranjeras que hay en las prisiones españolas, se llevan a cabo programas de integración cultural y de enseñanza de español. Como actividad laboral algunas internas disfrutaban de trabajo remunerado a través de empresas externas, y otras disponen de trabajo a cargo de la Institución Penitenciaria: cocina, lavandería, economato, etc. Junto a esto, hay programas encaminados a mejorar su autonomía personal, a tratar el problema de la drogadicción y, como se ha planteado anteriormente, a los distintos aspectos que rodean a la violencia de género.

La atención a las mujeres víctimas de violencia de género es otra política pública desarrollada y fomentada en los centros penitenciarios como respuesta a una situación y necesidad concreta que, con independencia del hecho delictivo que ha provocado el internamiento en prisión, con mucha frecuencia se arrastra un historial personal saturado de episodios de agresiones y malos tratos.

Una de las secuelas es el trastorno de estrés postraumático (PTSD), una sintomatología frecuentemente derivada de experiencias de violencia en la familia y juventud, que se caracteriza por problemas de sueño, irritabilidad, drogodependencia, depresión e intentos de autolisis, sobremedicación, agresividad, etc.

Bajo el impulso del Observatorio del Plan de acciones de Igualdad, se ha desarrollado una línea estratégica del programa que ha consistido en el desarrollo de planes para favorecer la erradicación de la violencia de género y paliar sus consecuencias y disminuir la vulnerabilidad de la mujer reclusa.

Para acometer este objetivo se formó un grupo de expertos interdisciplinar (juristas, psicólogos, sociólogos, sanitarios, etc.) entre los que se encontraban profesionales penitenciarios con experiencia en intervención con mujeres y violencia de género, personal del Instituto de la Mujer, del mundo académico y de la sociedad civil. Entre todos, previa consulta y análisis de la literatura publicada a nivel nacional e internacional y las experiencias de buenas prácticas penitenciarias ¹⁰, elaboraron un

¹⁰ Por ejemplo, la Guía Práctica para la intervención Grupal con Mujeres privadas de libertad, editada por el Instituto de la Mujer.

novedoso Manual para mujeres con un historial de violencia de género “*Ser mujer.eS*”.

11

La atención a la drogodependencia es otro de los ejemplos de política penitenciaria llevados a cabo desde la perspectiva de género.

En las prisiones, todas las personas drogodependientes pueden acceder a programas de intervención que desarrollan los equipos multidisciplinares GAD en todos los establecimientos penitenciarios, desde los programas de prevención a los programas de tratamiento con metadona y los programas de deshabituación.

Las intervenciones dirigidas a la población penitencia se estructuran en torno a tres áreas fundamentales interrelacionadas entre sí: prevención, asistencia y reincorporación social.

No obstante, y así lo reconocen los responsables penitenciarios, esta política pública tiene y debe de seguir mejorando para, en primer lugar, superar las dificultades que encuentran las mujeres para ingresar en módulos o unidades terapéuticas y, en segundo lugar, es necesario trabajar en programas más específicos que tengan en consideración la perspectiva de género pues son muchas las características diferenciales que intervienen en la adicción tanto en el inicio del consumo (la fuerte influencia de la pareja como factor de riesgo o protección) como en la evolución (donde se perciben consecuencias muy perjudiciales para las mujeres) y las técnicas de afrontamiento de cara a la deshabituación (la fuerte influencia positiva que, a veces, ejercen la maternidad o las cargas familiares).

Destacan también lo Dispositivos Sanitarios para atender las necesidades específicas de las internas en el sistema penitenciario.

En los últimos años, la sanidad penitenciaria está involucrada en las políticas transversales desde la perspectiva de género. Así, en varios centros penitenciarios en los que residen mujeres, se desarrollan programas específicos que inciden sobre los aspectos relacionados con la enfermedad más ligados a la condición de mujer, en especial en el campo de las enfermedades infecciosas y más concretamente las infecciones de transmisión sexual: Sífilis, VIH, Hepatitis Virales, Virus del Papiloma Humano, etc. También se amplifica la red de tratamiento por medio de departamentos especializados, o consultas periódicas, que dan servicio continuado a las reclusas.

¹¹ En el fondo documental de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se puede consultar este documento, modelo de intervención global, una guía imprescindible para desarrollar programas específicos de intervención penitenciaria con mujeres.

3. Conclusiones

Queremos terminar estas páginas concluyendo que, a nuestro juicio, la personas (sean mujeres u hombres) dependen en buena medida de sus condiciones materiales de vida.

Por ello, y a pesar de que en algunos momentos hemos pensado, basándonos en los hechos, de que las cárceles son casi totalmente inútiles a los efectos de disuadir o reinsertar a los reclusos, todos los esfuerzos encaminados a transformar las instituciones penitenciarias son, a todas luces, necesarios y urgentes.¹²

Por otro lado, toda política igualitaria que se quiera aplicar debe estar cimentada en el conocimiento pleno de la realidad. En consecuencia, y de cara al futuro, es necesario seguir impulsando una política penitenciaria en conexión con las políticas sociales, evaluando planes, programas y proyectos para detectar problemas, materializar experiencias y valorar las oportunidades y retos.

Parfraseando a Mercedes Gallizo, la Institución Penitenciaria es una pieza ineludible de la política de seguridad de un país y también de la política de intervención social. Estamos convencidos de que solamente construyendo espacios de tratamiento, reeducación y rehabilitación para aquellas personas que un día cometieron un delito podremos dar respuestas eficaces que incrementen nuestra seguridad y nuestra libertad ciudadana¹³.

Bibliografía

Alborch, C. a) (2002). *Malas. Rivalidad y complicidad entre mujeres*. Madrid: Aguilar.

b) (2004). *Libres. Ciudadanas del mundo*. Madrid: Aguilar.

Almeda Samarach, E. a) (2002). *Corregir y castigar; el ayer y hoy de las cárceles de mujeres*. Barcelona: Bellaterra.

¹² Sostenemos que no existe buen sistema de ejecución penal sin buen sistema de penas. Cualquier buena intención o propuesta de mejora del entorno penitenciario tiene los días contados si el sistema penal en su conjunto sigue optando por la cárcel como la principal respuesta frente al delito o si se deja dominar por la siempre irracional reivindicación de la retribución y el castigo.

¹³ Gallizo Llamas, M. (2010). *Sistema penitenciario español*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, consulta virtual gratuita en formato PDF. www.mir.es

- b) (2003). *Mujeres encarceladas*. Barcelona: Ariel.
- Astelarra, J. (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Cátedra
- Bodegón, E. y Almeda, E. (2007). *Mujeres y castigo: un enfoque socio-jurídico y de género*. Barcelona: Dykinson.
- Bustelo, M. (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: Catarata.
- Bustelo, M. y Lombardo, E. (2007). *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Madrid: Cátedra Feminismo.
- Canteras Murillo, A. a) (1987). “Cárceles de mujeres en España: origen, características y desarrollo histórico” en *Revista de Estudios Penitenciarios* 237: 29-34.
- b) (1990). *Delincuencia femenina en España. Un análisis sociológico*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia.
- Castillo Algarra, J. y Ruiz García, M. (2010). “Mujeres extranjeras en prisiones españolas” en *Revista Internacional de Sociología* Vol. 68: 473-498
- Cerezo Domínguez, A. (2007). *La prisión en España: una perspectiva criminológica*. Granada: Editorial Comares.
- Cuevas, T. (1985). *Cárcel de mujeres (1939-1945)*, Barcelona: Ediciones Sirocco.
- Del Val Cid, C. y Viedma Rojas, A. (ed.) (2012). *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Barcelona: Icaria.
- Gallizo, M. (2013). *Penas y personas 2810 días en las prisiones españolas*. Barcelona, Debate.
- García Valdés, C. (2006). *La ideología correccional de la reforma penitenciaria española del siglo XIX*. Madrid, Edisofer.
- Herrera, M. (1993). “Mujeres y prisión” en *Cuadernos de Política Criminal* nº 49: 330-354.
- Igareda, N. (2006). “Mujer, Integración y Prisión” en *Boletín Criminológico* nº 86: Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología.
- Lima Malvido, M. de la L. (2003). *Criminalidad femenina: teorías y reacción social*; México: Porrúa.
- Martín Palomo, M. T., Miranda López, M^a J. y Vega Solís, C. (2005) *Delitos y Fronteras: Mujeres extranjeras en prisión*. Madrid: Editorial Complutense.
- Miranda López, M. J. (2002). “Cárceles. ¿Para qué?” en *Política y Sociedad* vol. 39: 377-398.
- Ribas, N., Almeda, E. y Bodelón, E. (2005). *Rastreando lo invisible. Mujeres extranjeras en las cárceles*. Barcelona: Antrophos Editorial.

Yagüe Olmos, C. a) (2002). “Mujer, delito y prisión, un enfoque diferencial de la delincuencia femenina” en Revista de Estudios Penitenciarios nº 249: 135-169.

b) (2007). “Mujeres en prisión. Intervención basada en sus características, necesidades y demandas” en Revista Española de Investigación Criminológica nº 5. <http://www.criminologia.net/pdf/reic/ano5-2007/a52007art4.pdf>

c) (2007). Madres en prisión. Historia de las cárceles de las mujeres a través de su vertiente maternal. Granada: Comares.

MÁS ALLÁ DE LAS MEDIDAS PARA LA CONCILIACIÓN: EL RETIRO TEMPORAL REMUNERADO COMO POLÍTICA DE IGUALDAD. AVANCE DE RESULTADOS¹.

Begoña García Pastor, *Universitat Jaume I*, UNED (bgarcia@uji.es)

Alfredo Alfageme Chao, *Universitat Jaume I* (alfageme@uji.es)

Panel 12 – Género (Congreso REPS BCN 2015)

Resumen

En consonancia con los objetivos de igualdad entre mujeres y hombres, propios de las sociedades de nuestro tiempo, venimos defendiendo y desarrollando una propuesta de redistribución de los tiempos de trabajo, en un sentido amplio del término (remunerado y no remunerado), que consiste en el disfrute de periodos de retiro temporal remunerado a lo largo de toda la vida adulta de las personas, a cambio de retrasar proporcionalmente la edad de jubilación (RT). Con el fin de evaluar la consistencia del RT como política de igualdad, hemos realizado una investigación que combina tres técnicas. En primer lugar, una revisión teórica de las aportaciones que se han considerado más relevantes. En segundo lugar, se recogen opiniones expertas utilizando una variante del método Delphi. Por último, se utilizan también datos procedentes de una encuesta a personas empleadas en la ciudad de Castellón con el objetivo de evaluar la demanda potencial de RT. Como resultados destacables, las personas expertas consideran mayoritariamente que RT estaría muy justificado para dedicarse al trabajo de cuidado. Paralelamente, aparece también un acuerdo generalizado sobre el riesgo de que fueran sobre todo mujeres las que hicieran uso de este nuevo derecho. Sin embargo, los resultados de la encuesta a personas empleadas no apuntan en la misma dirección, lo cual favorece la idoneidad del RT como política de igualdad.

Palabras clave: Igualdad, conciliación, retiro temporal remunerado, curso vital, trabajo.

¹ Esta comunicación se inserta dentro del proyecto de investigación titulado *Más allá de las medidas para la conciliación: el retiro temporal remunerado como política de igualdad*, financiado por el Instituto de la Mujer (ref. 71/12). Agradecemos la colaboración de las personas que formaron parte del panel de expertos/as: Vicente Borrás, Inés Campillo, Cristina Carrasco, Pilar Carrasquer, Eduardo Crespo, Paloma De Villota, J. L. García Molina, Marga León, Emanuela Lombardo, Juan Á. Martín, Luis Moreno, Carlos Prieto, Amalia Reina, Oriol Ríos, Amparo Serrano, Teresa Torns, Celia Valiente. Agradecemos también la colaboración de Celia Viñado Mañes, Salvador Seguí-Cosme y Gisela Redondo Sama, en el seguimiento del proyecto y la realización del trabajo de campo.

1. Introducción: el Retiro Temporal remunerado a cambio de retrasar la jubilación (RT) como política de igualdad

A pesar de las coacciones ejercidas históricamente mediante el sistema de género para masculinizar el trabajo remunerado y feminizar el no remunerado, la mayoría de mujeres siempre ha trabajado cobrando o sin cobrar, dentro y fuera del hogar (Borderías, Carrasco y Alemany, 1994). Su introducción formal masiva en el mercado laboral rompe progresivamente con la división sexual del trabajo característica de la sociedad industrial, desdibujando la frontera entre el trabajo productivo y el reproductivo desarrollados por los hombres y las mujeres, fuera y dentro de la familia respectivamente. En las sociedades post-industriales, no podemos continuar pensando en ambos tipos de trabajo como actividades humanas excluyentes, que pueden desarrollarse en ámbitos sociales independientes. Hoy en día, la mayoría de las personas empleadas, especialmente las mujeres, asumen al mismo tiempo las responsabilidades de trabajar para ganar un salario y atender el trabajo doméstico y de cuidado, tanto en lo relativo a los progenitores, como a la descendencia.

Dicotomías del tipo espacio público/privado, vida laboral/familiar, remunerado/no-remunerado, para clasificar los trabajos que aseguran la subsistencia y ordenarlos jerárquicamente en virtud del sexo de quien los realiza, ya no son aplicables actualmente. Los cambios en los modelos de familia y la superación progresiva de la hetero-normatividad difuminan los roles de género tradicionales y las diferencias de comportamiento real de hombres y mujeres (Tobío, 2012). Del modelo de hombre “gana pan”, se ha pasado al de “sustentador universal”, que incluye a las mujeres incorporadas, formal o informalmente, al mercado laboral. Sin embargo, no sucede lo mismo con la cuestión de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres con respecto al trabajo doméstico-familiar y de cuidado. Siguen siendo ellas las que más trabajan en casa y cuidan de los demás, a pesar de su presencia masiva en el mercado laboral. Los hombres todavía no se han corresponsabilizado masivamente de la parte que les toca del trabajo no remunerado. Frente a la figura de “sustentador universal” referida a ambos sexos, la de “cuidadora universal” continúa, en la práctica cotidiana, escribiéndose en femenino. Las “cuidadoras universales” sufren frecuentemente esa falta de corresponsabilidad social entre hombres y mujeres, sin poder todavía acceder al

mercado laboral en igualdad de condiciones y, por tanto, persiste una desigualdad de género que impide avanzar en la construcción de sociedades más democráticas.

En consonancia con los objetivos de igualdad entre mujeres y hombres, propios de las sociedades de nuestro tiempo, venimos defendiendo y desarrollando una propuesta de política de igualdad, centrada en la redistribución de los tiempos de trabajo, en un sentido amplio del término (remunerado y no remunerado, ambos igual de necesarios). Nuestra propuesta de RT, como política de igualdad, parte de la consideración del carácter androcéntrico de la estructura trifásica del curso vital: aprendizaje escolar - trabajo remunerado – retiro. Así, la propuesta ha sido defendida como una alternativa adecuada para enfrentar procesos de edadismo y sexismo (Alfageme et al., 2012a), generando debates interesantes (Ginn, 2012; Alfageme et al., 2012b).

Las personas empleadas, hombres y mujeres, podrían tener derecho a disfrutar anticipadamente, por ejemplo, de hasta ocho o diez años de retiro remunerado, distribuidos discrecionalmente a lo largo de su vida adulta y siempre en función de las cotizaciones previas realizadas. En contrapartida, se retrasaría proporcionalmente la edad que les daría derecho a una pensión de jubilación. Este retraso parece razonable a la vista de los datos actuales sobre envejecimiento de las poblaciones y aumento de la esperanza de vida libre de discapacidad en la mayoría de países de la UE (véase el sitio web *EurOhex. Advanced research on European health expentancies: <http://www.ehemu.eu/>*). Obviamente, se mantendrían las prestaciones por enfermedad o discapacidad, temporal o permanente, a cualquier edad, así como las pensiones de viudedad y las no contributivas.

A la hora de regular el acceso a estos periodos de retiro temporal remunerado, así como de garantizar, una vez disfrutado el retiro, el regreso al empleo que se dejó, se podría considerar la posibilidad de dar prioridad a trabajadores y trabajadoras que experimenten determinadas necesidades (nacimiento de criaturas, cuidado de otras personas dependientes, formación, etc.). Cabe también la posibilidad de que el retiro temporal del empleo sea sólo parcial, compatibilizando retiro temporal y empleo a tiempo parcial, y sendas remuneraciones, retrasando también proporcionalmente la edad de jubilación.

La propuesta del RT para dedicarse a cuidar responde a los actuales modelos familiares de uno o más sustentadores universales, sean hombres o mujeres. Siendo compatible

con las medidas para la conciliación que ya existen, y teniendo en cuenta que toda persona empleada podría utilizar el RT para cuidar de quien lo necesite, esta política pretende fomentar más sustancialmente la igualdad de género en el mercado de trabajo y en el hogar, y la libertad de elección de ambos sexos. Tanto hombres como mujeres tendrían más facilidades para distribuir tiempos o trabajos, en un sentido amplio, en función de sus deseos y necesidades a lo largo de toda su vida adulta.

La propuesta del RT, al plantear la necesidad de conciliar la vida laboral con la familiar como un hecho ineludible para todo el mundo, y no sólo para las mujeres, podría empujar a los hombres hacia el hogar, enfatizando la importancia del trabajo de cuidado y doméstico-familiar. De esta forma, se podría contribuir a la des-estigmatización de las mujeres como “únicas cuidadoras universales” y aumentar su reconocimiento social como ciudadanas de pleno derecho que, además de los valores del cuidado, representan la transformación política hacia la igualdad de género.

2. Metodología: Estudio Delphi y encuesta a personas empleadas

La metodología de esta investigación consiste principalmente en la aplicación de una variante del método Delphi, acudiendo también puntualmente, cuando procede, a los resultados de una encuesta a personas ocupadas en la ciudad de Castellón.

El método Delphi resulta indicado para el análisis de escenarios de futuro posibles, recogiendo de forma adecuada la opinión de personas consideradas expertas. Se trata de una técnica de grupo con características propias (Landeta, 1999:42 y ss). Por una parte, se cuida especialmente el anonimato durante el proceso, de modo que ningún miembro del grupo de personas expertas conozca las respuestas particulares del resto de participantes, con el fin de eliminar influencias posibles de unas personas sobre otras. Por otra parte, el proceso es iterativo, debiendo las personas expertas emitir su opinión en más de una ocasión, después de conocer los resultados del grupo, lo que proporciona la oportunidad de evaluar hasta qué punto las opiniones tienden a converger. Entre las variantes que propone Landeta (1999:142), destacamos, para nuestros fines, la que denomina «Delphi de asesoramiento», susceptible de ser utilizada para apoyar decisiones políticas a través de un consejo experto, en situaciones poco definidas, nuevas, inciertas o complejas.

El instrumento de recogida de la información es un cuestionario estandarizado que permite un análisis cuantitativo de los resultados. Se solicitan también respuestas abiertas a algunas preguntas, especialmente cuando, como es característico del método Delphi, se administra el cuestionario por segunda vez. Concretamente, se envían a las personas encuestadas los resultados de la primera vuelta y se les pide que expresen de nuevo su opinión con respecto a aquellas preguntas en que su respuesta difiere significativamente de la mayoría, y que especifiquen, de forma abierta, las razones por las que mantienen o modifican su respuesta inicial. Se espera que ello permita un análisis de las razones que llevan a la divergencia en determinadas cuestiones relacionadas con el objeto de estudio.

El cuestionario diseñado para esta investigación incluye una introducción en la que se expone de manera clara y sucinta el objeto de la investigación y la forma en que se solicita la participación de las personas seleccionadas como expertas en la materia. Consideramos fundamental esta parte del cuestionario, dado que en ella se explica, de forma necesariamente breve, la idea del RT, como política de igualdad, una propuesta poco conocida y cuya comprensión por parte de las y los encuestados es requisito previo a la cumplimentación del cuestionario. Las preguntas iniciales versan sobre el grado en que distintas razones se pueden considerar más o menos justificativas del RT. A continuación, se abordan distintos aspectos del RT como política de igualdad, pidiendo a las personas expertas que expresen su grado de acuerdo con una serie de ítems que recogen las cuestiones que se han considerado relevantes a partir del planteamiento teórico de la investigación. Así, se abordan temas como el grado en que debería verse afectada la jubilación, el riesgo de que fuesen sobre todo mujeres quienes se acogiesen a las posibilidades que ofrece el RT, las medidas que podrían servir para contrarrestar ese riesgo, así como la compatibilidad del RT con otras medidas para la conciliación y su potencialidad con respecto a éstas. Las preguntas se cierran siempre en forma escalar típica (utilizando las categorías de «mucho», «bastante», «poco» o «muy poco»). De este modo, los resultados pueden ser presentados en forma cuantitativa (distribución de frecuencias), tanto para su análisis como para su envío posterior a la muestra de personas expertas (segunda fase).

En cuanto a la construcción estratégica de la muestra, se seleccionaron personas expertas españolas en cuestiones de género y trabajo, principalmente investigadores e investigadoras del ámbito universitario. Se comenzó concertando y manteniendo una

entrevista, presencial en la mayoría de los casos, con las personas seleccionadas inicialmente, con el fin de conseguir su compromiso de cara a la cumplimentación de los cuestionarios que se enviarían posteriormente. Se consiguió el compromiso por parte de 18 personas (todas a las que se les propuso, a excepción de 2 personas), 17 de las cuales cumplimentaron el cuestionario en la primera vuelta, y 16 en la segunda vuelta (véase la nota de agradecimientos). El contacto y las entrevistas iniciales se realizaron principalmente durante los meses de enero, febrero y marzo de 2014. El primer cuestionario se envió por correo electrónico en abril de 2014 y el segundo, que incluía los resultados del primero, en julio de 2014. Se enviaron algunos recordatorios, hasta recibir la práctica totalidad de los cuestionarios cumplimentados. En octubre de 2014 se dio por finalizado el trabajo de campo.

Como decíamos, acudimos también puntualmente a los resultados de una encuesta a una muestra representativa de la población empleada en la ciudad de Castellón. Se presenta otra comunicación a este mismo congreso titulada “Evaluación de la demanda potencial del retiro temporal remunerado a lo largo de la vida a cambio de retrasar la jubilación. Avance de resultados” (Panel 13 – Envejecimiento), en la cual se recogen los aspectos técnicos de esta encuesta y se avanzan los principales resultados. Algunos de éstos, particularmente las diferencias por sexo en cuanto a demanda potencial de RT, van a ser utilizados también aquí, con el fin de contrastarlos con las opiniones expresadas por las personas expertas.

3. Avance y breve discusión de resultados

Sobre la dedicación al trabajo de cuidado como justificación del RT

Empezamos enfocando nuestra atención sobre las razones que podrían justificar el derecho al RT (Tabla 1). Las dos primeras razones, que resumen la necesidad de cuidado tanto de la infancia como de otras personas (mayores dependientes y discapacitadas), son valoradas de forma prácticamente unánime como muy justificativas del derecho al RT. A continuación, para una mayoría muy clara de las personas expertas, la formación y el estudio son otras razones justificativas del derecho al RT. Por último, el hecho de encontrarse a disgusto o estar “quemado” en el trabajo y

el simple descanso o dedicación a otras actividades son razones que suscitan una mayor división de opiniones.²

Tabla 1: Grado en que una serie de razones o circunstancias se consideran justificativas del disfrute de periodos de retiro temporal del trabajo remunerado a lo largo de la vida a cambio de retrasar la jubilación (número de casos y variaciones en la segunda vuelta, n=17)

Fuente: Estudio Delphi con personas expertas en género y trabajo, 2014

Razones o circunstancias	Grado en que se consideran justificativas			
	mucho	bastante	poco	muy poco
Cuidado y crianza de hijos	16	1	-	-
Cuidado de otras personas dependientes	16	1	-	-
Formación, estudio	10	4 (+1)	2 (-1)	1
Encontrarse a disgusto o “estar quemado/a” en el trabajo	1	8 (+1)	6 (-1)	2
Simple descanso o dedicación a otras actividades	2	5	6	4

Aparte de la unanimidad con respecto a la valoración de la dedicación al trabajo de cuidado como una razón muy justificativa del derecho al RT, observamos que los posicionamientos de las personas expertas sobre las posibles razones presentan diferencias notables. Desde la opinión que no considera las dos últimas como razones justificativas para solicitar el RT, por entenderlo como un tipo de permiso que sólo debería concederse para el cuidado de otras personas, hasta la que considera que, independientemente de las razones de cada cual, toda aquella persona que haya cotizado suficientemente debería poder disfrutar del RT. Veamos los dos extremos observados:

Creo que este tipo de permisos solo deben establecerse para el cuidado de otras personas (E-4).

² Estos resultados son muy coherentes con los obtenidos en una investigación previa, también mediante el método Delphi, en la que se entrevistaba a personas expertas en ciencias sociales en general y en sociología de la vejez en particular (Alfageme et al., 2014). El objetivo de aquella investigación era el de obtener una evaluación más general sobre diferentes posibilidades de regulación del RT como alternativa a la jubilación.

Si el retiro temporal remunerado significa “pedir prestado” tiempo de tu propia jubilación para utilizarlo en el presente (...), entonces creo que todos los motivos anteriores están justificados (...), dado que ambos esquemas dependen de la historia laboral y la cotización de cada cual (E-8).

A continuación, destacamos algunas opiniones que, entre todas las razones apuntadas, se decantan por el cuidado de otras personas y la formación como las más justificativas del RT. Además, en cuanto al modo implementar la propuesta, en el primer testimonio se apunta también la posibilidad de priorizar las solicitudes motivadas por razones de cuidado:

Creo que en una sociedad como la que vivimos una parte importante de las personas no está a gusto en su trabajo, ya que las relaciones son muy jerárquicas. Además, muchísimos trabajos son poco creativos y muy monótonos, o peor aún, son trabajos muy poco valorados y mal remunerados. Por tanto, una gran mayoría de la población podría solicitar este tipo de permiso. Creo que hay que priorizar con los permisos por razones de cuidados (E-5).

Resulta poco justificable hacia quien te emplea pedir tiempo retribuido porque no te gusta tu trabajo. Los cuidados y la formación sin embargo me parecen esenciales. Estratégicamente, a la hora de pedir medidas de igualdad en tiempos de austeridad, creo importante insistir sobre estos puntos, para ser realistas sobre lo que se puede conseguir (E-6).

Junto a las anteriores, otras opiniones consideran el simple descanso o la dedicación a otras actividades como razones personales justificativas del RT. Las destacamos por aportar argumentos sobre la trascendencia que pueden tener las políticas públicas desde un punto de vista sociocultural. Con respecto al RT como política de igualdad, que persigue un alcance de carácter estructural, el análisis de esa dimensión sociocultural y de su potencial transformador de los comportamientos y relaciones sociales resulta imprescindible. Se trata de evaluar si se considera una estrategia idónea para cambiar la valoración social androcéntrica del tiempo dedicado al trabajo remunerado como el más importante, una valoración según la cual el resto de actividades, aun siendo necesarias, no se suelen tener en cuenta.

Me parece que la idea de poder disfrutar de descanso o dedicación a otras actividades a lo largo del ciclo de vida laboral debería considerarse algo normal y no excepcional. Así se quebraría la idea hegemónica de que el tiempo de trabajo asalariado es el “más importante” y el único que merece ser tenido en cuenta (E-16).

En sintonía con el planteamiento anterior, la siguiente opinión también saca a la luz la necesidad de cambiar los patrones culturales economicistas y androcéntricos para luchar

contra las desigualdades de género. Apunta, a nuestro juicio, hacia un aspecto muy innovador de la propuesta del RT, a saber, su potencial alcance transformador para conseguir que el trabajo remunerado no sea el único eje central de organización social, favoreciendo el desarrollo de otras dimensiones de la vida humana que son igual de importantes.

La posibilidad de realizar un retiro temporal por motivos puramente personales me parece una medida importante como política de igualdad. Más allá de la discusión acerca de la igualdad como distribución equitativa de las tareas domésticas o posibilidad de acceso igualitario a la formación permanente, considero que uno de los ejes centrales de nuestras sociedades androcéntricas es el papel que juega el trabajo remunerado como eje central de articulación del orden social. En este sentido, aquellas medidas que puedan favorecer el desarrollo de otras dimensiones de la vida humana y que permitan un distanciamiento de este “empleo-centrismo” son fundamentales para repensar y problematizar un orden social que pone a la norma “masculina” (y su cadena de equivalentes: público, productivo, racional, etc.) en su centro. (E-2)

Finalmente, nos parece muy oportuna la posibilidad de añadir, como otra razón justificativa de la propuesta de RT, la que nos sugiere una de las personas expertas. Se trata, en sus propias palabras, de “el reajuste a una nueva situación familiar: divorcio y custodia de los hijos” (E-1). Frecuentemente, muchas trayectorias familiares se truncan o alteran por separaciones o divorcios que requieren un tiempo de reajuste, sobre todo, cuando estas circunstancias afectan a la infancia o, también, a otras personas dependientes que necesitan cuidados. Posiblemente, en esos momentos críticos, para muchas personas empleadas, y para los hombres especialmente (si hasta ese momento no han tenido que conciliar o no se han encargado del trabajo doméstico-familiar y de cuidado), resultaría muy útil contar con la posibilidad de un retiro temporal remunerado que les permitiese (re)organizar sus vidas, asumiendo las responsabilidades familiares correspondientes.

A partir de la consideración del carácter androcéntrico y “edadista” del modelo institucionalizado de curso vital trifásico, la segunda pregunta del cuestionario trata de recoger la aceptación que suscita la posibilidad de cambiar el derecho de jubilación vigente por otro planteamiento distinto y más flexible en cuanto al reparto y cumplimiento de los roles de género tradicionales, y el requisito de edad que se considera normal y legalmente idóneo para jubilarse o abandonar definitivamente el trabajo remunerado. Las y los especialistas en género y trabajo no suelen cuestionar en sus análisis las políticas de jubilación. Sin embargo, la propuesta del RT sí lo hace,

planteando la anticipación de tiempos de retiro laboral para poder realizar, entre otras cosas, el trabajo de cuidado.

Concretamente, se pedía a las personas expertas que mostraran su grado de acuerdo con la siguiente afirmación: “La jubilación se inscribe en un modelo de curso vital androcéntrico, que parte de una división sexual del trabajo. Por tanto, está justificado que se vea afectada por el retiro temporal remunerado (o por otras medidas similares)”. Pues bien, ocho personas se muestran “muy de acuerdo”, siete “bastante de acuerdo”, y dos “poco de acuerdo”. Una de estas últimas modifica su respuesta en la segunda vuelta, mostrándose también “bastante de acuerdo”. Las opiniones, por tanto, tienden a converger. De nuevo, nos interesan especialmente los argumentos esgrimidos. La persona que está en desacuerdo lo argumenta de esta manera:

El retiro temporal remunerado, al seguir siendo un derecho ligado al estatus laboral y una trayectoria de cotización estable y ascendente, estatus y trayectoria que han sido y son experiencias mayoritariamente masculinas, continuaría reproduciendo un modelo androcéntrico (E-8).

En este caso, más allá del desacuerdo con que la propuesta del RT afecte a la jubilación, la división sexual del trabajo subyace a la reflexión sobre el modelo social androcéntrico y su capacidad para reproducir la desigualdad entre hombres y mujeres.

Entre quienes se muestran de acuerdo, destacamos un comentario que nos parece clave porque apunta directamente a la política fiscal como un mecanismo androcéntrico susceptible de cambio, por discriminar a las mujeres que se dedican al trabajo no remunerado, al margen del mercado laboral:

Es el modelo de bienestar corporativo (bismarkiano), en el que las cotizaciones sociales generan la pensión de vejez contributiva y otros derechos sociales, el que claramente muestra un sesgo androcéntrico. En este caso, las mujeres no insertas en el mercado laboral acceden a través de los derechos derivados (pensión de viudedad) (E-15).

Aunque no es el único, la fiscalidad es uno de los factores determinantes de la mayor tasa de participación laboral femenina, que incide en las decisiones de las mujeres casadas a la hora de continuar o no en el mercado laboral, condicionando la conciliación entre la vida profesional y familiar de las personas trabajadoras (Villota y Ferrari, 2004).

Sabemos por numerosos estudios previos realizados desde diferentes enfoques feministas que los sistemas de previsión contributivos no son equitativos en términos de género, ya que, en el caso de muchas mujeres (las no insertas en el mercado laboral), como se apunta en el comentario anterior, la obtención de los beneficios previstos constituye un derecho derivado. Siguiendo a Rodríguez Enríquez (2008:18), las condiciones de discriminación en el mercado laboral tienen su correlato en el sistema previsional: las mujeres tienen menos acceso, registros contributivos más intermitentes y, por ende, haberes previsionales más bajos; y, asimismo, la estructuración de los sistemas de previsión social no tienen en cuenta las consecuencias en las trayectorias laborales femeninas de las dificultades de compatibilización de la vida laboral y las responsabilidades de cuidado. Decididamente, consideramos que esta organización del Estado del bienestar no se ajusta a la realidad actual de la mayoría de personas. Todavía responde a ese ideal de familia, y de salario familiar, heredero de la sociedad industrial donde tuvo su origen. Ese patrón de funcionamiento sexista, basado en suposiciones de género desfasadas, ya no funciona, si es que alguna vez lo hizo (Fraser, 1997:56).

Teniendo en cuenta que el debate político-filosófico sobre la construcción de una sociedad más justa continúa abierto (Fraser y Honneth, 2006), entendemos que el cambio que proponemos con el RT en el actual derecho de jubilación, además de corregir desigualdades entre hombres y mujeres de carácter distributivo, promoviendo un reparto más igualitario del uso del tiempo a lo largo de la vida, acorde con la realidad social actual, también podría contribuir a un mayor reconocimiento de la importancia del trabajo no remunerado, feminizado tradicionalmente.

Una propuesta como el RT, cuyo alcance pretende ser estructural, implica reformas en la política presupuestaria para promover la equidad de género. Mediante la asunción de su coste económico por parte de las y los trabajadores y del Estado (que gestionaría el nuevo derecho y anticiparía los pagos por jubilación), se reconocería políticamente la importancia del trabajo doméstico y de cuidado que todavía, mayoritariamente, realizan las mujeres. En este sentido, estamos de acuerdo con De Villota (2005) cuando advierte de la necesidad de un esfuerzo económico acorde con la envergadura del cambio en cuestión.

La jubilación y la división sexual del trabajo continúan funcionando como mecanismos sociales “naturalizados” de exclusión y control que se fundamentan cotidianamente en

razones como la edad y el género. Debido a su arraigo cultural, son un obstáculo a la hora de pensar políticas públicas suficientemente críticas y transformadoras. La propuesta del RT como política de igualdad cuestiona dichos mecanismos y plantea rupturas decididas con las representaciones normativas de género, abriendo nuevas posibilidades y, lógicamente, nuevos riesgos. El RT podría ser una alternativa que empoderaría a las personas trabajadoras, hombres y mujeres, dotándoles de mayor autonomía y capacidad de negociación en un aspecto tan relevante como la distribución de los tiempos de trabajo y retiro a lo largo de la vida (Alfageme, García Pastor y Viñado, 2012a).

Sobre el riesgo de que sean sobre todo las mujeres quienes hagan uso del RT para dedicarse al trabajo de cuidados

En general, se teme que, como ha sucedido con otras medidas de conciliación, en lugar de generar mayor igualdad entre hombres y mujeres, el RT pueda promover lo contrario y perjudicar a las mujeres. Es decir, que acabase funcionando como otro mecanismo para reforzar las desigualdades de género y las estructuras sexistas existentes.

El problema es que [el RT, se refiere] debería estar compartido por hombres y mujeres, para que no fuera un incentivo más para las empresas para no emplear a mujeres. Si no está compartido, entonces puede hasta reforzar las desigualdades de género, excluyendo a las mujeres del mundo laboral para más tiempo (E-6).

La valoración de este riesgo nos parece una cuestión clave de cara a una evaluación del RT como política de igualdad, siendo una de las razones principales por las que, además de recoger la opinión de personas expertas utilizando el método Delphi, hemos realizado una encuesta a una muestra representativa de la población ocupada en la ciudad de Castellón.

Efectivamente, el riesgo que más se percibe entre las personas expertas es la posibilidad de que fueran las mujeres quienes más utilizaran el RT y, en lugar de empujar a los hombres hacia el trabajo doméstico y de cuidado, continuaran siendo ellas mayoritariamente las cuidadoras universales, con los efectos contraproducentes, simbólicos y materiales, que ya conocemos, y que la propuesta quiere combatir.

Creo que lo único que se lograría es que esos retiros los pidieran las mujeres y que, por tanto, estas acabaran jubilándose a mayores edades que los hombres (E-5).

La idea “es” igualitaria (en su concepción), pero no creo que lo fuera su aplicación. En una sociedad patriarcal el riesgo de concentración de esta medida en las mujeres es claro. Y no es gratis, el coste de retrasar la jubilación, o en su defecto alcanzar menos prestación por menores periodos cotizados, recaería sobre ellas. La idea me parece buena si se dotan los medios de supervisión adecuados, enfocados a la igualdad (E-10).

Me parece esperable que lo tomaran sobre todo las mujeres, porque así sucede con otros tipos de permisos y dado el grado de desigualdad de género que existe en la sociedad española (E-4).

En buena parte de los comentarios que se manifiestan de acuerdo con la idoneidad del RT como política de igualdad, se aboga por la conveniencia de acompañar la propuesta con otras medidas para incentivar a los hombres a utilizar el retiro temporal remunerado para dedicarse a cuidar.

Si no se actúa desde otros frentes, tales propuestas solo van a ser bien apreciadas por las mujeres que deben atender tareas de cuidados de sus familiares (madres, esposas, hijas) (E-16).

En la tercera pregunta del cuestionario, nos centramos precisamente en la valoración experta que se hace de este riesgo. Aunque el RT se plantea como un derecho ligado al empleo, con independencia del sexo de las personas, se aborda la posibilidad de que, dadas las expectativas normativas de género, fueran sobre todo mujeres quienes se acogiesen a este derecho, para realizar trabajo de cuidados. A este respecto, se pide indicar el grado de acuerdo con cada una de las cuatro afirmaciones que se hacen sobre la propuesta (Tabla 2).

La primera afirmación, “El riesgo citado erosiona significativamente la idoneidad del retiro temporal como política de igualdad”, suscita entre las personas expertas un acuerdo notable que pone en cuestión la idoneidad del RT como política de igualdad. La estimación de la idoneidad de la propuesta se inscribe en un debate sobre equidad de género que consideramos necesario si lo que se pretende concebir es una reforma institucional que, de acuerdo con Fraser (2000, 2003), pueda corregir simultáneamente la mala distribución y la falta de reconocimiento.

Tabla 2: Grado de acuerdo con una serie de ítems relacionados con el riesgo de que fueran sobre todo mujeres quienes se acogieran al derecho al disfrute de periodos de retiro temporal remunerado a lo largo de la vida a cambio de retrasar la jubilación (número de casos y variaciones en la segunda vuelta, n=17)

Fuente: *Estudio Delphi con personas expertas en género y trabajo, 2014*

	Grado de acuerdo			
	mucho	bastante	poco	muy poco
El riesgo citado erosiona significativamente la idoneidad del retiro temporal como política de igualdad	5	7	5	-
A pesar del riesgo, son más relevantes las ventajas que supone, precisamente, para una gran parte de las mujeres, ya que facilita la distribución de los tiempos dedicados al empleo y al trabajo de cuidados a lo largo de la vida	4	8	5	-
El retiro temporal remunerado es una propuesta igualitaria porque, al estar vinculada al empleo, abre nuevas posibilidades formales, para dedicarse al trabajo de cuidados, a todas las personas empleadas, sean hombres o mujeres	4	8 (+1)	3 (-1)	2
Es prematuro afirmar que serían muy pocos los hombres que se acogerían a este nuevo derecho, ya que se trata de una propuesta novedosa, remunerada y vinculada al empleo	3	7 (+1)	5	2 (-1)

Sólo difiere de la mayoría un caso que se posiciona poco de acuerdo con la primera afirmación recogida en la tabla, argumentado, no sin cierta prudencia que, a pesar del riesgo, la propuesta podría promover la participación masculina en actividades no vinculadas con el trabajo remunerado.

Aunque el riesgo señalado es evidente, creo que la posibilidad de un retiro temporal (por el motivo que sea) podría (...) inducir que muchos varones participen más en otro tipo de actividades no necesariamente vinculadas con el trabajo [remunerado, se entiende] (E-2).

La relevancia del comentario anterior radica, a nuestro juicio, en que resalta la capacidad potencial de la propuesta para descentralizar el trabajo remunerado como actividad primordial o, a veces, única importante, empujando a los hombres a participar en otras, habitualmente no remuneradas, relacionadas con la reproducción y la sostenibilidad de la vida humana, que realizan mayoritariamente las mujeres y son del todo necesarias. Consideramos que el RT, como política de igualdad, podría promover

un cambio de valores, apoyando una mayor presencia masculina en aquellos espacios, trabajos y actividades que, siendo indispensables en los procesos de vida y reproducción, no gozan de suficiente reconocimiento social (Carrasco, 2001)

El acuerdo compartido sobre la primera afirmación es compatible con un acuerdo, también muy claro, sobre la segunda: “A pesar del riesgo, son más relevantes las ventajas que supone, precisamente, para una gran parte de las mujeres, ya que facilita la distribución de los tiempos dedicados al empleo y al trabajo de cuidados a lo largo de la vida”. En este ítem, relativo a la distribución de los tiempos dedicados al empleo y al trabajo de cuidado, lo que se plantea es que facilitar la realización del trabajo de cuidado, sin abandonar el empleo, es una política de igualdad que beneficiaría a las mujeres, teniendo en cuenta que son ellas quienes lo llevan a cabo mayoritariamente. Por tanto, a pesar del riesgo que estamos valorando, la propuesta del RT no es desestimada.

Aunque sucediera lo esperable (que este permiso fuera disfrutado principalmente por mujeres), sería de todas formas útil para algunas de ellas, quienes, en ausencia de este permiso, tal vez renunciarían a estar en el mercado de trabajo (E-4).

Quizá el retiro temporal no sea una política de igualdad *strictu sensu* pero sin duda facilita la permanencia [de las mujeres, se refiere] en el mercado de trabajo y puede considerarse “gender friendly” (E-15).

Aunque menos, la tercera afirmación suscita también un notable acuerdo: “El retiro temporal remunerado es una propuesta igualitaria porque, al estar vinculada al empleo, abre nuevas posibilidades formales, para dedicarse al trabajo de cuidados, a todas las personas empleadas, sean hombres o mujeres”. Más allá del acuerdo, nos interesa destacar las posiciones que, al parecer, consideran más peligrosa la trascendencia del riesgo, o lo creen más probable y, en consecuencia, difieren de la respuesta mayoritaria, mostrándose poco o muy poco de acuerdo con la afirmación:

Si bien es cierto que puede abrir la posibilidad a que algunos hombres se planteen la posibilidad de dedicarse al trabajo de cuidados, los estudios sobre los permisos parentales nos dicen que sólo si están pensados para los hombres, estos los utilizan. Pero, si su pareja femenina puede dedicarse a este trabajo de cuidados, ellos optan por permanecer en su ocupación (E-17)

Este comportamiento de permanencia en el puesto de trabajo en lugar de cuidar, cuando la pareja femenina lo hace o puede hacerlo, indica en buena medida la falta de

reconocimiento social que venimos argumentando. La tendencia a ocultar la necesidad vital que todo el mundo tiene de cuidados, del trabajo que conlleva y de las personas que lo realizan, apunta hacia la exigencia de abordar la conciliación entre la vida laboral y familiar desde múltiples dimensiones, confirmando que los problemas de género asociados, además de no ser monopolio de las mujeres, no son sólo de carácter económico, sino que obedecen también a múltiples interacciones entre factores políticos y culturales.³

El comentario que citamos a continuación subraya el peso de la ideología patriarcal como un factor determinante del comportamiento masculino en relación al uso del tiempo.

Pienso que la ideología es determinante en este caso. Está probado que no porque los hombres tengan más tiempo libre, se dedican más a las tareas del hogar. Basta con mirar el trabajo de cuidados que hacen actualmente los hombres que están en paro (E-5).

Se explica así la necesidad de otras medidas de control y de incentivación hacia cambios que neutralicen o disminuyan el peso cultural que conserva el patriarcado, como ideología y como orden social, heredado de la sociedad industrial. De hecho, en el caso de muchos hombres, la reducción de la jornada laboral tampoco implica necesariamente la mayor dedicación al trabajo doméstico y de cuidado (Carrasquer, Borrás y Torns, 2004; Borrás, 2010). Esto se debe en buena medida a lo que se ha calificado como el “triunfo definitivo del proceso de aculturación de la industrialización” refiriéndose a que el proyecto de vida de la mayoría de la población esté regido por la plena disponibilidad laboral (Torns y Miguélez, 2006:101).

En sintonía con lo anterior, el peso de la mentalidad patriarcal tradicional en el caso de las mujeres, independientemente de su presencia en el mercado laboral, se intuye también como un obstáculo importante para el éxito de la propuesta del RT.

Solo las mujeres ven necesario dedicar tiempo al trabajo de cuidados y, si eso es así, se continúa perpetuando la actual división sexual del trabajo (E-16).

³ La primera encuesta de las llamadas *Encuestas de Empleo del Tiempo* se realizó en el periodo 2002/2003. En contraste, para el trabajo de mercado existen distintas encuestas siendo la más relevante la Encuesta de Población Activa realizada trimestralmente desde 1964 por el INE. A juicio de la economista feminista Cristina Carrasco: “La importancia que se da a la obtención de información de uno y otro trabajo es un claro reflejo del significado que tiene cada uno de ellos en la economía” (Carrasco, 2014).

En cuanto a la cuarta y última afirmación incluida en esta pregunta (“Es prematuro afirmar que serían muy pocos los hombres que se acogerían a este nuevo derecho, ya que se trata de una propuesta novedosa, remunerada y vinculada al empleo”), se pide un posicionamiento con respecto a la suposición de la falta de disposición de los hombres ante la necesidad de realizar el trabajo doméstico y de cuidado. Lo que más llama la atención ante este ítem es la gran dispersión de las opiniones expertas. Nos centramos, en primer lugar, en la opinión que considera que el RT sería utilizado por bastantes hombres, pero sin alterar el modelo social androcéntrico, sustentado en una ideología patriarcal que continuaría condicionando desigualmente las prácticas sociales de hombres y mujeres.

La herramienta me parece más efectiva desde el punto de vista de la mejora de la trayectoria laboral de l@s trabajador@s en general –de ahí que crea que si se implementase podría ser utilizada también por bastantes hombres- que desde el de la igualdad de género –la medida sería igualitaria en su intención, pero dudo de si sería efectiva en su aplicación. En mi opinión, los patrones culturales –patriarcales- dominantes llevarían a sesgar también los motivos de retiro para mujeres y hombres (centrándose ellos en la formación y los no asociados a cuidados) (E-10).

En un sentido no muy lejano del anterior, destacamos la opinión de que la propuesta alcanzaría a influir en determinados comportamientos sociales que reproducen relaciones de género asimétricas, descentralizando la importancia del trabajo remunerado a través de la dedicación masculina a otras actividades. Sin embargo, la eficacia del RT como política de igualdad dependería de la interacción que podría planificarse estratégicamente con otras medidas complementarias y, como tantas otras políticas, de la evolución del mercado de trabajo:

Según como se plantee, significará que las mujeres seguirán haciéndose cargo del trabajo de cuidados en exclusividad, se debería de acompañar con otras medidas para que sean los hombres los que utilicen este permiso (E-17).

Aunque el riesgo señalado es evidente, creo que la posibilidad de un retiro temporal (por el motivo que sea) podría perturbar ciertas inercias que reproducen relaciones asimétricas, e inducir que muchos varones participen más en otro tipo de actividades no necesariamente vinculadas con el trabajo. Creo que el efecto de este tipo de medidas depende, en gran medida, de la existencia o no de otras medidas complementarias, así como de la evolución del mercado de trabajo (en términos cualitativos y cuantitativos). Por ello, aunque el riesgo señalado es innegable, el efecto de este tipo de derechos depende en gran medida de su interacción con otros derechos vinculados tanto con la igualdad de género, como con derechos sociales y políticos (E-2).

Fijamos por último nuestra atención en una de las opiniones que considera claramente que “es prematuro afirmar que serían muy pocos los hombres que se acogerían a este nuevo derecho”. Nos parece que este posicionamiento capta más ampliamente el significado de la conciliación y, con ello, el alcance que podría tener el RT. Asimismo, consideramos muy oportuno que el debate quede abierto y la valoración del RT como política de igualdad se someta a una ulterior constatación empírica.

El retiro temporal no concierne sólo a la cuestión central de cuidados sino a una gama más amplia de actividades/tareas dentro de la esfera de la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Sería en su caso una cuestión empírica. Yo entiendo que hay variaciones significativas en ello, en todo caso, la cuestión queda abierta (E-9).

Demanda potencial de RT entre la población ocupada, según sexo

El comentario anterior nos permite enlazar con los resultados de la encuesta a una muestra representativa de población ocupada en la ciudad de Castellón que venimos anunciando. Estos resultados no confirman el riesgo de que vayan a ser mayoritariamente mujeres quienes demanden periodos de retiro temporal remunerado para realizar tareas de cuidado, si bien permiten matizar algunas cosas, especialmente al controlar por nivel de estudios formales (Tabla 3) y por situación familiar (Tabla 4).⁴

⁴ Las tablas diferencian entre disposición “favorable”, “intermedia” y “desfavorable” al RT. Para recoger esta información, el cuestionario incluía una serie de preguntas en las que se planteaba a las y los encuestados la posibilidad de retrasar su jubilación a cambio de disfrutar, en etapas anteriores de su vida laboral, de periodos de retiro temporal remunerado, sin perder su puesto de trabajo, para dedicarse a cuidar a diferentes personas (hijos/as, sus padres, los padres de su pareja, y otros familiares). En cada caso, las opciones de respuesta eran tres: a) “Sí, es seguro o casi seguro que retrasaría mi jubilación a cambio de ese retiro remunerado” (disposición favorable), b) “Es posible, lo pensaría” (disposición intermedia), y c) “No, lo más probable es que no lo hiciera” (disposición desfavorable). Para más información sobre los aspectos técnicos de la encuesta, se puede consultar la comunicación presentada a este mismo congreso (Panel 13 – Envejecimiento) titulada “Evaluación de la demanda potencial del retiro temporal remunerado a lo largo de la vida a cambio de retrasar la jubilación. Avance de resultados”.

Tabla 3: Disposición a retrasar la edad de jubilación a cambio de disfrutar de periodos anticipados de retiro temporal remunerado (RT), para dedicarse a cuidar a otras personas, sin perder el puesto de trabajo, según sexo, y según nivel de estudios, controlando por sexo. Porcentajes verticales*

Fuente: Encuesta propia, población ocupada en la ciudad de Castellón, 2014

Disposición al RT...		Hombres			Mujeres			Todos los hombres	Todas las mujeres
		Estudios primarios	Estudios secundarios	Estudios superiores	Estudios primarios	Estudios secundarios	Estudios superiores		
...para cuidar de algún hijo/a	Favorable	27,5%	47,0%	39,1%	34,6%	28,0%	37,5%	39,4%	33,2%
	Intermedia	27,5%	39,4%	36,8%	38,5%	51,6%	40,2%	35,8%	44,4%
	Desfavorable	45,0%	13,6%	24,1%	26,9%	20,4%	22,3%	24,9%	22,4%
...para cuidar de sus padres	Favorable	40,0%	63,6%	46,6%	46,2%	40,4%	33,0%	51,0%	37,3%
	Intermedia	37,5%	25,8%	34,1%	30,8%	50,0%	53,6%	32,0%	49,4%
	Desfavorable	22,5%	10,6%	19,3%	23,1%	9,6%	13,4%	17,0%	13,3%
...para cuidar de los padres de su pareja	Favorable	15,0%	43,1%	26,4%	23,1%	19,1%	12,5%	29,7%	16,3%
	Intermedia	42,5%	32,3%	41,4%	42,3%	42,6%	38,4%	38,5%	40,3%
	Desfavorable	42,5%	24,6%	32,2%	34,6%	38,3%	49,1%	31,8%	43,3%
...para cuidar de algún otro familiar	Favorable	12,5%	33,3%	21,8%	11,5%	18,1%	8,9%	23,8%	12,9%
	Intermedia	52,5%	51,5%	48,3%	65,4%	52,1%	56,3%	50,3%	55,8%
	Desfavorable	35,0%	15,2%	29,9%	23,1%	29,8%	34,8%	25,9%	31,3%
		(40)	(66)	(88)	(26)	(94)	(112)	(104)	(234)

*En negrita las diferencias significativas según nivel de estudios para cada categoría de sexo, y según sexo (todas/las) (prueba Z, para $\alpha=0,05$)

Así, contra lo que cabría esperar, las diferencias generales por sexo (columnas de la derecha de la Tabla 3) no son significativas en el caso de la disposición al RT para cuidar de algún hijo o hija, y sí lo son cuando la finalidad es cuidar de los propios padres, mostrando disposición favorable una mayor proporción de hombres, y disposición intermedia una mayor proporción de mujeres. Las diferencias son todavía más claras en cuanto a disposición al RT para cuidar de los padres de la pareja y para cuidar de otros familiares, con una mayor disposición favorable por parte de los hombres, y desfavorable por parte de las mujeres. En general, las respuestas de los hombres están más polarizadas entre quienes muestran disposiciones favorables y desfavorables, mientras que las mujeres tienden a elegir en mayor proporción la categoría intermedia. Parece que muchas mujeres, conscientes de las mayores dificultades con las que se han encontrado para acceder a un puesto de trabajo, están menos dispuestas a abandonarlo aunque sea temporalmente. En definitiva, destacamos como resultado relevante de esta investigación el dato de que una proporción importante de hombres, mayor que la de mujeres, muestra una disposición favorable al RT para dedicarse a tareas de cuidado, lo que entendemos favorece la idoneidad del RT como política de igualdad.

Al controlar por nivel de estudios formales, vemos que éste es más determinante en el caso de los hombres. Concretamente, la disposición al RT para tareas de cuidado entre los hombres es claramente mayor si tienen estudios secundarios que si sólo tienen estudios primarios. Entre las mujeres, sin embargo, ocurre al contrario aunque con menos claridad, resultando que las mujeres con estudios secundarios presentan menor disposición al RT para tareas de cuidados que aquéllas que sólo tienen estudios primarios.

Sin embargo, la relación general entre nivel de estudios y disposición al RT no es lineal, sino que la disposición al RT disminuye, sobre todo en el caso de los hombres, cuando pasamos de la categoría de estudios secundarios a la de estudios superiores. Esto último podría estar relacionado tanto con la mayor disponibilidad de recursos materiales para contratar las tareas de cuidado por parte de quienes tienen estudios superiores, por una parte, como con su mayor orientación general hacia el mundo laboral en detrimento del trabajo doméstico y de cuidados, por otra. Los datos sugieren, por tanto, que una mejora en los niveles de formación de los hombres que más carecen de ella aumenta su disposición a realizar tareas de cuidado. Estos resultados son coherentes con la relación entre nivel de estudios y propensión a la igualdad hallada en otras investigaciones (Navarro, 2006).

La Tabla 4 recoge los resultados de la encuesta a población ocupada en función de la forma de convivencia (en pareja o de otra manera, y con o sin hijos/as), controlando por sexo. Vemos, en primer lugar, que la mayoría de las diferencias encontradas no son significativas. No obstante, al combinar sexo y forma de convivencia, afloran desigualdades de género, resultando que, al convivir mujeres con hombres, recae sobre ellas en mayor medida la responsabilidad del cuidado. Así, aunque las diferencias no son significativas según el test empleado, comprobamos que la disposición al RT para cuidar, en el caso de los hombres, es mayor entre los no viven en pareja y entre los que no tienen hijos/as, mientras que, en el caso de las mujeres, ocurre lo contrario. Especialmente, el hecho de vivir en pareja aumenta la disposición al RT para cuidar algún hijo/a en el caso de las mujeres, y la reduce en el caso de los hombres. La disposición de las mujeres al RT para el cuidado de los padres de su pareja aumenta también significativamente entre las que viven en pareja y las que tienen hijos/as. No obstante, en general, se mantiene la mayor proporción de hombres que muestran disposición favorable.

Tabla 4: Disposición a retrasar la edad de jubilación a cambio de disfrutar de períodos anticipados de retiro temporal remunerado (RT), para dedicarse a cuidar a otras personas, sin perder el puesto de trabajo, según forma de convivencia y según tenencia de hijos/as, controlando por sexo. Porcentajes verticales*

Fuente: Encuesta propia, población ocupada en la ciudad de Castellón, 2014.

Disposición al RT ...	Hombres				Mujeres				
	viven en pareja	no viven en pareja	tienen hijos/as	no tienen hijos/as	viven en pareja	no viven en pareja	tienen hijos/as	no tienen hijos/as	
...para cuidar algún hijo/a	Favorable	36,6%	50,0%	38,7%	42,0%	36,5%	24,2%	34,5%	31,6%
	Intermedia	37,9%	27,5%	37,8%	31,9%	43,5%	46,8%	45,1%	40,8%
	Desfavorable	25,5%	22,5%	23,5%	26,1%	20,0%	29,0%	20,4%	27,6%
...para cuidar de sus padres	Favorable	50,0%	55,0%	48,7%	55,7%	39,2%	32,3%	35,0%	39,5%
	Intermedia	30,5%	37,5%	31,9%	32,9%	48,0%	53,2%	51,7%	47,4%
	Desfavorable	19,5%	7,5%	19,3%	11,4%	12,9%	14,5%	13,3%	13,2%
...para cuidar de los padres de su pareja	Favorable	31,4%	23,1%	29,4%	29,4%	19,3%	8,1%	18,2%	9,2%
	Intermedia	37,3%	43,6%	37,0%	42,6%	38,6%	45,2%	42,0%	36,8%
	Desfavorable	31,4%	33,3%	33,6%	27,9%	42,1%	46,8%	39,9%	53,9%
...para cuidar de otros familiares	Favorable	23,5%	25,0%	22,7%	24,6%	14,0%	9,7%	13,3%	9,2%
	Intermedia	48,4%	57,5%	47,1%	58,0%	55,6%	56,5%	56,6%	55,3%
	Desfavorable	28,1%	17,5%	30,3%	17,4%	30,4%	33,9%	30,1%	35,5%
		(154)	(40)	(110)	(70)	(171)	(52)	(143)	(76)

*En negrita los porcentajes que presentan diferencias significativas según forma de convivencia y según tenencia de hijos/as (prueba Z, para $\alpha=0,05$)

4. Reflexiones finales

Las personas expertas en cuestiones de género y trabajo muestran un acuerdo claro en cuanto a que el RT estaría muy justificado para dedicarse al trabajo de cuidados y, en consecuencia, se apoya la idea de que la jubilación se vea afectada por esta política de igualdad. Se reconoce así la importancia social del trabajo de cuidado, feminizando tradicionalmente, y la necesidad de cambios estructurales en favor de la igualdad.

Se constata un acuerdo generalizado en cuanto al riesgo de que sean sobre todo mujeres quienes hagan uso del RT para dedicarse al trabajo de cuidados, como sucede habitualmente con otras medidas para la conciliación. Sin embargo, este riesgo no es óbice para que las mismas personas expertas aporten argumentos en favor del RT como política de igualdad. Estos argumentos nos parecen relevantes, porque giran en torno a la capacidad potencial de la propuesta para influir en ciertos comportamientos y relaciones sociales que reproducen desigualdades de género, para incentivar la permanencia de las mujeres en el mercado laboral, y para promover una mayor

dedicación de los hombres al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. A este respecto, se apunta la idea de que el éxito del RT dependería probablemente de su interacción estratégica con otras medidas encaminadas a superar patrones culturales sexistas.

Los resultados de la encuesta a personas empleadas en la ciudad de Castellón llaman poderosamente la atención, puesto que no confirman el riesgo mencionado. En general, o no aparecen diferencias significativas entre hombres y mujeres (por ejemplo, en cuanto a disposición al RT para cuidar de algún hijo/a), o es mayor la disposición favorable de los hombres al RT (por ejemplo, para cuidar de sus padres, o de los padres de su pareja). El hecho de que en la misma encuesta afloren también desigualdades de género bien conocidas (como la influencia de la formación sobre la predisposición a la igualdad, o la tendencia a la realización del trabajo de cuidado por parte de las mujeres cuando se vive en pareja) inspira confianza en estos resultados. Parece, por tanto, que la propuesta del RT es realmente novedosa, quizá por el hecho de estar vinculada al trabajo remunerado y abrir posibilidades formales, tanto a hombres como a mujeres, para la dedicación a otros trabajos no remunerados pero igual de necesarios. Este carácter novedoso podría ser clave para hacer frente a la feminización social del trabajo de cuidado.

Algunos comentarios expertos apuntan también en la misma dirección. Lo novedoso de la propuesta (que el tiempo dedicado al trabajo de cuidado sea un tiempo remunerado, y que se plantee como un derecho vinculado al empleo) parece influir favorablemente en la valoración que hacen del RT algunas personas expertas. Por nuestra parte, consideramos que el RT, como política de igualdad, contribuiría a cruzar la frontera simbólica construida para diferenciar entre trabajo remunerado y no remunerado, “des-generizándolos” y no centralizando la importancia social únicamente sobre el primero.

5. Bibliografía

Alfageme, A., García Pastor, B. y Viñado, C. (2012a). Temporary exit from employment throughout the life course. An alternative to retirement to challenge ageism and sexism. *Critical Social Policy* 32(4), 694-706. doi: 10.1177/0261018312449810

- (2012b). Temporary Exit from Employment and Citizen’s Income – A reply. *Critical Social Policy* 32(4), 714-717. doi: 10.1177/0261018312453100
- (2014). El retiro temporal del trabajo remunerado como alternativa a la jubilación. Algunas opiniones expertas. *Papers* 99(2), 1-26. doi: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.583>
- Borderías, C., Carrasco, C. y Almeny, C. (comp.) (1994). *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Barcelona: Icaria.
- Borrás, V. (2010). “Los tiempos y los trabajos de los hombres”. X Congreso Español de Sociología. Pamplona, Universidad Pública de Navarra. Disponible en: <http://www.fes-web.org>
- Carrasco, C. (2001). La sostenibilidad de la vida humana, ¿un asunto de mujeres? *Mientrastanto*, 82.
- (2014). “El cuidado de la vida de las personas, una responsabilidad social y política fundamental”. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, Nº 127 2014, pp. 141-156. [Disponible en línea: <http://www.fuhem.es/ecosocial/articulos.aspx?v=9675&n=0>]
- Carrasquer, P., Borrás, V. y Torns, T. (2004). “La conciliación de la vida laboral y familiar, ¿Un horizonte posible?”. *Sociología del Trabajo*, nº 50.
- De Villota, P. (2005). “Impacto de la política fiscal en la igualdad de género, estructura impositiva, gasto e ingresos”. *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público. Una mirada desde el género*. Reunión Internacional de Expertas/os. Ciudad de México
- De Villota, P. y Ferrari, I. (2004). *Reflexiones sobre el IRPF desde la perspectiva de género: la discriminación fiscal del/de la segundo/a perceptor/a*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas de La posición “Post-socialista”*. Santafé de Bogotá. D. C. Siglo del Hombre Editores.

- (2000). “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas sobre la justicia en la era «post-socialista»”. *New Left Review*, 0, 68-93.
 - (2003). “Integrando redistribución y reconocimiento: sobre clase y estatus en la sociedad contemporánea”, en G. Leyva (Ed.). *Política, identidad y narración*. México. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/Miguel Ángel Porrúa.
 - (2012). “La política feminista en la era del reconocimiento: un enfoque bidimensional de la justicia de género”. *ARENAL*, 19:2; julio-diciembre, 267-286.
- Fraser, N. y Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*. Madrid. Ed. Morata.
- García Pastor, B. y Viñado, C. (2013). Análisis crítico del curso vital institucionalizado: Conciliación y retiro temporal del trabajo remunerado. *Research on Ageing and Social Policy* 1(1), 78-97. doi: 10.4471/rasp.2013.04
- Ginn, J. (2012). Temporary exit from employment – A response. *Critical Social Policy* 32(4), 707-713. doi: 10.1177/0261018312453099
- Landeta, J. (1999). *El método Delphi*. Barcelona: Ariel.
- Miguélez, F. y Torns, T. (2005). “El tiempo de trabajo: ¿la última frontera”. *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, N° 6. Págs. 83-104.
- Rodríguez Enríquez, C. (2008). “Gastos, tributos y equidad de género. Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género”. Documento 66. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Política Públicas (Ciepp). Argentina,
- Tobio, C. (2012). Cuidado e identidad de género. De las madres que trabajan a los hombres que cuidan. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Vol.70, n° 2, Mayo-Agosto, 399-422,. doi:10.3989/ris.2010.08.26

TÍTULO: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN LABORAL EN ECUADOR EN RELACIÓN A LAS APORTACIONES PARA EVITAR LA DISCRIMINACIÓN POR GÉNERO

AUTORAS: DRA. MONTSERRAT GARCÍA-OLIVA, MG. SYLVIA ANDRADE Y MG. JUDITH NÚÑEZ

DATOS DE LAS AUTORAS:

Montserrat García: Docente/investigadora de la Universidad Técnica de Ambato. ratgo_@hotmail.com

PANEL: p12-género. Políticas sociales, discriminación y desigualdades de género.

RESUMEN:

La ponencia está orientada a una presentación teórica de cuál ha sido la evolución histórica legislativa que acoge, de manera directa o indirecta, elementos relacionados con el género en el ámbito laboral ecuatoriano. Este marco teórico de referencia, conjuntamente con el de género, son el punto de partida de la investigación aplicada que se está desarrollando en estos momentos. Así, se ha realizado una revisión, a través de fuentes documentales, de la legislación laboral ecuatoriana desde su constitución como República independiente hasta la actualidad para obtener un contexto histórico-legislativo que nos sirva de ámbito de referencia en la investigación empírica. Evidentemente, se ha hecho especial énfasis en aquellos artículos que se relacionan con la evitación de la discriminación por género y que promueven la equidad en el ámbito laboral. Pero la ponencia no se circunscribirá a la legislación actual, que sí nos servirá para realizar la investigación aplicada, sino a la evolución de la legislación laboral ecuatoriana y su vinculación con la no discriminación por género, desde su constitución como Estado Independiente.

PALABRAS CLAVE: legislación laboral, Ecuador, género, sectores socio-económicos, ámbito público y privado

1. El género

*“Todas las mujeres tienen,
en el pecho, una amapola,
pero más abajo tienen,
la funda de mi pistola”*
(Refranero Popular)

A lo largo de la historia, la posición social de las mujeres ha estado en desventaja en relación a la de los hombres. Desde hace ya tres siglos se ha ido construyendo una conceptualización a través de diferentes disciplinas que nos muestra esta situación de discriminación de las mujeres en el conjunto de las sociedades. Gayle Rubin, una antropóloga feminista que quiere recoger este proceso, acuña en 1975 el término “Género” convirtiéndose en una de las categorías centrales de la teoría feminista (Cobo, 2014).

El movimiento feminista se inicia en el siglo XVIII, aunque todavía no se denominaba así, como un movimiento social y político que supone la toma de conciencia de las mujeres como grupo o colectivo humano, de la explotación, opresión y dominación de las que han sido y son objeto por parte de colectivos de hombres en el seno del patriarcado (Sau, 1981).

Siguiendo con las reivindicaciones en favor de la mujer el texto de García-Oliva nos dice lo siguiente:

Desde la “Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadanía” en 1791, se desarrollan tres grandes etapas: una primera en el mundo anglosajón que abarca del siglo XIX a principios del XX en la que destaca el activismo de las sufragistas inglesas, una segunda etapa que ocupa los años 60 y 70 del siglo XX a través del Movimiento de Liberación de la Mujer que lucha por la desigualdad no visible, la sexualidad, la familia, el lugar de trabajo y el derecho a decidir sobre el propio cuerpo y una tercera etapa de 1990 hasta la actualidad, que gesta diversas ramas del feminismo con enfoques distintos. Paralelamente a la reivindicación surgida de las propias filas femeninas y ya muy entrado el siglo XX diversos organismos internacionales empiezan a realizar declaraciones en favor de la igualdad de género. En 1945 la Carta de las Naciones Unidas promulga la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y en 1979 la Asamblea General de las Naciones Unidas realiza una convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Poco a poco,

empieza también a legislarse en este sentido. Europa reconoce la igualdad de género como principio fundamental de la Unión en el Tratado de Amsterdam de 1999, en España la Constitución de 1978 lo recoge en el Artículo 14 y la Ley Orgánica 1/2004 del 28 de Diciembre legisla, en el Artículo 19, medidas de protección integral contra la violencia de género. Más tarde el 22 de Marzo de 2007 la Ley Orgánica 3/2007 apunta la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. (García-Oliva, 2013)

Más recientemente entre los ocho Objetivos del Milenio se recogen algunos dirigidos a fomentar la igualdad de género y el bienestar de las mujeres de forma muy específica:

- . Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
- . Objetivo 5: Mejorar la salud materna.

Las declaraciones que realiza el Secretario General de las Naciones Unidas, descritas en el mismo documento, definen exactamente el peso que tiene la justicia hacia las mujeres, en relación al alcance de otros beneficios para los seres humanos. “La igualdad social, política y económica para las mujeres es esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Hasta que las mujeres y las niñas no se hayan liberado de la pobreza y la injusticia, todos nuestros objetivos —paz, seguridad y desarrollo sostenible— estarán amenazados” (Ban Ki-moon, Junio de 2010).

A nivel macro la realidad nos demuestra que, a pesar de los cambios ideológicos y de las medidas tomadas a nivel legislativo, el colectivo de las mujeres (junto al de la infancia y cada vez más, las personas mayores) sigue siendo vulnerable en el mejor de los casos, y víctima en la mayoría. Así, la mayoría de víctimas en las guerras son mujeres y niñas, también lo son la mayoría de personas refugiadas y desplazadas y la mayoría de pobres del mundo siguen siendo mujeres y niños. En los países donde no existe conflicto la diferencia se observa en los datos estadísticos, donde las mujeres siempre está por debajo de los hombres en percepciones salariales, nivel educativo y posicionamiento en los eslabones de estatus socio-económico, en lo que se ha venido a llamar: segregación vertical o techo de cristal. Otro tipo de segregación es la horizontal que circunscribe a las mujeres en familias profesionales determinadas, normalmente ligadas a aquello por lo que se las ha reconocido en el ámbito privado, la atención y el cuidado de terceras personas dependientes. A nivel

micro, se observa como los recursos y servicios dirigidos a las víctimas tiene cada vez más demandas y las denuncias contra el maltrato van en aumento.

Es el momento de introducir otro elemento. Como afirma Lidia Farré (2013) la aplicación de políticas igualitarias no está redundando en un beneficio claro hacia las mujeres para nivelar las desigualdades existentes. El poder en los ámbitos de acción, en las estructuras socio-económicas, y en el poder de decisión sigue en manos de los hombres. Las evidencias muestran como las políticas de género dirigidas únicamente a las mujeres no alcanzan sus objetivos. Hay otros actores en la escena que deben ser parte de ellas. Los hombres tienen también un papel que cumplir en los cambios hacia la igualdad de género. Sin su participación éstos no serán posibles. En la misma línea, desde una perspectiva de masculinidad, la Comisión Europea (2013), publica un informe donde se concluye que sin la participación de los hombres no se podrá llegar nunca a una verdadera igualdad de género y que esta igualdad beneficiaría tanto a hombres como a mujeres si llegara a conseguirse.

2. El Trabajo

“Mujer casada que trabaja, trabaja fuera y trabaja en casa”

(Refranero popular)

El interés mundial por la aplicación de políticas igualitarias en relación al género en el ámbito laboral aumenta. Concretamente la Oficina para la Igualdad de Género de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) ha publicado diversas guías en las que se incluyen convenios, recomendaciones y ejemplo de buenas prácticas de empresas que destacan por la lucha para implementar la perspectiva de género en el mundo del trabajo (OIT, 2005; 2012b; 2012c). La publicación recoge como gobiernos, sindicatos y organizaciones de empleadores han desarrollado estrategias para reforzar la igualdad de género en sus respectivas estructuras y programas, desarrollando políticas y programas de igualdad, promoviendo la representación igualitaria en organismos y procesos de toma de decisiones y asegurando cambios positivos en el empleo y en las oportunidades de empleo para hombres y mujeres. La misma OIT en el transcurso del año 2008-2009 promovió una

campaña mundial para el trabajo decente sin discriminación de género. Para la OIT, el trabajo decente resume las aspiraciones de las personas en su vida laboral y su objetivo es fomentar las oportunidades para que las personas de uno y otro sexo lleguen a la meta de un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad. También ha divulgado un documento (OIT, 2011) que actúa como manual y que ofrece directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo.

Siguiendo con los documentos que nos facilita la OIT (OIT, 2012a) se nos describe, en uno de ellos, la situación que viven los jóvenes a nivel mundial en relación al trabajo. Así, las tasas de desempleo son mucho mayores para mujeres que para hombres, aunque en algunos países se observa como las mujeres ocupan un más alto porcentaje a nivel de estudios superiores. En otros, el problema empieza antes, la escolarización primaria tiene visos de paridad en la mayoría de países en el mundo, sin embargo, en las zonas más necesitadas se sigue primando el estudio de los chicos frente al de las chicas. Existe, pues, un problema educacional que va más allá de la educación de los propios jóvenes. Se trata de “educar” también a familias y al conjunto social. Sigue existiendo, además, una ocupación mucho mayor de la economía informal por parte de las mujeres, ligada a decisiones tomadas en base a procesos enculturadores que vinculan a éstas a profesiones tradicionalmente adscritas a ellas, y que han sido poco valoradas profesionalmente de manera general. Todo ello relacionado con el recelo a contratar a las mujeres en según qué fase de su trayectoria vital, en función de temores asociados a posibles embarazos y dedicaciones al hogar.

Por otro lado, diversos estudios (Mason y King, 2001; Sengenberger, 2005; Catalyst, 2007; OIT, 2008) han demostrado como aplicar políticas de igualdad empresariales redundan en beneficio de los intereses comerciales de la empresa y tienen, además, un impacto positivo en el desempeño económico.

Con una muestra de 24 países Goulding (2013) tiene como objetivo proporcionar una revisión y documentación a nivel mundial de las dimensiones de género de los distintos sistemas nacionales en políticas y estrategias de empleo. El informe se centra en el Programa de Trabajo Decente revisando: la demanda y las consideraciones de la oferta, el

control y el acceso a los recursos productivos y desarrollo de las PYME, las políticas del mercado de trabajo, la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo; protección social y los derechos laborales, consideraciones de equilibrio trabajo-familia, cuestiones relacionadas con el trabajo no remunerado y la formulación de políticas, la coordinación, el seguimiento y la evaluación y elaboración de presupuestos. La autora concluye que la aplicación de la igualdad de género en el acceso a las oportunidades puede acelerar el crecimiento económico. Sin embargo, el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para garantizar un progreso significativo en la inclusión de importantes dimensiones de empoderamiento económico de las mujeres. Otra conclusión interesante es que la aplicación de políticas de género en la contratación no es privativa de los países ricos. Ella demuestra como países ricos como China, Corea y Serbia no las están aplicando, teniendo cuentas pendientes con lo que se ha venido a llamar “trabajo decente” y de igualdad de género en las políticas de empleo y países pobres como Comoras, pueden ser un ejemplo de buenas prácticas.

En Europa existen diferencias en la aplicación de la legislación laboral igualitaria a nivel de género. Thévenon (2013) realiza un estudio que recoge datos de 18 países de la OCDE desde principios de los años 80 y analiza los mercados laborales y las políticas para conciliar la vida laboral y familiar. Se estima la influencia de características del mercado de trabajo, la participación institucional de las mujeres éste y su tasa de empleo a tiempo completo y a tiempo parcial. Las conclusiones a las que llega nos dicen que, en los países nórdicos y de habla inglesa, donde existen guarderías gratuitas desde el nacimiento a los tres años de edad, las jornadas laborales de las mujeres tienden a ser a tiempo completo. Sin embargo, en los países donde no existen estas facilidades, las mujeres suelen decantarse por jornadas a tiempo parcial para poder dedicarse al cuidado de los hijos/as. Este parece ser el factor clave aunque las tasas de empleo femenino también reaccionan frente a los cambios en las tasas de impuestos.

En la India, un estudio de Ghani, Mani y O’Connell (2013), nos da luz sobre la relación entre el empoderamiento político de las mujeres y su participación económica. La conclusión más importante es que el acceso de las mujeres a los bienes públicos aumenta su

probabilidad de participación como fuerza laboral. Los hallazgos sugieren que la participación de las mujeres en la política podría ser una herramienta útil para aumentar tanto la oferta como la demanda, en las oportunidades del mercado de trabajo para las mujeres. Además ello ayudaría a frenar la disminución de la fuerza de trabajo femenina de la India.

Otras experiencias en Latinoamérica (Maurizio, 2010) nos muestran como, aunque existan programas específicos dirigidos a la aplicación de la perspectiva de género en el ámbito laboral, en la práctica siguen dándose algunas falencias. La igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo entre hombres y mujeres sigue siendo deficitaria en detrimento de las segundas. El estudio detecta como la incorporación de las mujeres a programas de este tipo está igualmente limitada como su inserción al mundo laboral. Ello está relacionado con las dificultades para las mujeres para conciliar el trabajo y la vida familiar. También denuncia que la presencia de mujeres en estos programas se debe a un sesgo previo dirigido a hogares empobrecidos y monoparentales, de manera que acaban accediendo mujeres con un perfil muy determinado y difícilmente, se abre a otras posibilidades como la flexibilidad horaria, el cuidado infantil, etc. Otra cuestión a resaltar es que las que logran incorporarse a dichos programas acaban realizando tareas vinculadas al cuidado y la alimentación reproduciendo el tipo de tareas que ya realizan en el hogar, de manera que no se evita la segregación y segmentación en el ámbito laboral. Por último, la autora resalta como no existen evaluaciones fidedignas de la aplicación de este tipo de programas. Los resultados del estudio de Castrillón et al (2013) redundan en las afirmaciones de esta investigación, está vez centradas en Colombia.

Ortega (2012) ofrece nuevos datos sobre la situación de las mujeres en las zonas rurales de América Latina, concretamente en Guatemala, México y el país que nos ocupa, Ecuador. Las fuentes consultadas en estos países le llevan a concluir que el número de horas en trabajos sociales que realizan las mujeres es superior a la que realizan los hombres de manera que este trabajo social se constituye en un tercer trabajo para ellas. A ello se suma el trabajo del hogar, centrado en el cuidado de las personas dependientes que sigue estando en manos de las mujeres de manera mayoritaria. Sin embargo, se perciben algunos cambios en

las estructuras familiares, sobretodo en Ecuador, donde aumenta el número de mujeres que se dedican también al llamado trabajo productivo, rompiendo con la estructura patriarcal establecida durante centurias. En los tres países se mantiene un gran peso de la agricultura familiar para el sustento del ámbito doméstico que también concentran en sus manos las mujeres.

Y ¿qué ocurre cuando siguiendo en las zona rurales centramos el análisis en las mujeres indígenas? Un estudio del Jaspers y Montaña (2013) concluye que debe tenerse en cuenta que los datos que nos ofrecen las encuestas y censos sobre participación económica e inserción laboral son un importante marco de referencia pero este no es suficiente para averiguar la situación de las mujeres indígenas relacionadas con estos aspectos. ¿Por qué? Por qué no incorporan las actividades de subsistencia que predominan en el mundo del trabajo de muchos pueblos indígenas. Y, menos aún, reconocen el trabajo de las mujeres indígenas en las zonas rurales. El principal problema es que, en estas zonas, las mujeres realizan trabajos que no son considerados como tales ni son visualizados. Por ejemplo, ellas colaboran en las tareas agrícolas, elaboran prendas textiles para la familia, alimentan los animales y recolectan frutos y otros alimentos, acarrear agua y leña, etc. Teniendo en cuenta estos aspectos, los datos que sí tenemos aportan que la participación económica de las mujeres indígenas está muy por debajo de las de los hombres e incluso, en general, de las que registran las mujeres no indígenas. Pero cuando están ocupadas, ¿dónde laboran? Principalmente en el sector terciario de la economía y en segundo lugar, en el sector primario. En el caso de Ecuador cubren en un 60% este ámbito laboral. La mayoría de estas mujeres son asalariadas, a excepción de las del Ecuador y el Perú. Ello tiene consecuencias puesto que las lleva a abandonar las actividades tradicionales indígenas y a traspasarlas a otros sectores de la economía, en los que además poseen mayores desventajas comparativas. En su inserción en el medio urbano, las mujeres indígenas se insertan sistemáticamente de manera más significativa que las no indígenas en el servicio doméstico y, en muchas ocasiones, con salarios más bajos. Y en el medio rural, las desigualdades entre hombres y mujeres siguen aumentando, siendo este incremento mayor si ellas son indígenas. Las economías familiares agrícolas y/o ganaderas tradicionales se desplazan debido a la expansión de las actividades agroindustriales o a la permanencia en el sector primario,

ahora como mano de obra en condiciones muy precarias. En el ámbito educacional, la brecha de las mujeres indígenas frente al género masculino y otras etnias tiende a desaparecer, pero en el ámbito laboral no existe mejoría.

Otra cuestión a tener en cuenta es como se desarrolla el trabajo de las mujeres en su centro de trabajo. Un estudio realizado por Naciones Unidas en 2012 complementado con Encuesta Telefónica de la Comisión de Derechos Humanos de Australia, 2011 (OIT, 2012) ofrece los siguientes datos relacionados con el acoso sexual en los centros de trabajo:

- Entre el 40 y el 50 por ciento de las mujeres en los países de la Unión Europea experimentan avances sexuales no deseados, contacto físico y otras formas de acoso sexual en su lugar de trabajo.
- Estudios micro en Asia y el Pacífico indican que del 30 al 40 por ciento de las trabajadoras reportan alguna forma de acoso - verbal, físico o sexual.
- Una de cada cinco (21%) personas en Australia ha sido víctima de acoso sexual desde la edad de 15 años, un tercio de las mujeres (33%) han sido objeto de acoso, frente a menos de uno de cada diez (9%) hombres. Una mayoría (68%) de estas personas fueron objeto de acoso en el lugar de trabajo. Una cuarta parte de las mujeres (25%) y uno de cada seis hombres (16%) han sufrido acoso sexual en el lugar de trabajo en Australia.

Se trata de cifras concretas de zonas diversas del planeta con una plasmación similar. Se da abuso sexual en los centros de trabajo en un porcentaje elevado y dirigido, principalmente, hacia las mujeres.

Existen otros factores que deben ser analizados en la temática que relaciona género y ámbito laboral. Un estudio de Avdic (2013) analiza el absentismo en el trabajo según género. Las mujeres tienen un nivel de absentismo superior a los hombres pero esto no parece estar relacionado con su estado de salud puesto que la esperanza de vida es superior en estas. El autor busca las respuestas en otros factores que vinculan las diferencias a cuestiones sociales y de comportamiento y no, específicamente, en los de salud. Concretamente, parece ser que existen unos comportamientos más preventivos en las mujeres frente al riesgo de atentar contra la salud. Por otro lado, existe una explicación más

vinculada al ámbito social y es la mayor inversión de tiempo que realizan las mujeres en los hogares en relación al que realizan los hombres.

Y para evitar este absentismo surgen propuestas alternativas como la del teletrabajo. Caamaño (2010) concluye en su estudio realizado en Chile que el teletrabajo puede suponer una posibilidad para que las mujeres no tengan que sufrir la sobrecarga de las tareas reproductivas que les suelen adjudicar cumpliendo con su rol femenino y que, los hombres, lo vean como una oportunidad de no circunscribir el ámbito laboral al mundo exterior. Se trataría de una modalidad atípica de contratación que podría reequilibrar los roles de género en materia de contratación laboral a nivel de conciliación de la vida familiar y laboral.

Finalmente, cuando las mujeres logran asumir puestos de responsabilidad en una empresa ¿se encuentran con dificultades? La investigación de Alonso et al. (2012) nos dice que sí. El techo de cristal sigue existiendo. Ellos explican como la mujer entra en el mercado de trabajo de forma masiva desde los años 70 del siglo pasado donde alcanzan en los países denominados desarrollados hasta el 50% de la fuerza laboral, pero no es hasta el siglo actual que empiezan a desarrollarse investigaciones sobre el papel de la mujer en la empresa. Las mujeres son las que ocupan la mayoría de las posiciones en los porcentajes de participación en las aulas universitarias y ello repercute en el mercado laboral. Sin embargo, la formación previa y continuada no se corresponde con el puesto de trabajo que ocupan. El techo de cristal, del que hablábamos al inicio del párrafo y que impide su ascenso dentro de la empresa, se justifica aludiendo a las mayores responsabilidades femeninas en el ámbito reproductivo (embarazos, maternidad, lactancia, crianza de los hijos, cuidado de enfermos y mayores...). Según esta justificación, las mujeres, ofrecerían un peor rendimiento y compromiso con la empresa. Es por ello que, a pesar de las políticas de igualdades nacionales e internacionales, los cargos de liderazgo femenino en las empresas siguen teniendo bajos porcentajes a nivel mundial. Una excepción es el sector turístico donde se alcanzan cifras de hasta 10 puntos de representación femenina en los Consejos de Administración, en relación al resto. En el mismo sentido, el estudio cuantitativo de Zabludovsky (2007) desarrollado en México llega a conclusiones similares. La presencia de las mujeres disminuye conforme aumenta la jerarquía de los cargos.

Bourdieu, reconocido especialista en la temática de género es entrevistado y preguntado sobre si la mujer que obtiene un cargo de importancia tiene que ofrecer mayores pruebas de excelencia que un hombre a lo que responde textualmente:

En efecto, las mujeres que acceden a cargos de poder son "sobre-seleccionadas", se le piden más distinciones profesionales a una mujer que a un hombre para un cargo de dirección ejecutiva. También se les da mayores prestaciones sociales al inicio para no tener que acumular las desventajas. Así, casi necesariamente, ellas están más calificadas que los hombres que ocupan puestos similares, y su origen es más burgués. Lo mismo sucede con los ministros. Esto no deja además de plantear problemas en el debate sobre la paridad en política, pues se corre el riesgo de remplazar a hombres burgueses por mujeres todavía más burguesas. No se hace lo necesario para que esto cambie realmente: por ejemplo, un trabajo sistemático, sobre todo en las escuelas, para dotar a las mujeres de instrumentos de acceso a la palabra pública, a los puestos de mando. Sin ello, tendremos los mismos dirigentes políticos con sólo una diferencia de género. (Bourdieu, 2000)

3. Legislación laboral y/o de género en Ecuador

*“A la luz de la vela, no hay mujer fea”
“Baraja, mujer y vino, sacan del buen camino”
“Barre por donde pasa la suegra”
(Refranero popular ecuatoriano)*

Para realizar el análisis de la legislación ecuatoriana relacionada con el ámbito laboral y de género, así como la imbricación de ambos, haremos primero un repaso de las 21 constituciones ecuatorianas a partir de su constitución como república independiente en 1830 y hasta la más reciente, la del año 2008. Después realizaremos una revisión de toda la legislación específica existente relacionada con dichas temáticas.

Las primeras constituciones del Ecuador no recogen ningún artículo que nos remita a la consideración de protección de los trabajadores en general (hombres y mujeres) y tampoco artículos que aboguen para paliar la discriminación por género. De hecho, si nos remontamos a la Constitución de 1830, ni siquiera se reconocen los mínimos derechos humanos. En esta primera Constitución el artículo 48 recoge: “Este congreso constituyente nombrar a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas,

excitando su ministerio de caridad en favor de esta clase inocente, abyecta y miserable”. Este artículo desaparece ya en la redacción de la siguiente Constitución de 1835. Por otro lado, no recoge referencias al ámbito laboral.

Sin embargo, en la de 1843, el artículo 88 nos dice: “Todos los ecuatorianos son iguales ante la ley, y hábiles para obtener los empleos de la República, teniendo los requisitos legales; y ninguno, que no sea ecuatoriano en ejercicio de los derechos de ciudadanía, podrá ser funcionario público”. Aparece, por primera vez, un derecho de ciudadanía vinculado a la posibilidad de ejercer un cargo público. En relación a estos derechos de ciudadanía, ésta y otras constituciones, explicitan quienes pueden ser considerados o no ciudadanos ecuatorianos. Sobre esta cuestión, existe alguna diferencia en cuanto a género, puesto que las mujeres extranjeras casadas con ecuatorianos serán consideradas ciudadanas de Ecuador. No así los extranjeros casados con mujeres ecuatorianas. Hay, pues, un sesgo de discriminación por género en tal cuestión.

Es en la Constitución de 1845 que aparece por primera vez un artículo relacionado con la libertad de los seres humanos. El artículo 108 nos dice: “Nadie nace esclavo en la República, ni puede ser introducido en ella en tal condición sin quedar libre”. Este artículo es recogido por todas las constituciones sucesivas con redactados similares hasta llegar a la actual y vigente de 2008.

“Ningún género de trabajo e industria puede ser prohibido, a no ser que se oponga a las buenas costumbres, o a la seguridad y salubridad de los ciudadanos o que lo exija el interés nacional, previa disposición de una ley”. Así reza el artículo 116 de la Constitución de 1851. Es un primer apunte hacia las libertades en el ámbito del trabajo, pero centrado en una disposición que quiere beneficiar a la empresa, años luz de cualquier reivindicación ajustada a demandas laborales de los trabajadores/as. En la Constitución de 1869 hay un primer amago relacionado con el asociacionismo, eso sí bajo vigilancia, en el capítulo de garantía el artículo 109 recoge lo siguiente: “Los ecuatorianos tienen el derecho de asociarse sin armas, con tal que respeten la religión, la moral y el orden público. Estas asociaciones estarán bajo la vigilancia del Gobierno. Los institutos católicos establecidos en

la República no serán extinguidos ni disueltos sino de acuerdo con la Santa Sede”. En 1878 se profundiza algo más en las libertades personales recogiendo los artículos antes citados y ampliándolos a la abolición del reclutamiento forzoso para el servicio de armas y otros servicios y, al derecho de reclamación ante ente público con resolución respectiva. En el mismo capítulo de Garantías, el Gobierno reconoce la igualdad frente a la ley, deberes, servicios y contribuciones. Poco a poco, el derecho a la libertad individual aparece en los textos constitucionales pero todavía en la segunda mitad del siglo XIX, los derechos laborales y de género siguen sin manifestarse de forma abierta.

Pero no siempre el redactado constitucional avanza en beneficio de los derechos de las personas. En el año 1883 el artículo 9, en el reconocimiento de la ciudadanía ecuatoriana discrimina claramente en contra de la mujer cuando dice: “Son ciudadanos los ecuatorianos varones, que sepan leer y escribir y hayan cumplido los veintiún años, o sean o hubiesen sido casados”. Este artículo se mantiene en la constitución de 1884. Además, desaparecen los anteriormente citados que se recuperan de manera parcial en el artículo 19 de 1884 que reza: “Hay libertad de reunión y asociación sin arma para objetos lícitos”.

En la constitución de 1897 se recupera la ciudadanía para las mujeres y de nuevo los artículos 30 y 31 establecen algunos derechos y libertades. Artículo 30: “Se garantiza la igualdad ante la ley, en virtud de la cual no se reconoce fuero alguno para el juzgamiento de las infracciones comunes”. Artículo 31: “No puede concederse privilegios ni imponer obligaciones que hagan a unos ciudadanos de mejor o peor condición que los demás”. Otra novedad en cuanto a protección de los individuos se relaciona con los indígenas, recogido en el artículo 138 que dice: “Los poderes públicos debe protección a la raza india, en orden a su mejoramiento en la vida social”.

Por primera vez la Constitución de 1906 hace referencia en el capítulo de Garantías y en el artículo 26 a la “Inviolabilidad de la vida” aboliendo la pena capital –mejorado en la constitución de 1929 donde se prohíbe, además, la tortura y se visualiza las cárceles como instrumento para la rehabilitación social- así como a la libertad de conciencia en tanto no sea contrarias a la moral y al orden públicos. Y también por vez primera una referencia

directa a los trabajadores. En el epígrafe 12 del mismo artículo se nos dice: “La libertad de trabajo y de industria”. Todos gozan de la propiedad de sus descubrimientos, inventos y obras literarias, en los términos prescritos por las leyes; y a nadie se le puede exigir servicios no impuestos por la ley; ni los artesanos y jornaleros serán obligados, en ningún caso, a trabajar sino en virtud de contrato”.

De la misma manera, la Constitución de 1929 amplía la protección a los trabajadores y sus derechos con medidas como: jornada máxima de trabajo, salarios mínimos, descanso semanal, seguros sociales, condiciones de salubridad y seguridad, indemnización en accidentes de trabajo, regulación por ley del trabajo de mujeres y niños, derecho al paro y a las huelgas y tribunales de conciliación y arbitraje. Así, esta constitución supone un salto sustancial en relación a todas las anteriores. Por primera vez, se reconocen de manera clara una serie de derechos inherentes a los trabajadores y se categorizan los dos grupos más vulnerables: mujeres y niños. De nuevo se hace un esfuerzo en relación a la diferenciación por género en el epígrafe 19 de matrimonio, familia y haber familiar donde dice: “La ley reglará la protección de la maternidad y la infancia” y muy especialmente, en el artículo 168 donde se constata por primera vez una unificación de temas laborales con temas de género: “El Estado tiene obligación de dispensar a la mujer atención preferente, tendiendo a su liberación económica. En consecuencia, velará, de modo especial, por su educación profesional técnica, capacitándola, entre otras posibilidades, para que pueda tomar parte activa en la Administración Pública”. Se le da a la mujer también el derecho al voto. Estas disposiciones suponen un gran paso para el empoderamiento de la mujer en términos económicos, sociales y de auto-subsistencia.

En la Constitución de 1945 aumenta la revalorización de los indígenas cuando se reconoce el quechua como lengua y demás lenguas aborígenes como elementos de la cultura nacional. Esta constitución recoge además como acción punible cualquier discriminación por raza, sexo, clase u otros. Es importante la aparición de la palabra “discriminación” y cómo el actuar en este sentido será sancionado. Por primera vez aparece la ayuda pública, a través de becas, para el acceso de hijos de obreros, artesanos y campesinos a la educación. Se profundiza también en los derechos de los trabajadores en el artículo 148 donde, además

de todo lo recogido en constituciones anteriores: los contratos colectivos, el salario familiar y subsidios infantiles, la igualdad de salario sin distinción por sexo, raza, etc., la prohibición del despido improcedente, del trabajo de menores, viviendas para trabajadores...; hay un apartado más que vincula, de nuevo, nuestros temas de interés, en el epígrafe ñ del artículo 148 reza: “Protégase especialmente a la madre trabajadora. A la mujer grávida no se la puede separar de su trabajo, ni se le exigirán, en el lapso que exige la ley, actividades que requieran considerables esfuerzos físicos. La ley señalará los períodos anterior y posterior al parto en los que aquella gozará de descanso forzoso y remunerado, sin perder ninguno de los derechos nacidos de su contrato de trabajo. Mientras dure la lactancia, se le concederá el tiempo necesario para alimentar normalmente a su hijo”. Todos estos derechos se mantienen en las constituciones de 1946, de 1967 y de 1979 consolidándose estos tanto para los trabajadores en su conjunto como, en especial, para las mujeres trabajadoras y su ejercicio de la maternidad.

La Constitución de 1998 aumenta todos los derechos de los ciudadanos con temas relacionados con el medio ambiente y la libertad de expresión. También se hace énfasis, en diferentes artículos, sobre los grupos más vulnerables, incluyendo a personas discapacitadas por primera vez, aumentando los grupos indígenas con la visualización de los afro-ecuatorianos y una serie de reivindicaciones relacionadas con la recuperación de su cultura ancestral y el hábitat en el que viven y se refuerzan los trabajadores de sectores socio-económicos más desprotegidos. El artículo 34 especifica además: “El Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a recursos para la producción y en la toma de decisiones económicas para la administración de la sociedad conyugal y de la propiedad”. Se reconoce también en el artículo 36 y por primera vez, como labor productiva el trabajo doméstico no remunerado. El resto de derechos se asemejan a los que ya aparecían en constituciones anteriores, pero el lenguaje utilizado en todo el texto, varía de forma sustancial. La redacción de los diferentes artículos relacionados con el ámbito laboral y de género transmite una intención de equidad. Como ejemplo, reproducimos el artículo 40: ”El Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefes de familia en el ejercicio de sus obligaciones. Promoverá la corresponsabilidad materna y paterna y vigilará el cumplimiento de los deberes y derechos

recíprocos entre padres e hijos. Los hijos, sin considerar antecedentes de filiación o adopción, tendrán los mismos derechos”. De nuevo, un salto cualitativo en la reivindicación de la igualdad de género, en el artículo 41 cuando el Estado se define como responsable para crear un organismo que vele por la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres incorporando el enfoque de género en planes y programas. Se trata de una Constitución mucho más elaborada que las anteriores que pormenoriza en todo los aspectos de una manera detallada. En el caso que nos ocupa, destacar los avances claros, como decíamos más arriba, en el lenguaje igualitario de género y en los propios contenidos.

La Constitución vigente, la de 2008, se encuentra perfectamente alineada con el Plan del Buen Vivir. Incluye de forma exhaustiva todos los derechos relacionados con la libertad, la familia, el trabajo, etc. que formulaban el resto de las constituciones anteriores y los aumenta de forma significativa. Hay una gran sensibilidad hacia temas medio ambientales y de respeto a los pueblos indígenas (por ejemplo con el reconocimiento de la aplicación de la justicia indígena). Incluso se recogen los derechos de la naturaleza (Pacha Mama). Recoge, también, derechos fundamentales como el derecho al agua y a una alimentación sana y equilibrada. También se hace referencia explícita a los grupos de atención de atención prioritaria (jóvenes, adultos mayores, niños, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad...). Cabe resaltar el esfuerzo en el uso de un lenguaje asumido como políticamente correcto a nivel mundial. La libertad y la participación ciudadana son contempladas como derechos inalienables. En cuanto a derechos laborales y de género, además de los incluidos en el resto de constituciones añade el artículo 156 que nos dice:

Los Consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, etnias, generalizaciones, interculturales, y de discapacidades y de movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno. (Constitución de Ecuador, 2008)

Este artículo se complementa con el siguiente, el 157, que explicita que estos consejos nacionales se integrarán de forma paritaria. Dos novedades importantes pues, en la última de las constituciones en relación a la igualdad de género: la constitución de órganos de seguimiento de la aplicación de la Constitución en estas materias y su concordancia con la puesta en marcha de las políticas públicas. Además, es la primera vez que se recoge un Capítulo entero, el I, en el Título VII “Régimen del Buen Vivir”, destinado a “Inclusión y Equidad” en todos los campos de desarrollo humano.

Se han dado en Ecuador, una serie de legislaciones paralelas desarrolladas en base a las Constituciones que les sirven de marco. Vamos a resaltar aquí las más importantes dentro de las temáticas –ámbito laboral y/o género- que tratamos en la ponencia.

“El Buen Vivir se planifica, no se improvisa. El Buen Vivir es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito”. Así aparece la presentación del Plan del Buen Vivir (Senplades, 2013). Esta filosofía como punto de partida marca las intenciones del gobierno ecuatoriano en relación al desarrollo de su país. Con esta declaración de intenciones es evidente que el texto recogerá todo aquello que pueda beneficiar el ejercicio de la puesta en práctica de la igualdad. En relación al trabajo se habla de repartir la fuerza de trabajo, que la propia ciudadanía sea capaz de obtener su sustento y autonomía y de abolir la división sexual del trabajo. El objetivo 9 desarrolla ello de forma exhaustiva. En cuanto al género queda contemplado dentro de los objetivos 2 y 6 de manera explícita y en el resto de objetivos de una manera transversal puesto que se percibe la perspectiva de género en la mayoría de ellos.

Además del Plan del Buen Vivir, diversas legislaciones abogan por la potenciación de la igualdad entre hombres y mujeres y por los derechos de los trabajadores/as (Ley 103 contra la Violencia la Mujer y la Familia, Ley de Amparo Laboral del 6 de febrero de 1997, Ley Orgánica del Servicio Público, Plan Nacional de Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y de Género, hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres, Agenda de Tungurahua, etc.).

Pero, aunque se legisle de manera adecuada ¿qué ocurre con la efectividad de la aplicación de la Ley? Un estudio de Archenti y Tula (2014) analiza la eficacia de la paridad de la política de género en Ecuador y Bolivia, los únicos países de Latinoamérica que han aplicado la paridad en cargos nacionales. Las autoras concluyen que, a pesar de ello, existentes impedimentos para que esta paridad se haga efectiva. En el caso de Bolivia, la inclusión de las mujeres en cargos nacionales se ha ido fortaleciendo desde finales de los 90 hasta la actualidad. Sin embargo, los partidos suelen postular para estos cargos a los hombres y a mujeres como suplentes. En Ecuador los avances también han sido significativos. La legislación vinculada al proceso y reglamentación electoral, conjuntamente con legislaciones paralelas relacionadas con la igualdad de género, sin duda lo ha propiciado. Pero, la alta fragmentación partidista y las listas abiertas, siguen decantando la balanza a favor de la elección masculina en los cargos. Para que las medidas sean eficaces debe existir una armonización entre la legislación electoral y las políticas públicas de género y diversidad cultural.

Vemos pues que, a pesar de la exquisitez en la elaboración de los textos que regirán el futuro de un país, existe un desfase con su puesta en marcha, con su aplicación, con su conocimiento y reconocimiento. El resto de legislaciones paralelas ayudan a su implementación, pero debe producirse un cambio cultural que propicie esto. Valga el ejemplo del estudio concreto citado en el párrafo anterior, como muestra para el caso que nos ocupa, ámbito laboral e igualdad de género. La oportunidad, según el marco legal, está servida pero, como apuntan las autoras referenciadas, se necesita que este marco se conjugue con políticas públicas. Y como afirmábamos unas líneas más arriba, todo ello debe adecuarse a un proceso de cambio en las mentalidades, el cuál, presumiblemente, llegará con más lentitud.

Bibliografía

- Alonso et al. (2012) “Mujeres en la alta dirección de las cadenas hoteleras mundiales: análisis desde la teoría de la organización” en *Global Conference on Business and Finance Proceedings*. Vol. 7:2.

- Archenti y Tula (2014) “Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador” en *América Latina Hoy*, 66, pp. 47-68. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Avdic (2013). “Gender Differences in Preferences for Health-Related Absences from Work”. Bonn : IZA, disponible en: <http://www.econbiz.de/Record/gender-differences-in-preferences-for-health-related-absences-from-work-avdic-daniel/10009765524> (Consultado el 20 de julio de 2014).
- Bastardes, C.y Franco, L. (2006) *Estudi-Diagnòstic: la perspectiva de gènere en treball de les ONGS catalanes*. Barcelona: Federació Catalana d'ONG's per al desenvolupament.
- Bourdieu, P. (2000) “Existir para la mirada masculina: la mujer ejecutiva, la secretaria y su falda”, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2000/05/04/ls-bourdieu.html> (Consultado el 13 de enero de 2015).
- Caamaño, E. (2010) “El teletrabajo como una alternativa para promover y facilitar la conciliación de responsabilidades laborales y familiares” en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXV* Valparaíso, Chile, 2010, 2º Semestre (pp. 79 – 105)
- Castrillón et al. (2013) “Equidad de género en el mercado laboral” en *Global Conference on Business and Finance Proceedings*. Volume 8. Number 2
- Catalyst (2007). “The Bottom Line: Corporate Performance and Women’s Representation on Boards”, disponible en : <http://www.catalyst.org/publication/200/the-bottom-line-corporate-performance-and-womens-representation-on-boards>. (Consultado el 5 de diciembre de 2014)
- Cobo (2014) *Aproximaciones a la Teoría Crítica Feminista*. Boletín del Programa de Formación Nº 1 - Año 1. Cladem.
- European Commission (2013) “The Role of Men in Gender Equality -European strategies & insights”. Belgium, disponible en: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/gender_pay_gap/130424_final_report_role_of_men_en.pdf (Consultado el 25 de noviembre de 2014)
- Farré, L. (2013) *The Role of Men in the Economic and Social Development of Women Implications for Gender Equality*, disponible en: <http://www->

wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/01/17/000158349_20130117110200/Rendered/PDF/wps6323.pdf (Consultado el 10 de enero de 2015)

- Ghani, Mani y O'Connell (2013). Can political empowerment help economic empowerment? Women leaders and female labor force participation in India, disponible en: http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/10/23/000158349_20131023113553/Rendered/PDF/WPS6675.pdf (Consultado el 25 de noviembre de 2014)
- García-Oliva, M. (2013). “El bueno de Adán y la malvada de Eva. Procesos de enculturación, establecimiento de roles y violencia de género. Ser hombre y ser mujer en Oaxaca.” En Gracia, M. y Pérez-Gil, S.E. (ed.). *Mujeres (in) visibles: género, alimentación y salud en comunidades rurales de Oaxaca*. Colección Antropología Médica. Tarragona. Publicaciones URV
- Goulding, K. (2013). “Gender dimensions of national employment policies: A 24-country study, disponible en: http://www.ilo.org/gender/Informationresources/WCMS_232758/lang--en/index.htm (Consultado el 25 de noviembre de 2014)
- Jaspers, D. y Montaña, S. (2013). *Mujeres indígenas en América Latina. Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los Derechos Humanos*. CEPAL.
- Mason, A.D. y King, E.M. (2001). *Engendering development through gender equality in rights, resources, and voice*. Washington D.C.: Banco Mundial
- Maurizio, R. (2010). *Enfoque de género en las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- OIT (2012a) *Stop violence at work*, disponible en: http://www.ilo.org/gender/Events/WCMS_204575/lang--en/index.htm (Consultado el 28 de noviembre de 2014)
- (2012b) *Igualdad de género y trabajo decente*, disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/gender/docs/RES/500/F765069013/WEB%20Promoting%20Gender%20ESP.pdf> (Consultado el 28 de noviembre de 2014)
- (2012c) *Derribar las barreras de género en el empleo de mujeres y hombres jóvenes*, disponible en:

- http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms_098097.pd (Consultado el 30 de noviembre de 2014)
- (2011) *Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo*, disponible en:
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_170457/lang--es/index.htm (Consultado el 29 de noviembre de 2014)
 - (2009) *La igualdad de género en el corazón del trabajo decente*, disponible en:
http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/WCMS_109386/lang--es/index.htm (Consultado el 17 de noviembre de 2014)
 - (2008) *Removamos los obstáculos. En el buen camino hacia la igualdad*, disponible en:
http://www.ilo.org/gender/Events/Campaign2008-2009/WCMS_098176/lang--es/index.htm (Consultado el 13 de noviembre de 2014)
 - (2005) *Buenas prácticas en el lugar del trabajo. Ginebra*, disponible en:
http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/docs/Buenas_practicas_lugar_trabajo_OIT.pdf (Consultado el 12 de noviembre de 2014)
 - Ortega, L. (2012) *Las relaciones de género entre la población rural del Ecuador, Guatemala y México*, disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/las-relaciones-de-genero-entre-la-poblacion-rural-del-ecuador-guatemala-y-mexico> (Consultado el 12 de noviembre de 2014)
 - Sau, V. (1981) *Diccionario ideológico feminista*. Barcelona: Icaria Editorial.
 - Sengenberger, W. (2005). *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung
 - SENPLADES (2013) *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*.
 - Thévenon, O. (2013). “Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 145, OECD Publishing, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5k46civrngms6> (Consultado el 2 de diciembre de 2014)
 - UNIFEM (2010) “Justicia de Género: Clave para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, disponible en: <http://www.unwomen.org/es/digital>

[library/publications/2012/4/gender-justice-key-to-achieving-the-millennium-development-goals](#) (Consultado el 2 de diciembre de 2014)

- Zabudovsky (2007) “Las mujeres en México: trabajo, educación superior y esferas de poder”, en *Revista Política y Cultura*, núm. 28, México, Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco, pp. 9-41.

**COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL E IGUALDAD: SENSIBILIZACIÓN Y
MODELOS IMPLÍCITOS EN LAS CAMPAÑAS PÚBLICAS
GUBERNAMENTALES EN ESPAÑA DEL PERIODO 2004-2014**

Miriam Castillejo Pérez y Daniel Buraschi Bresadola

miriamcasperez@gmail.com y buraschidaniel@hotmail.com

Universidad Jaume I de Castellón y Universidad de Castilla-La Mancha

**Panel 12. POLITICAS SOCIALES, DISCRIMINACIÓN Y DESIGUALDADES
DE GÉNERO**

RESUMEN

Presentamos un análisis de los modelos implícitos que están en la base de las campañas de comunicación para la igualdad y contra la violencia de género con el objetivo de fomentar el trabajo reflexivo y contribuir a la eficacia de la sensibilización para la igualdad. Nuestro punto de partida es que puede existir una contradicción entre los objetivos explícitos de las campañas de sensibilización y los modelos implícitos que están a la base de estas campañas y que determinan su impacto real. Es decir, la comunicación social para la igualdad es una herramienta de intervención social para el cambio de actitudes y el compromiso con la igualdad de género, pero que también puede producir y reproducir un imaginario contrario al propio concepto de igualdad a través de los elementos del discurso.

Los resultados del análisis muestran que el discurso institucional está todavía lejos de los avances del feminismo como teoría crítica de la sociedad y política que invita a la acción. Generado en el marco del discurso del feminismo de la igualdad, la comunicación institucional se olvida de reflejar la diversidad y el reconocimiento de las diferencias. Además reproduce una definición de la situación-problema (la violencia de género) e implícitamente de las posibles soluciones que siguen victimizando a las mujeres. En muchas ocasiones, la comunicación institucional se limita a dar a conocer el trabajo de las instituciones, perdiéndose gran parte de su poder en la sensibilización sobre la violencia de género.

Finalmente proponemos algunas pautas para el desarrollo de una comunicación social participativa que consiga alcanzar el impacto deseado y/o al menos no reproduzca un discurso distorsionado sobre la igualdad.

Palabras clave: Comunicación institucional, modelos implícitos, intervención social, sensibilización, igualdad.

1. Introducción

Las campañas públicas y los proyectos de sensibilización en igualdad de género que elaboran las instituciones y las entidades sin ánimo de lucro son una herramienta esencial de sensibilización entendida cambio de actitudes y de comportamientos. Como profesionales de la intervención social, dichas campañas son una oportunidad privilegiada de comunicación con la población con la que se quiere intervenir, entendiendo la comunicación como construcción de significados; por tanto, son una herramienta en nuestro trabajo diario para modificar el imaginario colectivo sobre la igualdad de género. Sin embargo, a menudo nuestra forma de diseñar las campañas de sensibilización se basa en modelos implícitos que pueden tener consecuencias negativas que limitan el potencial transformador de nuestra intervención.

En esta ponencia presentamos parte de los resultados de un proyecto de investigación que se está realizando bajo el epígrafe *Comunicación social e igualdad de género en las instituciones públicas y entidades asociativas: Modelos implícitos y sensibilización para la igualdad* en el marco del programa de Investigación Acción Participativa de la Asociación Mosaico Canarias. El artículo se divide en tres partes: en la primera se presenta un análisis crítico de los contenidos de las campañas institucionales contra la violencia de género realizadas a nivel nacional entre 2004 y 2014. En la segunda se analizan algunos aspectos del proceso de diseño de las campañas institucionales a nivel local a través de entrevistas semiestructuradas a profesionales de la intervención social de la provincia de Santa Cruz de Tenerife. En la tercera parte se presenta un ejemplo de trabajo reflexivo sobre modelos implícitos desarrollado por la Fundación Candelaria Solidaria y algunas pautas para contribuir a repensar la comunicación institucional y la sensibilización sobre la violencia de género.

2. La comunicación institucional y su impacto sobre las representaciones sociales de la violencia de género

La publicidad institucional emerge de forma renovada como instrumento de comunicación con la ciudadanía desde el inicio de la democracia, sobre todo a partir del año 1982 con una clara intención: demandar por medio de esa comunicación un papel activo de la ciudadanía en la construcción de la democracia (García, 2007). Elaborada

por agencias de publicidad, reaparece en el escenario social como una forma de poner en común problemas y causas que nos afectan a todos y define rasgos de responsabilidad y compromisos cívicos. Crea, por tanto, un sistema de representaciones que configura una nueva forma de mirar la realidad socio-política y por tanto un discurso ideológico en el que la ciudadanía incorpora los mensajes “dentro de su propia comprensión de sí mismos y de los otros. Los utilizan como vehículo para reflejarse a sí mismos y a los otros, como base para reflexionar sobre sí mismos, sobre los otros y sobre el mundo al cual pertenecen” (Thompson, 1998: 66). Por tanto, podemos definir la publicidad institucional como un proceso de comunicación entre las instituciones públicas y la sociedad civil que va más allá de las estrategias publicitarias: interviene en los procesos de construcción social (García, 2007).

La comunicación institucional para la igualdad tiene como objetivo sensibilizar a la población, intervenir en las representaciones simbólicas y producir un cambio en las opiniones y actitudes que tenga como consecuencia un cambio social. Así queda reflejado en los programas internacionales de igualdad desde la Declaración y Plataforma de Beijing (1995) que surge de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en la ONU del mismo año, en los planes nacionales y autonómicos. De hecho, las campañas públicas, por el simple hecho de ser públicas, están inspiradas en los planes y programas impulsados por las propias instituciones.

En España, la *Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*¹ implica la creación de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, la creación de los juzgados sobre Violencia contra la Mujer y del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, así como el nombramiento de la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer. La Ley previó la elaboración de un Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género² para introducir

“en el escenario social las nuevas escalas de valores basadas en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de igualdad entre hombres y mujeres, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, todo ello desde la perspectiva de género. Dirigido tanto a hombres como a mujeres, desde un trabajo comunitario e intercultural.

¹ LO 1/2004. Disponible en http://www.msssi.gob.es/ciudadanos/violencia/docs/LViolenciaGenero_2004.pdf

² Disponible en http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/Documentacion/medidasPlanes/DOC/Plan_nacional_sensibilizacion_prevencion_violencia_genero.pdf

Que contemple un amplio programa de formación complementaria y de reciclaje de los profesionales que intervienen en estas situaciones”. (LO 1/2004. Art 3.1)

Además, expone que “los poderes públicos, en el marco de sus competencias, impulsarán campañas de información y sensibilización específicas con el fin de prevenir la violencia de género” (LO 1/2004. Art. 3.2)

Este Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género se aprobó en Consejo de Ministros el 15 de diciembre de 2006 con dos objetivos:

- a) Mejorar la respuesta frente a la violencia de género y
- b) Conseguir un cambio en el modelo de relación social entre hombres y mujeres, basado en un cambio de valores a largo plazo (sensibilización), para avanzar en la plenitud del derecho de ciudadanía de las mujeres.

En el eje G. Campañas de sensibilización, dicho Plan manifiesta la necesidad de elaborar:

- Campañas de información y sensibilización permanentes y accesibles que analicen el fenómeno violento en todas sus dimensiones y que hagan hincapié en la gravedad del problema desde la vulneración de los derechos fundamentales y la comisión de delito que esto supone.

- Campañas de información y sensibilización permanentes y accesibles dirigidas a adolescentes para que identifiquen en sus primeros estadios la manifestación del fenómeno violento.

- Campañas de información dirigidas a la población inmigrante sobre la legislación española en materia de violencia de género.

- Campaña de información y sensibilización dirigida al ámbito rural.

En el artículo 3 de la Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional³ se establece como uno de los objetivos de este tipo de comunicación el “promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales” (Ley 29/2005, art. 3.1a) entre los cuales se encuentra la no discriminación por razón de sexo u otra condición.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva entre mujeres y hombres⁴, señala como uno de los criterios generales de actuación de los poderes públicos la elaboración y puesta en marcha del Plan Estratégico de Igualdad entre

³ Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2005/12/30/pdfs/A42902-42905.pdf>

⁴ Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2007/03/23/pdfs/A12611-12645.pdf>

hombres y mujeres (en adelante PEIHOM), documento que recoge de forma más precisa el papel que tiene la sensibilización en el cambio social. El último PEIHOM aprobado ha sido el que engloba el periodo 2014-2016⁵, donde se destaca la necesidad de realizar campañas con la finalidad de producir un cambio de actitudes en la población.

Lejos de agotarse en el marco jurídico, la responsabilidad de las instituciones en la comunicación social para la igualdad incluye también el proceso de creación de dichas campañas como instrumentos de comunicación, el discurso construido a través de ellas y por último, las consecuencias en el nivel de sensibilización en la población a la que va dirigida.

En los últimos años se está empezando a desarrollar en España un corpus de estudios con perspectiva de género que recogen el análisis de la imagen y del discurso construido en la publicidad de algunas campañas públicas concretas y la evaluación de éstas como medidas de sensibilización de las instituciones en materia de violencia de género.

Fernández Romero (2013b) estudia los discursos de la publicidad institucional sobre violencia de género difundida en España entre los años 1998 y 2012, y expone cuáles han sido las narrativas dominantes en dichas campañas. A partir de los testimonios autobiográficos de 23 mujeres con experiencias de violencia que han logrado romper con el maltratador, examina cómo esa publicidad institucional ha incidido en los procesos identitarios de dichas mujeres. En su investigación las mujeres entrevistadas no solo hablan de publicidad institucional, sobre todo, elaboran el relato de su propia experiencia de violencia a partir del análisis de los relatos masivos. Dicho trabajo se aborda desde el concepto de violencia simbólica propuesto por Bourdieu (2007), violencia que se da fundamentalmente “en la comunicación y en la cultura, en la producción/circulación/recepción de representaciones” (Navarro y Vega, 2007: 13), legitimada en muchas ocasiones por las industrias culturales y los mass media. De esta forma, se analiza cómo los modelos implícitos de violencia de género puede generar (y generan) procesos identitarios en las mujeres y re(producen) un imaginario social acerca de la categoría construida “mujer víctima de violencia de género” en el público en general.

Gámez Fuentes y Núñez Puente (2013) analizan cómo la actual visibilización de la violencia de género se ha construido sobre la categorización de la mujer como víctima. Además, explora cómo dicha victimización de víctima se ha re-categorizado en fetiche,

⁵ Disponible en <http://www.inmujer.gob.es/actualidad/PEIO/docs/PEIO2014-2016.pdf>

lo cual anula la posibilidad de empoderamiento de dichas mujeres e impide compromisos políticos en la población en general frente a la problemática de la violencia de género. El estudio además propone una forma de re-encuadrar el problema a través del concepto de “testimonio ético”.

Finalmente Peris Vidal (2013) lleva a cabo un análisis de los diferentes términos con los que determinados sectores de los medios de comunicación y de la política han denominado a la violencia de género (violencia doméstica, violencia en el ámbito familiar, terrorismo machista, etc.) y su implicación en el imaginario colectivo en la despolitización de la categoría “violencia de género”, de nuevo construida socialmente. Utilización que no es neutra, inocua, sino que muestra una intencionalidad política que favorece el desconocimiento de la población sobre la problemática de la violencia de género y la ocultación de la especificidad de dicha violencia. Intencionalidad en diferentes grados que no hace sino mostrar cómo la forma de categorizar un problema implica las posibles soluciones a dicho problema, esencia de los modelos implícitos, objeto de nuestro estudio.

3. El poder performativo de los modelos implícitos

En la base de nuestras formas de diseñar campañas de comunicación para la igualdad, de nuestra forma de comprender la desigualdad, los prejuicios sexistas, la violencia de género y de entender la sensibilización, se encuentran modelos implícitos. Un modelo implícito es “un marco de referencia, una construcción simplificada y esquemática de la realidad, que aporta una explicación de la misma y que conforma un esquema general referencial que guía la práctica, de *forma irreflexiva*” (Aguilar y Buraschi, 2013: 2). Estos modelos son el marco a través del cual interpretamos, comprendemos y actuamos, y pueden reproducir, aunque ésta no sea nuestra intención, una visión reduccionista del funcionamiento y del papel de la sensibilización, además de una visión sesgada de las relaciones de género y de la violencia de género. Este tipo de modelos reproducen de forma sistemática una acción específica con las temáticas de intervención social, como es el tema de la igualdad, y una específica visión de las personas con las que intervenimos, de su contexto y de sus problemáticas.

Los modelos implícitos que están detrás de los proyectos de sensibilización social y de las campañas de comunicación institucional sobre violencia de género dependen y se configuran a partir de la interrelación de varios elementos: de cómo se conciben las causas y la naturaleza de la violencia de género, de cómo se definen a las mujeres

víctimas de violencia, a los agresores, el papel de la sociedad y de las instituciones, de cómo definimos la sensibilización y de cómo entendemos nuestra intervención. Estos elementos reflejan los valores, creencias y prejuicios del profesional; de sus interrelaciones se derivan tanto la naturaleza específica de la relación que se establece entre el agente social y el “usuario” como las formas concretas y operativas de esa intervención profesional. Muchos de nuestros modelos implícitos se han configurado en un contexto sociocultural donde la desigualdad de género está, a menudo, normalizada y a su vez configuran, a pesar de nuestras intenciones y valores explícitos, estrategias de intervención que reproducen esquemas discriminatorios.

Hay que tener en cuenta que en una sociedad como la nuestra, los medios de comunicación aportan la mayoría de la información que se recibe sobre determinados temas. Estos medios, entre los que se encuentra la comunicación institucional para la igualdad, se convierten en una “fuente de conocimiento” para la mayoría de la sociedad sobre hechos *con los que no se tiene un contacto directo*. Pero los medios de comunicación no recogen toda la realidad y la forma en la que (re)presentan dicha realidad supone una visión parcial cargada del universo simbólico predominante en una sociedad y en un momento histórico dado: *“los medios de comunicación, más que un reflejo, son una propuesta de lectura de la realidad”* (Nash, 2005). Ese universo simbólico está constituido por los valores, símbolos culturales, normas, creencias, categorizaciones sociales, etc., es decir, marcos compartidos, a menudo implícitos, a través de los cuales percibimos la realidad.

Las campañas institucionales y los proyectos de sensibilización relacionados, llevados a cabo por entidades públicas y entidades sin ánimo de lucro, son una de las formas concretas y operativas de nuestra intervención profesional en comunicación social, que, si se basan en modelos implícitos victimistas y asistencialistas, pueden reproducir y alimentar la desigualdad de género.

4. Los modelos implícitos de las campañas institucionales contra la violencia de género

Un primer acercamiento a los modelos implícitos que están en la base de la sensibilización sobre violencia de género puede hacerse a través del análisis crítico del discurso de las campañas institucionales que se han llevado a cabo a nivel nacional desde 2004, año en el que se aprueba la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral sobre la Violencia de Género. No es hasta el año 2006 en el que queda

formalizado la elaboración anual de campañas coincidiendo con el 25 de noviembre, Día Internacional de Lucha contra la Violencia sobre la Mujer. De ahí que nuestro análisis, aún comprendiendo el período 2004-2014, se centre en las campañas elaboradas a partir del 2006. Anteriormente se publicaron campañas anuales desde el I Plan de Acción contra la Violencia de Doméstica (1998-2001) hasta el 2002, elaboradas por el Instituto de la Mujer, que también difundió en radio en el 2006 la campaña “Antes”, fuera de nuestro objeto de estudio al no ser audiovisual.

Nuestro análisis se ha centrado en los niveles morfológico, compositivo, enunciativo y en las metáforas performativas. El nivel morfológico incluye elementos como punto, línea, plano(s)-espacio, textura, nitidez de la imagen, iluminación, contraste, tonalidad. El nivel compositivo incluye ítems como la perspectiva, el ritmo, tensión, proporción, estaticidad/dinamicidad, orden icónico, recorrido visual, el espacio y el tiempo de la representación. El nivel enunciativo incluye, entre otros, el punto de vista físico, la actitud de los personajes, la transparencia/sutura/verosimilitud, las miradas de los personajes y la enunciación.

Además nuestro análisis se centra en el papel de las *metáforas performativas* (Aguilar y Buraschi, 2013) a través de las cuales se construyen representaciones de “los otros sociales” en el imaginario colectivo. Dichas metáforas tienen una importante función como *frame* (marco) en la construcción de los discursos, concretamente en los modelos implícitos que construyen dichos discursos. Las metáforas organizan y estructuran el discurso de tal forma que según las metáforas que utilicemos para nombrar, describir, analizar y caracterizar un problema influyen directa y ampliamente en la solución. Por tanto, tienen consecuencias en la acción y/o intervención social (Lakoff y Johnson, 1980).

Estos diferentes niveles de análisis nos permiten identificar los elementos básicos de los modelos implícitos como la definición de la violencia de género, sus causas, sus consecuencias y las posibles soluciones, los roles, la definición de la víctima, del agresor, de la sociedad y de las instituciones, la forma de entender la sensibilización. Seguidamente presentamos una breve descripción del análisis de las campañas institucionales desarrolladas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el Ministerio de Igualdad y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (en adelante M.T.S.S, M.I y M.S.S.S.I respectivamente).

4.1. “Contra los malos tratos, gana la ley”. M.T.A.S.(2006). La campaña tenía como objetivo informar y sensibilizar sobre el cumplimiento y aplicación de la Ley Integral contra la violencia de género. Hay tres versiones, “Ella”(mujer víctima), “Él”(agresor), “Todos” (resto de la sociedad), en principio dirigidas a estos diferentes públicos. Las metáforas principales de este spot son: la mujer-víctima-madre y la denuncia-salvación. En este spot aparece la categorización impuesta a la mujer de madre y víctima, la victimización de la propia víctima a la que tanto familia, vecinos y Administración instan a que denuncie y la división entre una sociedad, un “nosotros” (familia, vecina, Administración de justicia) fuerte, coherente y democrático con un “ella”, salvada por la ley. Existe también reduccionismo que limita la identidad de la mujer a “madre” y “víctima”. Esta forma de caracterizar a la mujer presenta un rol limitante en la representación de dichos personajes, lejanos a las mujeres reales que viven esta situación. Es interesante advertir que en el tercer spot “Todos”, no se insta a la familia y vecindad a denunciar, sólo a apoyar a la víctima a que denuncie, por lo que se puede percibir una ideología de género en la que la violencia de género sea un asunto privado y no público. No muestra un “después” temporal, unos meses o años tras la resolución de la condena, así que parece que con una resolución judicial a favor de la mujer, la situación de violencia ya ha acabado. La voz en off, masculina, personifica a la Administración en este spot en su papel de “salvadora”, y en muchas ocasiones se utiliza para dar “autoridad” al discurso construido, mermando la autoridad propia de las mujeres víctimas de violencia de género y limitando su identidad, como ya hemos dicho, a meras “víctimas”.

4.2. Teléfono 016. “A la primera señal de malos tratos, llama. No esperes a que la violencia de género deje esta señal”. M.T.A.S.(2007). La campaña pretende difundir el servicio telefónico 016, de información y asesoramiento jurídico en materia de violencia de género. En esta campaña destacaríamos el análisis de los diferentes roles de los personajes y agentes sociales representados. Durante el spot se escuchan la voz de tres personajes: la mujer que llama, la teleoperadora, y la voz en off. La mujer que llama aparece en el rol de víctima, a la que se le atribuye la obligación de llamar para “ser salvada” por la teleoperadora, que representa a la Administración. La voz en off, masculina, en este caso personifica a la sociedad según el mensaje que emite: “frente a estas señales, la sociedad tiene otras...”. De nuevo, una voz masculina que en muchas ocasiones se utiliza para dar “autoridad” al discurso construido. Es interesante advertir

que, aunque el mensaje es “la sociedad tiene otras señales” es a la mujer categorizada como víctima a la que se insta a llamar, es decir, en ningún momento se deja abierta la posibilidad de que sea otra persona (familia, amigos, etc.) la que llame para denunciar. Esta representación puede ser muestra de una ideología sobre la violencia de género como algo privado y no como problema social, sin ahondar en las causas ni en las consecuencias de esta problemática. La metáfora principal de este spot es la del teléfono 016, representando a la Administración como salvación, es decir, como paso imprescindible para salir de la situación de malos tratos, como única posibilidad de romper dicha situación; en definitiva, como solución a la situación de violencia, sólo en manos de la propia mujer víctima. En la campaña se identifica la violencia de género como violencia física, que puede derivar en muerte, sin registrar otras posibles formas de violencia que no tienen por qué seguirse de la física, por ejemplo, la violencia psicológica.

4.3. “Ante el maltratador, tolerancia cero”. M.I.(2008). Las tres versiones de la campaña “Ante el maltratador, tolerancia cero” suponen un avance en cuanto a diferentes aspectos: por primera vez se realiza una campaña dirigida explícitamente a otros hombres para, como se indica desde la Administración, conseguir la complicidad de los hombres en el rechazo a la violencia. También muestra diversidad de modelos de mujer en cuanto a procedencia y edad. La voz en off del final es en este caso tanto de una mujer como de un hombre, intentando buscar equilibrio en el mensaje de la Administración. En cuanto a los elementos del análisis de los roles de los personajes y actores sociales que se representan, se sigue perpetuando el rol de hombre-trabajador, pues en todas las escenas de la primera versión aparecen los hombres en un entorno laboral. Valorar positivamente que la imagen que se da de los dos personajes “maltratadores” permite romper con la idea de “perfil del maltratador”. Se rompe también con la idea de que el tema de la violencia de género es un asunto “privado” pues busca el rechazo de un hombre hacia otro hombre maltratador. La segunda versión de la campaña, en la que aparecen mujeres, rompe también con roles de género pues muestra a diferentes mujeres en diferentes situaciones. Pero el mensaje queda cerrado al final, ya que se vuelve a asociar violencia de género con violencia física (“no se te ocurra ponerme la mano encima, jamás”). En la tercera versión aparece de nuevo la categorización impuesta de mujer-víctima-madre que constituye la principal metáfora en estas campañas como rol predominante a dichos personajes representados.

4.4. “Ante el maltrato, todos y todas a una”. M.I.(2009). El objetivo de esta campaña era generar en la sociedad un rechazo a la violencia de género, así como transmitir con el mensaje de la campaña “Ya no tengo miedo”, un mensaje positivo y esperanzador a las mujeres víctimas de esta violencia, al sentir que toda la sociedad está detrás de ellas para protegerlas y apoyarlas. En esta campaña destacaríamos la diversidad de identidades en los personajes de mujeres (madre, estudiante joven, trabajadora emigrante y persona con discapacidad-mayor). Con el lema de la campaña se intenta destruir la creencia de que la violencia de género es algo privado, ya que es un reclamo a la sociedad pero, de nuevo, se vuelve a identificar violencia de género con violencia física. Parece contradictorio el lema “Ya no tengo miedo....” con las imágenes de las mujeres que reaccionan ante la mano levantada. Una vez más se reitera la metáfora de la mujer víctima y de la sociedad-Administración como personaje salvador. Y otra vez se percibe la ausencia de las causas y consecuencias de la situación de violencia de género.

4.5. “Saca tarjeta roja al maltratador”. M.S.S.S.I.(2010). La campaña presenta el testimonio de personas del entorno de la víctima, y la enunciación por personas famosas de frases pronunciadas por los maltratadores, para instar a los ciudadanos a implicarse y mostrar rechazo a la violencia de género, y más concretamente a los maltratadores, a partir del significado de la "Tarjeta Roja: quien no juega limpio queda fuera de la sociedad". Implícito de nuevo en el mensaje, se respalda la idea de la división entre un “nosotros” fuerte, cohesionado y con la solución en sus manos a la problemática de la violencia de género, “salvadores” y un “ella”, víctimas, vulnerables, en la marginalidad, incapaces de salir de dicha situación por ellas mismas. La imagen que se reproduce de la mujer, aunque no aparezca, es una imagen homogeneizadora y esencialista: limita su rol a un modelo predominante de mujer-víctima, a la que, indirectamente se le culpabiliza, no de la situación, sino de no saber terminar con ella. Así mismo, el enfoque que se hace sobre la problemática de la violencia de género (asimilado a la violencia en la pareja con la que se convive) denota que el problema es privado o “de puertas para adentro” y la solución pasa por denunciar y salir de esa situación, sin mostrar las causas, las consecuencias ni las situaciones en las que se puede encontrar una mujer que toma esa decisión.

4.6. No te saltes las señales, elige vivir”. M.S.S.S.I.(2011). En esta campaña, con tres versiones, es novedosa la idea de incluir ejemplos de violencia no física, por ejemplo, el aislamiento, las descalificaciones y las amenazas; y también incluir diversos escenarios cotidianos: cena con amigos, arreglarse para salir, recoger a los niños en el colegio. Estas nuevas contribuciones a la definición de violencia de género pierden fuerza identificativa cuando a partir de la voz del maltratador empiezan a aparecer golpes en los rostros de las tres mujeres. Los escenarios, aunque diversos, limitan las dimensiones de la identidad de las mujeres que aparecen: son en el hogar y como madre. Quizá la versión de la mujer joven cenando con amigos es el más innovador por mostrar un aspecto de vida social (y no personal, privado, doméstico) y la versión de la mujer de mediana edad rompe con el modelo predominante de mujer entre 30 y 40 años que suele aparecer en estas campañas. En los tres aparece la voz del maltratador, no físicamente y a cada frase suya le aparece un golpe en el cuerpo de la mujer. Ésta es una particularidad que se ha mantenido en las campañas de los últimos años, pues excepto en los años 2006 y 2008, en el resto de las campañas el agresor sólo aparece representado con una voz en off. En esta campaña también la solución depende de la mujer, categorizada en su modelo de víctima (está en sus manos “elegir vivir”). Focaliza la definición de la violencia en algo coyuntural y/o circunstancial más que una situación-problema con base estructural en nuestra sociedad, sin profundizar en las causas de la situación de violencia ni en las posibles consecuencias de tomar dicha decisión. Se perpetúa como única solución llamar al teléfono 016 y denunciar.

4.7. “Hay salida a la violencia de género” “Cuando la maltratas a ella, me maltratas a mí. M.S.S.S.I.(2012). “Hay salida” es el lema común de los últimos tres años. Como lema secundario este año, “Cuando la maltratas a ella, me maltratas a mí” pone el énfasis en dirigirse al maltratador. De hecho, es el primer spot en el que sólo aparecen hombres en las imágenes y es la primera vez que se reproduce una situación de violencia, aunque sea a través de la voz en off, en un intento de representar no sólo la violencia física. Sin embargo, se perpetúa el enfoque del problema de la violencia de género que implica que la única solución posible pase por la denuncia y que sea responsabilidad de la mujer-víctima salir de dicha situación dejando aislada de la acción a la sociedad. Esto entra en contradicción con el lema “Si se lo haces a ella, me lo haces a mí”, en la que parece querer involucrar a la sociedad sin que ésta forme parte de la solución, es decir, negando la dimensión estructural de la violencia de género.

4.8. “Hay salida a la violencia de género”. M.S.S.S.I.(2013). La campaña tiene por objetivo expresado por la Administración que la emite, el Ministerio, *transmitir un mensaje de esperanza a las víctimas de esta violencia y a su entorno e implicar a toda la sociedad para hacer del final de la violencia de género un objetivo común*. El mensaje pretende dar pistas sobre qué es violencia de género, incluyendo aspectos como las humillaciones y las amenazas. La mujer, única representación en imágenes, aparece en su rol de víctima y a la vez responsable de poner fin a dicha situación. Aún con el intento de transmitir un mensaje de esperanza, el spot no muestra situaciones concretas de un “después” de la denuncia-“salvación”. La sociedad, aunque intenta ser reclamada por este spot, no aparece representada en ningún momento.

4.9. “Cuéntalo, Hay Salida a la Violencia de Género”. M.S.S.S.I.(2014). En esta última campaña sí que ha habido un avance en la definición de la violencia, no sólo limitada a la violencia física. Pero el mensaje que se emite es: primero te ridiculiza con tu forma de vestir, luego te controla el móvil y luego “es capaz de cualquier cosa si le dejas”, es decir, se vuelve a mostrar que la violencia física aparece como secuencia lógica, cuando no es “necesario” llegar a esa violencia física para que sea maltrato, para que sea peligroso. Al hablar de consecuencia, la campaña vuelve a responsabilizar sólo a la protagonista ya no simplemente de denunciar, también de identificar cuanto antes esos signos. Finalmente el spot persiste en la inmediatez de la “salvación”: parece que sólo con llamar se soluciona el problema. No se cuenta qué pasa mientras tanto, qué pasa en un futuro cercano.

El análisis de los modelos implícitos que están en la base de las campañas institucionales se completa con el estudio de los procesos de planificación e implementación de las campañas.

5. Los procesos de planificación e implementación de las campañas

El análisis del diseño de las campañas se ha llevado a cabo a través de 24 entrevistas semiestructuradas a diferentes profesionales de entidades locales de la Isla de Tenerife y de la Isla de la Palma (Ayuntamientos, Unidades de Violencia de Género dependientes del Gobierno de Canarias, el Instituto Canario de Igualdad y el Instituto de Atención Socio Sanitaria del Cabildo de Tenerife). Las entrevistas se han desarrollado alrededor

de tres ejes temáticos: cómo evaluaban la eficacia y el impacto de las campañas institucionales; cómo entendían la sensibilización y el papel de las campañas de comunicación; cómo diseñaban las actividades de sensibilización en materia de violencia de género vinculadas a las campañas institucionales y los elementos que consideran importantes para mejorar las campañas institucionales. Por los límites de espacio de este artículo presentamos solamente los resultados más destacados relacionados con los aspectos metodológicos del desarrollo de las campañas:

En primer lugar, es común en todas las entrevistas afirmar que las campañas institucionales que se difunden y las actividades de sensibilización no se suelen basar en un diagnóstico inicial, los objetivos no están acompañados con indicadores que permitan su medición y no se suelen evaluar. Las prácticas más comunes son la organización de talleres y charlas que complementan a las campañas sin un diseño real.

“la evaluación de la campaña se limita a dos aspectos: cuánto se ha difundido y si ha gustado o no, realmente no tenemos ninguna evaluación para saber si ha tenido o no influencia, lo único que podemos decir es que se ha transmitido “n” veces en un medio y que a las personas con las cuales hemos hablado le ha gustado o no” (Entrev. 3).

Todas las personas entrevistadas dan una gran importancia a la sensibilización, sin embargo, lamentan que a nivel práctico, en la programación de las actividades, la sensibilización sea considerada sistemáticamente la “hermana menor” de la intervención. No se cuenta con un presupuesto estable, más bien se invierte en sensibilización cuando las otras partidas están cubiertas.

Por otro lado, hay que resaltar que la periodicidad de las campañas sobre violencia de género, salvo algunas excepciones, se concreta en los “días D”, 8 de marzo y 25 de noviembre, reduciendo la posibilidad de sensibilización a fechas cercanas a dichos días. Además las profesionales entrevistadas echan en falta formación específica, práctica y metodológicamente sólida en materia de sensibilización:

“la formación en materia de sensibilización es muy pobre, en los pocos cursos en los cuales hemos participado se limitan a darnos definiciones teóricas pero poco sabemos sobre cómo se diseña una campaña y sobre qué técnicas son más eficaces” (Entrev. 14).

“Nosotras trabajamos basándonos en nuestra experiencia, cuando organizamos un taller, cuando vamos en un centro educativo y hacemos un grupo de discusión

a partir de una campaña no sabemos realmente qué impacto vamos a tener, nos hacemos una idea, pero es difícil saber si hemos cambiado algo” (Entrev. 21).

Otro importante aspecto a destacar es que la sensibilización no se considera como una intervención social, sino que se identifica con los materiales que se utilizan, es decir que se reduce la sensibilización al mensaje publicitario.

“La prevención serían charlas, talleres, etc. La sensibilización sería la cartelería, reparto de hojas informativas” (Entrev. 9).

Finalmente las profesionales entrevistadas expresan la necesidad de renovar los contenidos de las campañas, abandonar el mensaje que se centra en la denuncia como principal estrategia y ser coherentes con los principios del feminismo:

“la sensación que tenemos es que las campañas han ido mejorando, aunque en los últimos años parece que el Gobierno haya perdido interés en ellas, pero no las sentimos nuestras, hay una diferencia muy grande entre el discurso del feminismo de base y el enfoque de género institucional” (Entrev. 11).

“me deja un mal sabor de boca, parece que denunciar o no denunciar sea una cuestión de valentía... muchas veces entran en juego factores muy complejos que es necesario tener en cuenta” (Entrev. 1).

“las campañas institucionales parece que tienen un mensaje constante: denuncia. Pero aunque diéramos este objetivo como válido, y es bastante discutible, lo planteamos mal porque no tenemos en cuenta los numerosos factores que inciden en la decisión de denunciar y en seguir adelante con la denuncia” (Entrev. 3).

A raíz del análisis de las campañas y de las entrevistas de las profesionales que se ocupan de la planificación e implementación de las mismas en el espacio local podemos definir algunos de los elementos que configuran el modelo implícito dominante en las diferentes campañas institucionales.

En línea con las conclusiones de otros estudios (Fernández, 2008; 2013; Berlanga, 2012) podemos observar que las campañas comienzan a dirigirse a otros públicos y no solamente a las mujeres maltratadas, la violencia de género no se reduce a la violencia física, en algunos casos la imagen de la mujer es plural, se pretende implicar a la sociedad. Existe una progresiva desdramatización de los mensajes y los mensajes son más positivos. Sin embargo en línea con cuanto ha sido planteado por Fernández (2008), consideramos que no han cambiado realmente los tópicos y los temas: “Aunque

el modelo de mujer cambie, finalmente termina siendo una *víctima* a la que la publicidad persuade de que la toma de decisiones está en sus manos, pero a la que a la vez previene de que son los sujetos comunicadores, las instituciones, los que las van a ayudar y orientar para poder salir” (Fernández, 2008: 29).

A pesar de la paulatina introducción de cambios en las campañas institucionales el resultado de nuestro análisis muestra la persistencia de un modelo implícito dominante cuyas características más importantes son: la invisibilización de las causas estructurales, sociales y culturales de la violencia de género, la violencia física como elemento esencial y definitorio de la violencia de género, la perspectiva asistencial y paliativa centrada en la denuncia, el papel paternalista y salvacionista de las instituciones, la reducción de las campañas institucionales a mera publicidad y, lo que podríamos llamar, una “victimización ambivalente” de las mujeres, en el sentido que inicialmente se construye una imagen de mujer pasiva, protagonista sin voz de las campañas, luego se la identifica como única posible artífice del comienzo del cambio (la denuncia), finalmente se le excluye de la solución porque en realidad es la Administración quien la “rescata”. Las consecuencias de este modelo implícito son importantes porque las campañas que pretenden luchar contra la violencia de género en realidad están alimentando una representación social del fenómeno de la violencia de género que poco tiene que ver con el empoderamiento de las mujeres.

6. La mesa de trabajo reflexivo. Un ejemplo de análisis participativo de los modelos implícitos

En los siguientes párrafos presentamos una experiencia de trabajo reflexivo que puede servirnos como ejemplo de las aportaciones de las metodologías participativas en la toma de conciencia de los modelos implícitos que guían nuestra intervención y en la definición de estrategias para su mejoría.

La mesa de trabajo reflexivo es una actividad promovida por la Fundación Candelaria Solidaria en Candelaria (Tenerife). Es una herramienta de participación social que revaloriza el principio dialógico en la práctica comunitaria y cuenta como referentes teóricos fundamentales la Investigación Acción Participativa, la gestión creativa de conflictos de Marianella Sclavi (2003), la mayéutica recíproca de Danilo Dolci (1996) y la pedagogía de Paulo Freire (1970). Es una metodología de aprendizaje, de construcción dialógica de conocimiento y de empoderamiento que se basa en el reconocimiento mutuo, en la escucha activa, en la valorización de las competencias de

todas las personas participantes⁶. Las personas que han participado en el diálogo sobre la comunicación institucional contra la violencia de género son todas ellas integrantes de los distintos grupos de aprendizaje dialógico que actualmente se desarrollan en el marco de la Fundación Canaria Candelaria Solidaria. Estos grupos conforman pequeñas comunidades de indagación y aprendizaje mutuo, se sustentan en la participación horizontal de sus miembros, en la co-autoría de las nuevas narraciones en las que se involucran, y son generadoras de un espacio mayor no-violento para la expresión individual y la escucha atenta de la otra persona.

Las mesas de trabajo reflexivo se caracterizan por la diversidad de sus participantes y por la valorización de la complejidad de su identidad, es decir, no es la nota definitoria que vivan o hayan vivido una situación de violencia de género: mujeres, hombres, docentes, auxiliares de ayuda a domicilio, personas en situación de desempleo, expertas en comunicación audiovisual, madres, pedagogas, artistas, víctimas de violencia de género, sobrevivientes de violencia de género, personas de diferente nacionalidad y religión etc. Los resultados de la mesa de trabajo reflexivo son, por tanto, el producto de un diálogo abierto, de una presencia mutua y de una comprensión plena de cada aportación individual⁷.

Los resultados de la mesas de trabajo muestran la necesidad de abordar las causas culturales y sociales de la violencia de género.

“lo que no se percibe es el micromachismo que está por todos lados, la marginación y la violencia soterrada, lo que todavía no hemos erradicado. Cuesta erradicarlo, y puede ser por comodidad”.

“esa teoría de la media naranja no va conmigo. Yo lo que quiero es una naranja de la misma rama. Yo no necesito a nadie para completarme. [...] Yo siento como una necesidad interior que las mujeres nos eduquemos en otra idea no romántica de amor”.

Criticar el mensaje de las campañas cuando simplifican la solución, responsabilizan a las mujeres y son paliativas y no preventivas:

“Es que 72 horas... ¿Y cuando los maltratos son psicológicos?”

⁶ Los principios metodológicos de las mesas de trabajo reflexivo se exponen en Buraschi y Aguilar (2014).

⁷ Han participado en las mesas de trabajo reflexivo: Ana Paramio Murciego, Sihame Chiaha El Hantaoui, M^a Belén Ramos Naveira, Zaida Maritza Navarro, María Candelaria Casanova, M^a Francisca Plaza Plaza, María Dolores Martín Suárez, Elena Amador Fernández, Francisco Amoraga Montesinos, María Cristina Díaz Herrera, Laura Méndez González, Juana Marrero Estévez, M^a del Carmen González Dorado, y Daniel Buraschi.

“Es muy relativo que la actuación sea rápida. Cuando faltan los medios: ahí está el problema”.

“todo esto es muy bonito, pero no es así, no es creíble, ¿que en 48 horas ya no te puede hacer daño? Dímelo a mí que llevo años arrastrando el acoso de mi ex, de sus amigos, porque no es solo él, son toda su familia, su amigos”.

“Antes de tanto insistir tanto en la denuncia deberían explicar bien qué pasa después de la denuncia. Es importante involucrar al entorno, pero es necesario dar pautas específicas, porque las personas no saben qué hacer, apoyar la decisión de denunciar o directamente denunciar no es suficiente”.

“Y una vez más la campaña se centra en la responsabilidad de la mujer, sobre la víctima. En la campaña tiene que haber algo más de educación y trabajar más el lenguaje de la publicidad. Inquieta, como ciudadana, que se centren en la denuncia. Además, ¿cómo te protege la ley? Separándote, encerrándote.”

“Otra vez, se centra en la mujer. Se incide en el sufrimiento de la mujer, esto está bien, pero falta el entorno. El acierto en esta ocasión sería que se centra en la prevención”.

“Yo creo que tiene que ver con la educación; también influye la religión (yo hablo como musulmana), pero es sobre todo una cuestión educativa. ¿Por qué no una publicidad que se centre en educar?”

“Y el mensaje es la tolerancia cero. Pero se repite el hecho que la mujer sigue estando silenciada en todo el proceso. Ella nunca habla”.

Además en las mesas de trabajo reflexivo se plantean posibles pautas entre las cuales destacamos las siguientes: las mujeres maltratadas deberían hablar en primera persona; se deberían reflejar experiencias positivas, historias de éxito. Es importante hacer referencia a los grupos de apoyo y representar a mujeres de distintos ámbitos sociales. Además, es fundamental que se involucre el entorno, con un enfoque preventivo y práctico donde las personas del entorno primero se responsabilicen y luego sepan cómo actuar, y no solamente con la denuncia.

7. Algunas reflexiones finales

Las campañas institucionales juegan un papel importante en la concientización contra la violencia de género (Camarero y Marcos, 2013) y en la construcción del imaginario social sobre la violencia de género y en la misma construcción identitaria de las mujeres víctimas de violencia de género (Fernández, 2008; 2013). Además, las Nuevas

Tecnologías de la Información y Comunicación han multiplicado su impacto (Berlanga, 2012). Sin embargo, los modelos implícitos que están a la base de su diseño pueden reproducir una lógica sexista.

A partir del análisis de las campañas institucionales, del trabajo con los y las profesionales de la intervención social que han participado en el estudio, y de las ideas que se han generado en el marco de las mesas de trabajo reflexivo podemos proponer algunas pautas que pueden contribuir a la mejora de las campañas institucionales:

- La primera es desarrollar un trabajo reflexivo para ser conscientes de dichos modelos implícitos y de sus consecuencias;
- La segunda es sustituir el enfoque dominante paternalista y victimista por un enfoque basado en el empoderamiento de las mujeres y en la crítica de las raíces culturales y sociales de la violencia de género;
- La tercera es concebir la comunicación institucional como una estrategia de intervención social participativa basada en una planificación que contemple el diagnóstico y la evaluación de la eficacia y del impacto, en un enfoque integral que articule diferentes tipos de intervención y en la participación de una red ampliada de personas, sobre todo de las mujeres víctimas de violencia.
- En cuarto lugar, capacitar a los/as profesionales que se ocupan de sensibilización en materia de comunicación y de diseño participativo. Es una capacitación que va más allá de usar las diversas herramientas comunicativas y de dominar las técnicas utilizadas por los grandes medios: implica comprender la comunicación como un proceso de construcción de significado y sentido, es decir, como un espacio de creación de discursos que provoquen el debate de ideas, con la finalidad de vincular comunicación y acción social destinada al cambio social.
- Por último, transformar nuestra mirada y dirigirla a las mutaciones que ha hecho el sexismo en nuestra sociedad actual. Los nuevos feminismos, los avances de otras ciencias sociales (antropología, sociología, psicología social, etc.) aportan conceptos, herramientas y técnicas a nuestro trabajo como profesionales de la intervención social que nos permiten, desde un trabajo reflexivo, potenciar el cambio de actitudes y comportamiento personal encaminado hacia la transformación de las relaciones de género, hacia el cambio social.

Bibliografía

- Aguilar, M^a J. y Buraschi, D. (2013). Participación, modelos implícitos e intervención de los profesionales de lo social. *Actas oficiales del IV Congreso de la Red Española de Política Social (REPS) Las políticas sociales entre la crisis y la post-crisis*, pp.1422-1434. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.
- Berlanga Fernández, I. (2012). Comunicación audiovisual y mujer. Evolución de los nuevos formatos en las campañas publicitarias de violencia de género. *Revista ICONO14. Revista científica de Comunicación y Tecnologías emergentes*, 9, pp. 145-160. Recuperado de <http://www.icono14.net/ojs/index.php/icono14>
- Bourdieu, P.(2007). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
- Buraschi, D. y Aguilar, M^a J. (2014). “El método de la construcción del consenso. Una herramienta participativa de toma de decisiones para la gestión creativa de conflictos”. *Revista de servicios sociales y política social*, 105, 87-103.
- Camarero Calandria, E. y Marcos Ramos, M. (2013). Un estudio preliminar sobre la recepción de las campañas de violencia de género televisivas del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2008-2011). *Investigaciones Feministas*, 3, pp. 181-202. Recuperado de <http://www.ucm.es/investigacionesfeministas/>
- Dolci, D. (1996). *La struttura maieutica e l'evolerci*. Scandicci: La nuova Italia.
- Fernández Romero, D.(2008). Gramáticas de la publicidad sobre violencia: la ausencia del empoderamiento tras el ojo morado y la sonrisa serena. *Feminismo/s* 11, pp.15-39. Universidad de Alicante. Recuperado de <http://web.ua.es/es/cem/publicaciones/revista-feminismo-s.html>
- Fernández Romero, D.(2013). La incidencia de las campañas institucionales sobre violencia de género en el proceso identitario de mujeres maltratadas. *Asparkia*, 24, pp. 126-143. Universidad Jaume I de Castellón. Recuperado de: <http://www.if.uji.es/category/nuestras-publicaciones/asparkia>
- Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Nueva York: Herder y Herder.
- Gámez Fuentes, M.J. y Núñez Puente, S. (2013). Medios, ética y violencia de género: más allá de la victimización. *Asparkia*, 24, pp.145-160. Universidad Jaume I de Castellón. Recuperado de: <http://www.if.uji.es/category/nuestras-publicaciones/asparkia>
- García López, M. (2007). Publicidad institucional. Una reflexión a contracorriente. *Redes.com: Revista de estudios para el desarrollo social de la Comunicación*, 4, pp. 291-306. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=822141>
- Gil, S. (2011). *Nuevos feminismos. Sentidos comunes en la dispersión*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Lakoff, G. y Johnson, M. (1986). *Metáforas de la vida cotidiana*. Madrid: Cátedra.

- Lobejón Sánchez, M.C. (2010). *Campaña de prevención de la violencia de género dirigida a jóvenes "Contra la violencia, ganas tú"*, 23, pp. 99-126. Recuperado de <http://www.palencia.uva.es/revistas/tabaque/index2.htm>
- Molina González, A. (dir.) (2005). *Análisis de las campañas publicitarias de prevención de la violencia contra la mujer en España*. Valencia: Ayuntamiento de Valencia. Recuperado de <http://www.valencia.es/mujer/mujer.nsf>
- Nash, M. (2005): *Inmigrantes en nuestro espejo. Inmigración y discurso periodístico en la prensa española*. Barcelona: Icaria.
- Papí N. y Orbea J (2011). La eficacia publicitaria de las campañas sobre la igualdad de género: análisis de la codificación y del plan de medios. *Revista ZER*, 16 n30 247-266. Recuperado de <http://www.ehu.eus/zer/>
- Perís Vidal, M. (2013). La despolitización de la violencia de género a través de la terminología. *Asparkia*, 24, pp. 176-194. Universidad Jaume I de Castellón. Recuperado de: <http://www.if.uji.es/category/nuestras-publicaciones/asparkia>
- Romero, M.V. (Coord). (2005). *Lenguaje publicitario: la seducción permanente*. Barcelona: Ariel Comunicación
- Sclavi, M. (2003). *Arte di Ascoltare e Mondi Possibili*. Milano: Bruno Mondadori.
- Thompson, J. (1998). *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Vega Solís, C. y Navarro, A. (2007). *Mediaciones y traslaciones. Gramáticas visuales de la violencia machista en la universidad*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Vellón Lahoz, J. (2007). *Estrategias lingüísticas de los textos publicitarios*. Barcelona: OUC.
- Villaplana Ruiz, V. (2008). *Nuevas Violencias de género, Arte y cultura visual* (Tesis Doctoral). Universidad de Murcia. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10201/3125>

PEDAGOGIAS FEMINISTAS Y FORMACIÓN INICIAL DEL PROFESORADO

Carme Molet Chicot y Olga Bernad Caveró

carmemolet@didesp.udl.cat

olga@geosoc.udl.cat

PANEL 12 – GÉNERO. POLITICAS SOCIALES, DISCRIMINACIÓN Y DESIGUALDADES DE GÉNERO

Abstract/resumen

Nuestra ponencia reflexiona acerca de algunos aspectos, relativos al género y a la diferencia sexual, poco transitados en nuestras facultades de educación. Toma como punto de partida un repaso histórico a las luchas feministas y a las de los colectivos LGTB (lesbianas, gais, transexuales y bisexuales), y a cómo se van consiguiendo los derechos democráticos. Expone los marcos conceptuales de algunas pedagogías feministas en el ámbito nacional y internacional y, analiza de qué manera nuestras circunstancias históricas han influido a la hora de priorizar un feminismo de la igualdad, en detrimento de otras opciones que se encuentran en los debates de los feminismos contemporáneos. Desde el marco conceptual de las pedagogías feministas postestructuralistas, proponemos algunos conceptos de especial relevancia en la formación del profesorado, como son las nuevas conceptualizaciones de la identidad y la subjetividad, sus aportaciones en relación a repensar los géneros, los cuerpos y las sexualidades, las consideraciones entorno al poder y los regímenes de verdad y el cuestionamiento de la neutralidad y de la objetividad del saber. Además, estas pedagogías aportan algunos aspectos metodológicos que influyen las interacciones en el aula y ayudan a resistir las pedagogías autoritarias. Aspectos que, a modo de conclusión, podrían mejorar los saberes feministas de nuestras/os estudiantes y su posterior implicación e implementación en contextos educativos.

Palabras clave: movimientos feministas, pedagogías feministas, formación del profesorado, feminismos postestructuralistas

Introducción

Pensar la educación como un campo donde tienen lugar posicionamientos diversos, un campo no exento de controversias, es darse cuenta que estas se agudizan cuando se habla de géneros, feminismos y de diferencias sexuales. Las alumnas y los alumnos de nuestra

Facultad de educación, han aprendido que somos iguales, lo difícil es que piensen sobre ello, porque entonces se dan cuenta de la inestabilidad de las identidades y de lo inicuo de lo subalterno y, aparece la angustia. El hecho de centrar las relaciones de género en la escuela en una pretendida “igualdad”, ha dado lugar a una evidente confusión entre lo que debería ser y lo que realmente es. De esta manera, como hemos demostrado en anteriores investigaciones (Molet, Bernad y Mateo, 2014; Bernad y Molet 2014), las diferencias se omiten o se ocultan, en un “como si no existieran”, para construir un modelo de sujeto libre de prejuicios y estereotipos, y de paso, seguir alimentando el mito de una infancia feliz y asexuada. Años de hablar sobre igualdad, y de las “mujeres” sin feminismos, han conseguido naturalizar el género y de paso borrar la consciencia del propio sistema patriarcal y de sus mecanismos imbricados en la perpetuación de la hegemonía masculina y heteronormativa, y de sus visiones de mundo.

La dificultad de llevar a las aulas, justamente lo que en la estructuración de las mismas se ha suprimido –o solamente se considera pertinente si toma forma de denuncia de la violencia de género–, da que pensar cuando se trata de la formación inicial del profesorado. La misma violencia de género no se entiende como fallo del sistema, sino como un problema que causan los violentos a sus pobres víctimas. Por lo demás, parece que los saberes, que desde diferentes epistemologías feministas se han ido acumulando en el transcurso del tiempo, no sean motivo de interés educativo¹. Pero esto no es nuevo, a veces sorprende la reiteración de los mismos temas, argumentos y miedos en las aulas de las facultades de educación, y en las investigaciones realizadas en primaria y en secundaria (Freixas y Fuentes-Guerra, 1994; Bonal 1997; Fuentes-Guerra, 2001. Colás y Jiménez, 2006; Cabruja (2008); Rebollo et al., 2011; Molet, Bernad y Mateo, 2014; Bernad y Molet 2014).

El objetivo de esta comunicación, es esclarecer algunos aspectos que, des de una perspectiva situada, han contribuido a borrar u omitir estos temas de nuestras aulas, y aportar otras miradas teóricas de interés pedagógico. Para ello haremos, un breve recorrido por algunos hechos históricos significativos de las luchas feministas en nuestro país. A partir de la instauración de la democracia, la consecución de unos derechos democráticos para las mujeres, fue aminorando las secuelas de años de franquismo. Veremos también como las reivindicaciones de los colectivos LGTB y las políticas del gobierno Zapatero van abriendo nuevas vías en este sentido. Y como la institucionalización de estas reivindicaciones llevaron

¹ Según el resultado de las investigaciones realizadas en la Facultad de Educación, Psicología y Trabajo Social de la Universidad de Lleida (FEPTS). Ver: Molet, Bernad y Mateo, (2014) y Bernad y Molet (2014).

a la certeza, en muchos sectores educativos, de que ya se había conseguido la igualdad de derechos, y de que si quedaba alguna cosa ya se ocupaban los organismos oficiales, con lo cual estaría todo resuelto en poco tiempo. Como veremos a continuación, esto afectó al ámbito educativo en dos aspectos, en la poca implicación política de las escuelas respecto a estos temas y en cuanto los situó en un feminismo igualitario, todo ello derivó en un cierre respecto de otras opciones feministas y de la teoría queer.

Por otro lado, discriminar los marcos conceptuales desde donde se investigan las relaciones y las pedagogías de género, y desde donde se proyectan y se implementan los materiales y las acciones educativas, nos dará nuevas perspectivas de análisis. Posteriormente, expondremos algunas aportaciones de los feminismos postestructuralistas poco conocidas en nuestro país y que pueden ser de utilidad en el ámbito educativo.

Políticas de género y luchas feministas en el estado español

En los años setenta, el movimiento feminista formó parte activa de las luchas antifranquistas, posteriormente, los momentos de la transición democrática se vivieron con mucha euforia, puesto que parecía posible alcanzar un cambio profundo y real de la sociedad. A lo largo de estos años de efervescencia y manifestaciones, se fueron reivindicando toda una serie de derechos democráticos: la abolición de todas las leyes que generaban una discriminación directa de las mujeres, la legalización de los anticonceptivos, el derecho al propio cuerpo, la defensa de los derechos de las prostitutas, la amnistía para las mujeres encarceladas por delitos específicos (adulterio, aborto, anticoncepción o prostitución), la creación de centros de Planificación Familiar, la denuncia del sexismo en educación, etc. Y, a pesar de que el triunfo de la izquierda en la mayoría de los municipios en el 1979 no se tradujo en un incremento de la presencia de las mujeres en las instituciones (Silvia L. Gil, 2011, p. 58), se lograron importantes cambios, como la legalización de los anticonceptivos (1977), la Constitución (1978), la regulación del matrimonio y el divorcio (1981), la protección de los hijos que nacen fuera del matrimonio, la patria potestad compartida (1981), las pensiones de los hijos y la legalización parcial del aborto (1985), la regulación de la adopción (1987), la Ley de reproducción asistida (1988), la Ley de conciliación de la vida familiar y laboral (1999), la regularización de las parejas de hecho (entre 1999 y 2003 según las Comunidades Autónomas). Lo que ahora parece naturalizado, costó lo suyo conseguirlo y esto no suele enseñarse en las escuelas.

Posteriormente, una serie de medidas propulsadas durante los dos mandatos del

presidente Rodríguez Zapatero (2004-2011), han abierto nuevas vías en el marco del feminismo oficialista de la igualdad, entre las que se instauraba algunas posibilidades para los colectivos LGTB (lesbianas, gays, bisexuales y transexuales). De manera paralela, van tomando mayor auge los movimientos reivindicativos de estos colectivos.

Si bien el movimiento feminista se había mantenido unido durante los años del franquismo, a finales de los 80 se atomizaron los grupos, y se van definiendo dos líneas de pensamiento, la defensora de un feminismo de la igualdad que lucha por una serie de medidas, muchas veces desde el interior de los partidos políticos o del propio gobierno —a medida que el tema de “la mujer” se va institucionalizando—, y un feminismo radical que enfoca el género como esencia ontológica. De acuerdo con Silvia L. Gil, (2011): *“ambas tendencias compartían la idea de que existía un sujeto fuerte, unitario, el sujeto Mujer: en el caso del feminismo de la igualdad en forma de sujeto político y en el del feminismo de la diferencia, en forma de sujeto ontológico, irreductible”* (p. 63). Además de éstas, otras opciones teóricas van abriéndose camino en un prolífero diálogo que empieza a emerger tímidamente en algunos sectores universitarios, ahora bien, lo que en nuestro país se impone masivamente es, un feminismo de la igualdad institucionalizado.

Un paso importante en el cuestionamiento de estos feminismos se dio con la aparición de la teoría queer (Talburt y Steinberg, 2005), y con los transfeminismos. Mirian Solà (2012), habla² de una nueva constelación de prácticas organizativas, discursos y alianzas políticas que pone en jaque la construcción de una identidad articulada alrededor de la categoría mujer. La existencia de una diversidad de identidades “trans” es un desafío a la rígida demarcación de los géneros que hacen nuestras sociedades, porque pone de manifiesto que la identidad de género no es algo estable, ni cerrado, sino que se va configurando. Muestra que sexo-género-deseo no son expresiones de un imperativo biológico, y sobre todo, que existen diversas formas de ser hombre y mujer que no pueden ser englobadas en dos categorías rígidas que provocan discriminación y sufrimiento en todas aquellas personas que escapan a ellas.

Así pues, y tal como explica Laura Traffí (2012): *“la década del 2000 se caracteriza por una nueva forma de comprender el feminismo desde la teoría queer, las nuevas políticas de la identidad y por la búsqueda de diálogos entre teoría crítica, práctica política e*

² Se refiere a las luchas por la despatologización de las identidades trans de 2007, a las Jornadas Feministas Estatales de Granada de 2009 y a las Jornadas Transfeministas de Barcelona, así como al seminario *Movimiento en las bases*, celebrado en Sevilla, ambos en 2010.

intervención simbólica en las visualidades hegemónicas” (p. 215). En este sentido, en 2007 coinciden algunas exposiciones a nivel internacional, que revisan las relaciones entre arte y feminismo, a las que se unen algunas exposiciones y actividades educativas llevadas a cabo en museos de nuestro país. Es en algunos de estos eventos, cobijados por instituciones museísticas, donde se abre todo un campo de desarrollo teórico y de prácticas discursivas entorno a los diferentes géneros y sexualidades, en confluencia con las llevadas a término a nivel internacional.

Luz Sanfeliu y Jordi Luengo (2008) hablan de una nueva consciencia teórica *“dispuesta a proporcionar nuevas respuestas a los contextos sociopolíticos actuales. Soluciones que integren e interrelacionen enfoques basados en lo multicultural, en la deconstrucción textual y mediática, en las variables que hacen referencia a la orientación sexual o en los postulados de la teoría queer”* (p. 14). Ahora bien, estos itinerarios que introducen nuevas comprensiones sobre los feminismos, luchas de liberación y prácticas de libertad entorno a sexos, géneros y sexualidades, y que interrelacionan estos temas con todo lo referente a la interculturalidad, no se dan de la misma manera en todos los sectores sociales, en muchos casos se quedan como luchas activistas minoritarias, como temas de investigación teórica en algunas universidades, o como prácticas artísticas específicas y, en lo que respecta a nuestro país, lo cierto es que han tenido muy poca o nula incidencia en instituciones educativas. Además, de acuerdo con Remedios Zafra (2010), tampoco la han tenido en un contexto cotidiano:

De hecho, no hay que dejarse confundir, pues el tan reiterado naufragio de las viejas certezas que constituían nuestra modernidad junto a sus correspondientes vocabularios conceptuales no parece haber sido asumido socialmente, no en la esfera de lo cotidiano. De hecho, advertimos que las secuelas y el poder simbólico de estas viejas certezas siguen operando, manteniendo desigualdades, enormes prejuicios e hipócritas estructuras todavía patriarcales y heteronormativas. De forma que hablar sobre identidades políticas desde un prisma de género, más si cabe cuando éstas ya no están de moda, sigue siendo necesario (p. 9).

De aquí que la función de la educación continúe siendo imprescindible, por un lado en lo que respecta a la recuperación de la memoria histórica, dando a conocer las luchas feministas y de los movimientos LGTB llevadas a cabo y construyendo genealogías para restituir las aportaciones de las mujeres que han sido borradas. Y de *lo otro* para repensar nuestras propias vivencias sobre sexos, géneros y sexualidades, y para aprender de las epistemologías feministas que nos aportan otras visiones de mundo.

De éstas hablaremos a continuación y, de manera específica, de sus prácticas

pedagógicas y de las investigaciones y los marcos conceptuales que enfocan las relaciones del género en educación. En este sentido iremos articulando algunos conceptos entre las teorías y las prácticas, que a su vez irán transitando por diferentes tiempos y espacios.

Perspectivas feministas, políticas de género y educación

En 1970, con la Ley General de Educación, se introduce en España la escuela mixta, y con ella comienza un caminar hacia lo que se percibía como la instauración de la igualdad de oportunidades, basada en una supuesta naturalidad y neutralidad del sistema educativo. A partir de los años 80 se empieza a evidenciar en algunos estudios que la escuela no es terreno neutro, puesto que las desigualdades en los resultados entre niños y niñas persisten a pesar de la igualdad en el acceso a la educación. Se comienza a plantear que tanto el conocimiento impartido, como su modelo de transmisión son discriminatorios y contruidos desde presupuestos masculinos que dejaban de lado las diferencias. A principios de los 90, comienza a ser sustituido el término “coeducación” por el de “educación para la igualdad”. Desde aquí, se continúa difundiendo la creencia de que las alumnas y los alumnos son iguales, y que hay que tratarlos a “todos como iguales” para evitar discriminaciones. Con la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (todavía vigente), la Ley Orgánica de educación (LOE, 2008), y con sus ejes transversales y las nuevas políticas del gobierno socialista, se vuelve a insistir en el tema. En el año 2008, el Instituto de la mujer edita una *Guía de coeducación* donde se explica que “*la coeducación, se ha ido abriendo paso durante los últimos años dentro del sistema educativo español, a partir de diversas experiencias que han ido cuestionando los planteamientos tradicionales de un modelo educativo que confundía la igualdad de acceso a la educación con la educación para la igualdad de oportunidades*” (p. 11). En este sentido se publican guías didácticas y materiales educativos que pretenden facilitar al profesorado estas tareas. Materiales constructivistas que dicen sustentarse en el marco teórico del movimiento feminista (*Guía de coeducación*, 2008, p. 17), como si se tratara de un marco uniforme, sin recoger las controversias entre las distintas teorías y pedagogías feministas. Tampoco encontramos en la bibliografía ningún rastro de pensamiento postestructuralista ni postmoderno. No es nuestra intención en esta ponencia, hacer un análisis exhaustivo de estas leyes, directrices y materiales educativos, ni por supuesto investigar hasta qué punto se han llevado a cabo, ni cuales han sido los resultados de su implementación, solamente subrayar que la dirección oficialista con la que se

ha venido trabajando, ha sido desde posiciones constructivistas y desde un pensamiento moderno; desde “el feminismo”, más que des de los feminismos.

En lo que se refiere a los marcos teóricos, a lo largo de los años 80, según Sandra Acker (1995), se delimitan 3 líneas feministas de entender la educación: la liberal, la socialista y la radical. Conseguir la igualdad de oportunidades de los sexos era el objetivo de la primera; en cuanto a la segunda estaba basada en la creencia que la educación perpetua la división de clases y de géneros; mientras que la feminista radical reivindica la abolición del género como realidad social opresiva, pretendiendo destapar la lógica del dominio de los hombres, y de cómo las mujeres han sido silenciadas. Posteriormente veremos aparecer una cuarta opción, la de las pedagogías feministas postestructuralistas, en nuestro país más conocida en contextos universitarios y museísticos que en contextos escolares. Estas diferentes perspectivas darán lugar a prácticas y líneas de investigación específicas.

Tal como María del Carmen Rodríguez y José Vicente Peña (2005) señalan, la mayoría de las investigaciones en el área anglosajona –durante las décadas de los años 70 y 80, así como casi todas las que se han efectuado en nuestro país desde mediados de los años 80 hasta finales de los 90– se han desarrollado al amparo de la llamada «teoría de la socialización de los roles sexuales» (sex-role socialization theory). Esta teoría incluye dos modelos conceptuales: la teoría del aprendizaje social y las aportaciones efectuadas desde la perspectiva cognitivista. En ambos casos subyace la idea de que niños y niñas se muestran conformes con los roles de género que les ha tocado desempeñar, puesto que prima la necesidad de presentarse ante el mundo como personas socialmente competentes. Esta manera de pensar se basa en el supuesto de que las criaturas adquieren los patrones de género de un modo no problemático, lo cual genera una identidad unificada y coherente. Se entiende la escuela como reproductora de los roles de género y, a partir de aquí, las diferentes investigaciones irán desvelando el sesgo masculino en los currículos oficiales y en los libros de texto, los procesos de interacción de niños y niñas en el aula y en el patio de recreo, entre alumnado y adultos, dando como resultado la constatación que estos procesos favorecían a los niños, y evidenciando la reproducción de estereotipos. En este sentido, la escuela se percibió como una instancia socializadora que reforzaba los privilegios del género masculino, lo cual había que intentar remediar mediante la coeducación.

A finales de la década de los 80, a nivel internacional, empezaron a surgir algunas críticas interesantes en contra de los supuestos básicos que configuran la teoría de la

socialización de los roles sexuales, y de su aplicación en las investigaciones educativas. Dirigidas a calificar a este modelo de simplificado, ya que las identidades no son fijas, y además esta teoría no explica los cambios acaecidos en los últimos 20 años, en los que las mujeres han conseguido títulos universitarios y accedido al mercado laboral, aunque no siempre equitativamente. Algunas cosas relativas a las identidades de género, estaban cambiando y necesitaban de nuevos marcos de comprensión para poder ser investigadas. La aplicación de los postulados del feminismo posestructuralista introduce una mirada que problematiza el estudio de las relaciones entre género y escuela. De acuerdo con María del Carmen Rodríguez Menéndez y José Vicente Peña (2005):

Se hace necesario reconocer la complejidad que subyace al proceso de «hacerse mujer» o «hacerse hombre», y las propias diferencias que hay entre las mujeres y entre los hombres; por lo cual las categorías «chico» y «chica», como las de «hombre» y «mujer», son problemáticas. La identidad de género es precaria, contradictoria y se encuentra en un proceso constante de reconstitución. En consecuencia, se asume que las personas somos sujetos activos en el proceso de construcción de nuestra identidad de género (p. 32).

Una identidad de género precaria, pero de la que no se puede prescindir, así, cuando pedimos a niñas y niños, chicas y chicos, que rompan con los estereotipos de género, no nos damos cuenta que esas mismas cualidades constituyen la base sobre la que se sustenta su identidad en femenino y masculino. De acuerdo con Bronwyn Davies (1994), *“no se les puede exigir que adopten la posición de hombres o mujeres identificables como tales y de privarlos, al mismo tiempo, de los medios necesarios para expresar el significado de la masculinidad y la feminidad. Y sin embargo, eso es lo que la mayoría de los programas no sexistas han esperado que hicieran* (p. 12). La insistencia en los estereotipos de los programas de coeducación apunta en esta dirección, mientras, las aportaciones de los feminismos posestructuralistas enfocan de manera mayoritaria los discursos constructores de identidades y también unas subjetividades en tránsito, tal como veremos a continuación.

Feminismos posestructuralistas: diferencias y identidades en tránsito

Desde los feminismos posestructuralistas, se desafía el concepto de identidad del pensamiento moderno, considerando unas identidades móviles, fragmentadas y frágiles; estos feminismos proyectan, además, una visión de las identidades de género como relacionales, múltiples y diversas, Marisa Belausteguigoitia y Araceli Mingo (1999) nos hablan de *Géneros prófugos*. Dado que el concepto mujer, está cargado de proyecciones y de expectativas masculinas, indagar en las experiencias vividas de las propias mujeres les resulta

imprescindible. Por ello, la identidad se considera como un inventario de huellas, que como afirma Rosi Braidotti (2000, 2009), están condicionadas por una multiplicidad de diferencias que siempre confluyen en una diferencia sexual. Ella habla del feminismo como un proyecto político destinado a articular las cuestiones de la identidad con la subjetividad política y con la legitimación epistemológica:

Para mí, el feminismo es una práctica, así como un impulso creativo, que apunta a afirmar la diferencia sexual como una fuerza positiva. El nuevo sujeto nómada feminista que sostiene este proyecto es una entidad política y epistemológica que debe ser definida y afirmada por las mujeres en la confrontación de sus múltiples diferencias de clase, raza, edad, estilo de vida y preferencia sexual. De acuerdo con esto veo al feminismo actual como la actividad destinada a articular las cuestiones de la identidad del individuo, del cuerpo y del género con las cuestiones relacionadas con la subjetividad política, y a conectarlas, tanto con el problema del conocimiento como con el de la legitimación epistemológica. (Braidotti, 2000: 70).

Considerar la identidad, en tránsito, como proceso que cohesiona la multiplicidad y complejidad subjetiva (Avtar Brah, 2004: 119), nos ayuda a no quedar fijadas en unas matrices de poder que tanto nos pueden encadenar a una feminidad normativa, a un feminismo esencialista o victimista, o a una identidad rebelde que no es sustentable. Varias opciones feministas proyectan algunas figuraciones del sujeto mujer para poderse incluir como persona de discurso y cuestionar las visiones universalistas masculinas sin que esto suponga una fijación estereotipada, sino la posibilidad de adoptar nuevas formas. Rosi Braidotti (2000: 29) parte de un concepto de subjetividad como estructura corpórea, entendiendo el cuerpo como punto de superposición entre lo físico, simbólico y sociológico; e inventa la figuración de sujetos nómadas como una identidad que está en proceso, una identidad fluida, versátil, sin fronteras, abierta a nuevas posibilidades y, sin embargo, responsable; anclada en una posición histórica y con un gran potencial para reubicar el mundo y las cosas.

La mayoría de los feminismos postestructuralistas (con algunos matices al respecto), cuestionan el concepto de la identidad poniendo en cuestión su "naturalismo" y emplazando su construcción en el propio discurso. Este viraje desplaza los discursos de la emancipación y los identitarios de raíz biológica hacia un interés teórico por la subjetividad y la sujeción, centrado en la misma formación del sujeto y en las fuerzas externas e internas que la constituyen. Tanto es así que en muchos de sus escritos las palabras libertad y liberación dejan de resonar o, al menos, hay una reconfiguración de la idea de libertad, en el sentido de Foucault (2005), como libertad de ensanchar las restricciones de la subjetivación.

En sus escritos, Judith Butler (2010), aborda la performatividad de género y las posibilidades de deshacer y resignificar el marco restrictivo de su normalización. A partir de la teoría de Foucault, Butler considera la libertad como una práctica que permite operar en este marco y a la vez desafiarlo para ampliar los límites del reconocimiento y para propiciar la vida, las vidas, como dignas de ser vividas. Así pues, los feminismos no sólo deben luchar por la igualdad y la justicia, sino que también deben abordar la construcción de la subjetividad y ampliar sus límites, he aquí un reto importante a asumir en las teorías y prácticas educativas. Nuestra subjetividad, construida de manera restrictiva, puede ser en parte modificada; puede resistir las categorías genéricas establecidas. Somos sujetos sociales mediados por el poder y por el discurso, pero, sin embargo, con capacidad de agencia. Es una tarea compleja nunca agotada, ya que se convierte en una constante en nuestras vidas: "*Es verdad que no puedo cambiar radicalmente estos términos, y aunque decida resistir a la categoría mujer, tendré que luchar con esta categoría a lo largo de toda mi vida*" (Butler, en Fina Birulés, 2008: 2). Como explica esta autora se debe aprender a distinguir entre las normas y convenciones que permiten a la gente respirar, desear, amar y vivir, de aquellas que nos limitan (Butler, 2004: 23). Sin embargo, para Judith Butler las convenciones, normas e incluso las constricciones culturales son las condiciones de posibilidad de la libertad. Las prácticas de libertad siempre se dan dentro de este marco de socialización de un sujeto que en ningún caso se trata de un ser individual que vive en soledad, sino que la libertad misma brota de la interacción con los / las demás.

Des de estos feminismos se entiende el género como una variable inextricablemente unida a otras, como la etnia o la clase social, que actúa bajo múltiples y complejas influencias en una pluralidad de voces. Se deja sentir la influencia de la crítica étnica y postcolonial (hacia el etnocentrismo y el colonialismo) –como los Estudios Chicanos o los Subalternos por ejemplo; o los Estudios Queer para la sexualidad– que se desarrollan de forma parecida y, a menudo, conjunta, respecto a los dilemas del compromiso feminista. Teresa de Lauretis (2000), contempla las diferencias como el lugar desde donde se justifica un sistema de opresión y al mismo tiempo como el lugar desde donde se puede rebatir; y, sitúa al sujeto del feminismo en una paradoja: "*diferencia sexual* es el término de una paradoja teórica que corresponde a una contradicción real, práctica, de la vida de las mujeres: nombra al mismo tiempo una diferencia (las mujeres son, o quieren, algo distinto que los hombres) y una indiferencia (las mujeres son, o quieren, lo mismo que los hombres)" (p. 80). Asimismo, Teresa de Lauretis explica que simplificar la oposición hombre/mujer, en el sentido de

hombre = opresor y mujer = oprimida, reproduce la lógica binaria de la ideología patriarcal, que impide analizar las diferencias entre y dentro de las mujeres. Así pues hay que considerar tanto las diferencias en la subjetividad de cada mujer, como las diferencias entre las mujeres y entre los distintos feminismos. Y, por lo tanto, no confundir la representación de “la mujer” con las mujeres reales histórica y culturalmente situadas. No existe una identidad homogénea ni de mujer ni de hombre, sino una multiplicidad de relaciones sociales donde la diferencia sexual está construida de maneras muy diferentes. Como explica Judith Butler lo que hay es una multiplicidad de identidades genéricas que desafían la dualidad tradicional. Tal como destaca Avtar Brah (2004: 120), a la hora de establecer un marco analítico de las diferencias, lo más importante es hacer patente cómo la articulación de discursos y prácticas inscribe las relaciones sociales, las posiciones de sujeto y las subjetividades. Por ello esta autora se pregunta: ¿La diferencia, diferencia horizontal o jerárquicamente? ¿Quién la define? ¿Con qué normas? ¿Cómo se construye, cómo se mantiene o desaparece la frontera de la diferencia?

En algunos casos, el predominio de la teoría postestructuralista también se observa en la importancia concedida al discurso, entendido de forma amplia como constructor de realidades, por medio del cual se configura las identidades de género. Identidades que se resitúan y se negocian constantemente a través de las prácticas discursivas, entendiéndolas ubicadas en una sociedad, tiempo y cultura que producen relaciones desiguales de poder.

Por otro lado, los propios discursos de los feminismos postestructuralistas erosionan los substratos de la racionalidad positivista, tal como Teresa Cabruja (2008) explica:

Y lo que supone un feminismo deconstruccionista, postmoderno, o posestructuralista, con todas sus diferencias, es que comparte, además, una crítica bastante fundamental a los substratos de la racionalidad positivista, a sus mismas bases, por lo tanto, no es recuperar lo silenciado, o restaurar la igualdad prohibida, sino transformar profundamente las coordenadas fundamentales de la construcción de saber (pp. 42-43).

Ciertamente, los feminismos postestructuralistas cuestionan la aparente neutralidad de los discursos y afirman que la propia epistemología –detrás de una máscara de neutralidad– es siempre una cuestión de posición y de posicionamiento (Donna Haraway, 1995). Asumir estas líneas de pensamiento, tiene importantes consecuencias en el campo educativo, pues asume un saber que se construye y reconstruye en el escenario educativo, al margen de un conocimiento “objetivo” que se nos impone como pensamiento único. Lo veremos a continuación.

Las pedagogías feministas de base postestructuralista

Las derivaciones en el campo educativo de todas estas ideas no se hicieron esperar, muchas han sido las autoras que han basado sus prácticas e investigaciones en indagar aspectos que han ido configurando el campo de las pedagogías feministas de base postestructuralista, autoras como Bronwyn Davies, Valeri Walkerdine, Elizabeth Ellsworth, Mimi Orner, Carmen Luke, Patti Lather, Jennifer Gore, Deborah Britzman, y en el estado español, Montse Rifà y Carla Padrò, entre otras, han desafiado los discursos del pensamiento ilustrado, apuntando una fragmentación del sujeto que choca con aquella identidad fija – dibujada por la modernidad a partir de la ilustración– que todavía sigue alimentando los currículos oficiales. Sus propuestas innovadoras han situado el hecho pedagógico en una constante transformación.

Según Montse Rifà (2003), “*las teorías feministas postestructuralistas ofrecen poderosas herramientas para el análisis local de los mecanismos de poder y la redefinición de la subjetividad*” (p. 79). Para esta autora tener en cuenta la circulación del poder y sus efectos en las personas participantes en la educación, y definir y analizar las diversas tecnologías utilizadas en el aula, puede suponer un cambio pedagógico significativo. En este sentido, propone enfocar las dinámicas de poder –a menudo contradictorias– que suceden en las prácticas pedagógicas, y que nos afectan como sujetos de relaciones sociales y de género. Ello nos da la oportunidad para pensar nuestras actuaciones educativas desde otros lugares y para crear nuevas interacciones y conocimientos. Estas pedagogías autorizan el saber que alumnas y profesorado construyen, desmontando las narrativas maestras.

Otro de los campos que estas autoras han abierto, ha consistido en cuestionar algunos aspectos de las pedagogías críticas. Jennifer M. Gore (1996) en *Controversias entre las pedagogías* se preocupa por la incongruencia entre lo que defienden las pedagogías críticas y la forma de defenderlo. Los aspectos que pone de relieve son: que son universalistas (descontextualizadas), el individualismo intelectual que practican algunos de sus autores más destacados y, la competitividad y la poca crítica interna. La autora cree que estos aspectos, hacen a las pedagogías críticas más vulnerables al adoctrinamiento y a la manipulación. Ella propone llevar a cabo una práctica pedagógica específica respecto al contexto, usar la teoría como forma de práctica y situarse en la controversia. Si todo el mundo participa en regímenes de verdad, hay que aceptar que la educación no es neutral, que el saber se produce y reproduce en función de intereses.

También Elizabeth Ellsworth (2005, 2011), se sitúa en esta misma línea,

argumentando que la retórica emancipadora conlleva, en algunos casos, mitos represivos por su carácter abstracto y racionalista, porque separa el hecho discursivo del experiencial (como por ejemplo el hecho de emplazar el lenguaje por encima de los cuerpos). Sin embargo, la aportación más relevante que ha hecho esta autora es la crítica al diálogo comunicativo en favor del analítico. A su juicio, la estrategia dual del diálogo comunicativo excluye la diferencia de la educación.

Para Carla Padró una forma de resistirse a una pedagogía autoritaria (donde el aprendizaje se entiende desde la finitud y la fijeza), *“es empezar a aprender desde la incertidumbre y la ambigüedad, no dando por sólidas algunas teorías o conceptos. Basarse más en la indagación del proceso y dejarse llevar por lo que no se sabe, sin caer en la falacia del ‘control’”* (Padró 2011: 105). Según estas autoras, las posiciones del alumnado y el profesorado en una clase, siempre están en continua negociación, *“puesto que la subjetividad nunca es unitaria, sino provisional y cambiante según esté inscrita en el discurso y el significado también es provisional puesto que depende del contexto social en que se inscriba y de quiénes lo negocien”* (Padró 2011, p. 110).

Conclusiones

En un breve recorrido histórico, hemos visto como la institucionalización de algunas reivindicaciones de los movimientos feministas y posteriormente de los colectivos LGTB, hicieron disminuir el interés de las instituciones educativas en lo que respecta a asumir la enseñanza de aspectos relativos al género. Por otro lado, la adscripción oficialista en el feminismo de la igualdad, ha dificultado la incorporación de otros marcos conceptuales, así como de los debates entre los diferentes feminismos, en nuestras facultades de educación y en nuestras escuelas.

En contraposición a un feminismo de la igualdad, a un feminismo radical, y a la teoría de la socialización de los roles sexuales –que había predominado hasta los años 80 en algunos países– los aportes de los feminismos postestructuralistas cuestionan estas teorías, argumentando que la identidad de género es precaria, contradictoria y se encuentra en un proceso constante de reconstitución; a la vez que señalan que somos sujetos activos en el proceso de construcción de nuestra identidad. Este viraje teórico desplaza los discursos de la emancipación y los identitarios de raíz biológica hacia un interés por la subjetividad y la sujeción, centrado en la misma formación del sujeto, en el poder y en los discursos constructores de identidad. Al mismo tiempo que supone una reconfiguración de la idea de

libertad, como libertad de ensanchar las restricciones de la subjetivación. Así pues se aborda la performatividad de género y se apunta la posibilidad de deshacer y resignificar el marco restrictivo de su normalización. Esto afecta a la escuela en cuanto que a partir de ahora no solamente se deberá educar por la igualdad y la justicia, sino que también deberá abordar la construcción de la subjetividad, para ampliar sus límites, y con ello los límites del saber, aunque ello suponga erosionar los substratos de la racionalidad positivista.

Así mismo supone adherirse a nuevas comprensiones y interacciones de géneros, de clases interculturales, etc.; observar la circulación del poder y sus efectos en las relaciones de clase, y autorizar el saber que alumnas y profesorado construyen, al margen de las narrativas imperantes, usar la teoría como forma de práctica y situarse en la controversia.

En definitiva buscar formas de resistirse a una pedagogía autoritaria. Aprender desde la incertidumbre y la ambigüedad y revisar las posiciones y jerarquías entre profesorado/alumnado/gestión universitaria.

Esto que parece obvio desde unos conocimientos teóricos, es realmente difícil de asumir en la práctica educativa, puesto que las inercias “de siempre” y también las presiones del nuevo sistema universitario mercantilista, empujan hacia otra dirección. Solamente cuando la teoría y la práctica reflexiva van de la mano y se asume un movimiento de cuestionamiento crítico y de negociación constante, se puede abrir la brecha de las diferencias en educación, donde sexos, géneros i sexualidades convivan con otras variables de clase, de raza, disminuciones, etc., que son hasta el momento motivo de exclusión. Y no como tiempo de celebración sino como arduo, y a la vez gratificante, espacio de aprendizaje compartido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acaso, M. y Ellsworth, E. (2011). *El aprendizaje de lo inesperado*. Madrid: Catarata.
- Acker, S. (1995). *Género y educación: reflexiones sociológicas sobre mujeres, enseñanza y feminismo*. Madrid: Narcea.
- Bernad, O. y Molet, C. (2014). “El género en los trabajos de final de grado de Educación Primaria”, en Mendieta, A. y Santos, C. J. (coord). *Líneas emergentes en la investigación de vanguardia*. Madrid: Mc Graw-Hill, pp. 77-88.
- Birulés, F. (2008). Entrevista amb Judith Butler: “El gènere és extramoral”. Barcelona: Metròpolis. Disponible en: <http://www.barcelonametropolis.cat/ca/page.asp?id=21&ui=7>.
- Bonal, X.(1997). *Las actitudes del profesorado ante la coeducación*. Barcelona: Graó.

- Braidotti, R. (2000). *Sujetos nómadas*. Barcelona: Paidós.
- Brah, A. (2004). *Diferencia, diversidad y diferenciación*. En *Otras inapropiables. Feminismos desde las fronteras*. Madrid: Traficantes de sueños. Colección: Mapas.
- Braidotti, R. (2009). *Transposiciones. Sobre la ética nómada*. Barcelona: Gedisa.
- Butler, J. (2004). *Deshacer el género*. Barcelona: Paidós.
- Butler, J. (2010). *Mecanismos Psíquicos del Poder*. Madrid: Cátedra.
- Belausteguigoitia, M. y Mingo, A. (1999). *Géneros prófugos*. Barcelona: Paidós.
- Cabruja, T. (2008). ¿Quién teme a la psicología feminista? Reflexiones sobre las construcciones discursivas de profesores, estudiantes y profesionales de psicología para que cuando el género entre en el aula, el feminismo no salga por la ventana. *Pro-Posições*, v. 19, n. 2 (56), 25-46.
- Colás, P. y Jiménez Cortés, R. (2006). Tipos de conciencia de género del profesorado en los contextos escolares. *Revista de Educación*, 340, 415-444.
- Davies, B. (1994). *Sapos y culebras (y cuentos feministas): Los niños de preescolar y el género*. Madrid: Cátedra.
- De Lauretis, T. (2000). *Diferencias*. Madrid: Horas y horas.
- Ellsworth, E. (2005). *Posiciones en la enseñanza. Diferencia, pedagogía y el poder de la direccionalidad*. Madrid: Akal.
- Foucault, M. (2005). *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets.
- FUENTES-GUERRA M. (2001). “La coeducación en la formación inicial del profesorado. Informe de investigación”, en Blanco N. (coord.), *Educación en Femenino y Masculino*. Madrid: Akal.
- Freixas, A. y Fuentes-Guerra, M. (1994). La reflexión sobre el sistema sexo/género. Un reto en la actual formación del profesorado. *Revista de Educación*, 304, 165-176.
- Gil, S. (2011). *Nuevos feminismos. Sentidos comunes en la dispersión*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Jennifer M. (1992). La ética foucaultiana y la pedagogía feminista. *Revista de Educación*, 297, 155-178.
- Haraway, D. (1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.
- Luke, C. (1999). *Feminismos y pedagogías en la vida cotidiana*. Madrid: Morata.
- Molet, C.; Bernad, O. y Mateo, D. (2014): Género y diferencia sexual en la construcción inicial de identidades docentes, en Sancho, J. et al (Coord.) (2014). *Aprender a ser docente en un mundo en cambio*. Simposio internacional. Barcelona: Dipòsit Digital de la Universitat. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2445/50680>.

- Rebollo Catalán, M.A.; García Pérez, R.; Piedra, J. y Vega, L. (2011). Diagnóstico de la cultura de género en educación: actitudes del profesorado hacia la igualdad. *Revista de Educación*, 355, 521-546.
- Padró, C. (2011). Retos de la museología crítica desde la pedagogía crítica y otras intersecciones. *Museo y territorio*, no 4, 2011, pp. 102-114. Disponible en: <http://www.museoyterritorio.com/pdf/museoyterritorio04-11.pdf>
- Rifá Valls, M. (2003). Michel Foucault y el giro postestructuralista crítico feminista en la investigación educativa. *Revista Educación y pedagogía*, 37, 71-83.
- Sanfeliu, L. y Luengo, J. (2008). *Identidades de género y cambio social. Propuestas alternativas en torno a los modelos de feminidad y masculinidad*. ASPARKÍA, 19.
- Talbur, S.; Steinberg, SH. (eds) (2005). *Pensando Queer: Sexualidad, cultura y educación*. Barcelona: Graó
- Trafi-Prats, L. (2012). De la cultura feminista en la institución arte. *Desacuerdos*, 7. Editores: Arteleku-Diputación Foral de Gipuzkoa, Centro José Guerrero-Diputación de Granada, Museu d'Art Contemporani de Barcelona, Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía y UNIA arteypensamiento.
- Solà, M. (2012). La re-politización del feminismo, activismo y microdiscursos posidentitarios, *Desacuerdos* 7. Editores: Arteleku-Diputación Foral de Gipuzkoa, Centro José Guerrero-Diputación de Granada, Museu d'Art Contemporani de Barcelona, Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía y UNIA arteypensamiento.
- Rodríguez Menéndez, M.C. y Peña Calvo, J.V. (2005). La investigación sobre el género en la escuela: nuevas perspectivas teóricas. *Teoría de la educación*, 17, 25-48.
- Walkerdine, V. (1998). “La cultura popular y la erotización de las niñas”. En Curran, J.; Morley, D. y Walkerdine, V. (comps): *Estudios culturales y comunicación. Análisis, producción y consumo cultural de las políticas de identidad y el posmodernismo*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 481-495.
- Zafra, R. (2010). *X0y1 ensayos sobre género y ciberespacio*. Disponible en: <http://www.x0y1.net/ebook/>.

LA ERRADICACIÓN DE LA DESIGUALDAD Y LA VIOLENCIA DE GÉNERO: REGULACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, NEOLIBERALISMO Y POLÍTICAS DE GÉNERO EN LA UE¹.

Gonzalo Montiel Roig.

Universitat Jaume I, Departament de Filosofia i Sociologia.

gmontiel@fis.uji.es

PANEL 12 – Género, políticas sociales, discriminación y desigualdades de género.

Abstract:

Este trabajo realiza un análisis del grado de implicación e integración de las políticas de género y contra la violencia de género, con los mecanismos de regulación y autorregulación de las políticas de la comunicación audiovisual en la UE, y su ajuste con contexto tecnológico de la sociedad global. El contenido de este trabajo realiza un análisis cualitativo sobre cómo se ha incorporado y evolucionado el papel de los medios de comunicación en los principales documentos destinados a definir las políticas europeas sobre igualdad de género, y contextualizarlo en las dinámicas sociales en las que los medios audiovisuales desarrollan sus estructuras de consumo y producción.

Con este objeto, se contrasta el desarrollo reciente de las políticas de la UE en materia de medios de comunicación y erradicación de las desigualdades en razón de género, se analizan aquellos documentos esenciales en la definición del modelo de políticas de igualdad. Este corpus documental nos permite definir el marco en el que el proceso de constitución del proyecto social y político de la UE ha evolucionado desde principios del 2000, hasta el impulso reciente de los pacto por la igualdad y las estrategias para el impulso de la igualdad entre hombres y mujeres. Aunque es un hecho incontestable que el principio de igualdad está en la base de la constitución y el desarrollo de la UE, es también constatable que el desarrollo

¹ Este texto forma parte de la investigación llegada a cabo en el marco del Proyecto de Investigación, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (2012), DER2012-33045, “La protección de las víctimas en la UE: la nueva directiva sobre la Orden de Protección Europea”.

de sus políticas son fruto de culturas y estrategias sociales en algunos casos divergentes y contradictorias.

Palabras Clave: Violencia de género, Políticas de Género, Políticas del audiovisual, Regulación audiovisual, Políticas europeas.

Los estudios que someten a un análisis político económico a la industria de la comunicación y la información (Castell, 1996 y 2009; McQuail, 2000; Mattelart, 2002; Bustamante, 2013) han puesto en evidencia en reiteradas ocasiones que la transformación y evolución de los sistemas de comunicación, así como de sus estructuras, están vinculadas con el desarrollo y transformación de los procesos tecnológicos que las sostienen. Es, precisamente, la evolución del modelo tecnológico de comunicación, digitalizada, integrada en Internet y global, la que define el contexto en el que se debe analizar el discurso mediático y la capacidad de las políticas públicas para intervenir en la construcción y representación de la realidad. En este sentido, el modelo de regulación de derechos y libertades en el contexto de las industrias y los medios audiovisuales tradicionales, contrasta con las dificultades para regular los procesos de intercambio comunicativo que fluyen por la red (Castells, 2009: 160-165), y también con la facilidad y con la impunidad con la que los grupos económicos dominantes en la comunicación global ponen su privilegiada capacidad de control tecnológico en el proceso de comunicación al servicio de intereses económicos e ideológicos dominantes, evitando cualquier ordenamientos jurídico y soslayando derechos fundamentales de los y las ciudadanas del nuevo orden “global”.

Las políticas públicas de la comunicación audiovisual tienen, como una de sus misiones, garantizar el cumplimiento de los derechos y libertades de los estados democráticos, y colaborar en la eliminación de las desigualdades mediante el desarrollo de políticas que impulsen el derecho de acceso, libertad de expresión, libertad de empresa, privacidad, protección sectores vulnerables o con especial protección. La realidad es que las políticas de regulación de los servicios o industrias audiovisuales en las naciones-estado democráticas occidentales no son, hoy en día, consecuencia de la acción independiente del legislador. El

diseño de estas políticas está marcado por dinámicas supra-estatales y entornos locales y obligado necesariamente a adaptarse a las exigencias de un mercado globalizado y parcialmente liberalizado.

El análisis del grado de implicación e integración de las políticas de género y contra la violencia de género, con los mecanismos de regulación y autorregulación de las políticas de comunicación audiovisual en la UE, debe tener en cuenta este contexto global y tecnológico, y las consecuencias que ello implica. El objeto de este trabajo es, precisamente, sondear cómo se ha incorporado y evolucionado el papel de los medios en los principales documentos destinados a definir las políticas europeas sobre igualdad de género, y contextualizarlo en las dinámicas sociales en las que los medios audiovisuales desarrollan sus estructuras de consumo y producción.

No se trata de un fenómeno o un contexto diferente a las dinámicas socio-tecnológicas que han marcado las dinámicas globales a partir de finales de los noventa del siglo pasado. Desde los años ochenta y, con mayor impacto, a partir de los años noventa, las sociedades occidentales están sumergidas en un proceso progresivo de liberalización, privatización y desregulación en todas sus actividades económicas (Castells, 2009: 157; Sassen, 2003). La caída del muro de Berlín, el fin de la utopía socialista y el triunfo de la ideología de la economía global (Judt, 2011: 136-141; Fontana, 2013) ha desarmado de una manera eficaz y casi incontestada una parte muy importante de las estructuras que sostenían el Estado del bienestar. Asistimos al aumento de las desigualdades (Stiglitz, 2013), la disolución de las estructuras de aislamiento y protección que garantizaban, en las naciones-estado, esencialmente en la Europa de posguerra, la protección del individuo frente a la incertidumbre de la actividad del mercado, y a la aparición de una estructura social y un mercado de consumo globales (Piketty, 2013). El ritmo al que se ha producido esa transición no ha sido el mismo en todos los rincones del planeta; sin embargo, de una forma constante y progresiva, se trata de un proceso que se remonta veinte décadas atrás, que comenzó impulsado por las políticas de desregulación financiera, y que se ha extendido a todos los sectores regulados de la actividad humana (Stiglitz, 2013: 372).

Esta dinámica de liberalización del mercado y la limitación del papel de las administraciones públicas forma parte esencial del proyecto social y político en el área económica liderada por Estados Unidos. Sin embargo, en el área continental-europea, en la vieja Europa, la Unión Europea ha culminado con el Tratado de Lisboa un viraje lento que

todavía se puede considerar en progreso (Castells, 2009: 157-160). El proceso de globalización y liberalización se convierte en una coartada para negociar en condiciones de ventaja el reparto de los nuevos mercados globales, y librar la “guerra” soterrada por el control de la cultura como herramienta de reproducción social y económica (Bustamante, 2011; Fontana, 2011).

En Europa, hemos asistido, desde una posición de cierto privilegio, a la etapa final de un periodo “excepcional” en la historia de la humanidad, aquella en la que la certidumbre de una experiencia vital digna e igualitaria se ha antepuesto a las pulsiones de lo que Peter Sloterdijk ha llamado “el mundo interior del capital” (2007), y que, en realidad, ha marcado la mayor parte de la historia de la humanidad (Sassen, 2010: 109). El proyecto que se forja tras la II Guerra Mundial con el pacto social de posguerra (Judt, 2011: 62; 2013: 96-103), supone la producción de un marco de seguridad para las relaciones humanas institucionalizado, frente a las incertidumbres, las amenazas y las desigualdades.

En definitiva, detrás del proceso de desregulación de la comunicación, como en cualquier proceso ligado al nuevo orden global, hay vencedores y vencidos, conquistados y conquistadores, procesos de ocupación del territorio, físico o cultural, que se enmascaran mediante conflictos de aspecto incruento y aséptico como los dilemas global/local, identidad/universal, individuo/sociedad. Las políticas públicas impulsadas desde el nuevo orden supra-estatal europeo que representa la UE también se incardinan en este proyecto global y liberal que busca la imposición de la libre competencia, la externalización y privatización, y la progresiva eliminación de los mecanismos de regulación (Coen/Heritier, 2005: 3-6).

No han estado al margen de esta transformación liberalizadora de la actividad económica, ni la evolución del modelo regulador del sector audiovisual, ni los mecanismos garantes de los derechos y libertades del espacio público (servicio público, pluralidad, diversidad cultural, protección de sectores vulnerables de la sociedad a los efectos mediáticos, etc.), ni en España, ni tampoco en el interior del desarrollo normativo de la UE. Sobre la base de una progresiva pérdida de legitimidad de las estructuras estatales y supra-estatales para articular y gestionar el interés general de los ciudadanos y en paralelo con la mengua del papel del servicio público en la definición del marco normativo, la legislación que regula los sistemas de comunicación en el ámbito del Estado español ha ido perdiendo capacidad de acción e intervención frente a la actividad liberalizadora, y el mercado se ha instaurado como

la principal solución, como, referente y horizonte (Belando/Montiel 2011; Montiel, 2011 y 2014). La evolución de los sistemas de comunicación está vinculada con el desarrollo y transformación de los procesos tecnológicos que los sostienen (Castells, 1996 y 2001; Mattelart, 1998 y 2002) y es, precisamente, ese modelo tecnológico de comunicación, digitalizado y global (Zallo, 2011; Gavaldà, 2009 y 2013), el que define el contexto en el que se debe valorar el grado de protección y garantía que los ciudadanos y las ciudadanas podemos reclamar en defensa de nuestros derechos y libertades (Boix, 2007 y 2013; Vidal, 2013), así como, los mecanismos de regulación autorregulación a los que podemos acogernos para hacerlo.

Comunicación contra la desigualdad de género: el modelo español.

Tanto las investigaciones empíricas sobre los medios de comunicación en la tradición de la *Mass Communication Research*, como las aportaciones sobre la función de transferencia de modelos sociales y culturales de los *mass media* de las teorías críticas de la comunicación, se sustentan en la preocupación por los efectos sobre los receptores de los mensajes mediáticos a corto, medio o largo plazo. Los medios de comunicación son una pieza esencial en la construcción de las relaciones sociales, en los procesos de socialización y de difusión de la cultura de una sociedad. El modelo de regulación y la preocupación por estos medios y sus efectos, está íntimamente conectada con el modelo de sociedad que se pretende construir o al que se aspira. Los medios de comunicación son, en este sentido, un elemento esencial para el cambio social y, desde esa perspectiva, la definición de las funciones y disfunciones que operan en su ajuste social establecen un primer marco desde el que impulsar el modelo de regulación o autorregulación.

La legislación española destinada a implementar medidas contra la violencia de género o promover al igualdad de género recoge también la preocupación por la capacidad de los medios de comunicación de masas para producir efectos sociales e incluir en la actitud de los receptores. Tanto la *Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género* como la *Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, aportan una amplio número de artículos destinados precisamente a implicar a los medios de comunicación en la erradicación y prevención de la violencia de género, y a determinar y orientar sobre los “contenidos” o las “funciones” favorecedoras o perniciosas en la erradicación de la violencia de género y de las desigualdades de género (Montiel, 2009). En

este sentido, la legislación actual española establece una particular categorización de los contenidos que pueden provocar, a juicio del legislador, efectos no deseados sobre la actitud de los receptores en relación con la violencia de género y la desigualdad social y cultural entre hombres y mujeres.

La *Ley Orgánica 1/2004* cita de manera expresa el papel que los medios de comunicación de masas han de jugar para prevenir este problema social y cambiar determinadas actitudes de los profesionales de la publicidad y de la información. Y, para ello, la ley establece que los medios de comunicación aunque son parte del problema, son también una herramienta social esencial para corregir de manera directa o indirecta los procesos sociales que alientan o cultivan la lógica social de la violencia de género en sus diferentes formas. Además, los medios de comunicación de masas son presentados como una herramienta esencial para impulsar las medidas de sensibilización y de información que la ley plantea. Se introduce, para todo ello, la posibilidad y la necesidad de corregir los efectos nocivos que ciertos mensajes de los medios producen en la sociedad y conseguir, a través de mensajes propios, modificar comportamientos o, al menos, sensibilizar a los ciudadanos sobre el tema; es decir, conseguir un efecto que transforme opiniones, percepciones y comportamientos.

Por una parte, la ley persigue facilitar que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan sus derechos frente a los medios de comunicación de masas, y, para ello, reconoce los marcos normativos de control, regulación y autorregulación de los que se ha de dotar el Estado, los propios profesionales y las empresas de la industria de la comunicación. Por otra parte, la ley pretende crear mecanismos para mejorar la información que de este fenómeno se traslada a la ciudadanía y sensibilizar frente a ella.

No obstante, el papel de transmisión de valores y modelos sociales y culturales que se otorga habitualmente a los medios de comunicación es percibido en negativo: la percepción y los datos revelan que los medios son generalmente mucho más reproductores de estructuras o modelos de representación desiguales que impulsores de una nueva cultura igualitaria de las relaciones de género.

A ello se añade el hecho de que el legislador ha apostado por un modelo de regulación y control que se sustenta casi exclusivamente en la activación de mecanismos de sanción *ex post*, principalmente a través de los órganos de regulación de los medios audiovisuales, con estructuras administrativas endebles y poco consolidadas, cuando no poco transparentes o con

recursos de alcance limitado, como, sería el caso del organismo que tiene encomendada por ley esta misión a nivel estatal desde 2012, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Un caso particular, es el desarrollo de determinados organismos de regulación de orden autonómico, como Consell de l'Audiovisual de Catalunya, un caso aislado y no representativo en el desarrollo de medidas de impulso de mecanismos de autorregulación eficiente que permite incorporar a los medios en el ejercicio de su función de servicio público, en la tarea de sensibilización y erradicación en materia de violencia de género y de impulso de la igualdad entre hombres y mujeres, y al que no podemos referirnos con más extensión en este trabajo. Este contexto que he descrito, es en el que se implementan los mecanismo de regulación diseñados en la *Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual* y con mayor intensidad en la *Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación* de la anterior Ley 7/2010. En estas normas, se consolida la ausencia de un procedimiento claro de impulso del sistema de autorregulación de los propios medios en los términos que la propias ley establece (Darnaculleta, 2005 y 2011), y se limita la capacidad de regulación del Estado a través de la disolución fallido Consejo Estatal de Medios Audiovisuales y la creación del “consorcio” de regulación diverso y complejo que es el CNMC y en el que se disuelve como una subdirección residual el papel de control de los medios audiovisuales por parte de la administración pública (Montiel, 2011 / Belando, 2014).

En el caso de las políticas de la UE, esta falta de fortaleza de la administración pública frente a la industria audiovisual y su traslación a las políticas de género, que más adelante analizaremos con más detalle, ya ha sido puesto en evidencia reiteradamente por destacados investigadores como Katharine Sarikakis y Eliane Thao Nguyen (Sarikakis/Thao Nguyen, 2009: 207), incidiendo en la tradicional resistencia de los intereses empresariales y la recurrente recurso a la defensa de los intereses económicos y de la libertad de expresión y de empresa por encima de la articulación de estrategias de cambios social (Sarikakis: 2004).

Comunicación y políticas de igualdad de género en la UE

Con el objeto de contrastar el desarrollo reciente de las políticas de la UE en materia de medios de comunicación y erradicación de las desigualdad en razón del género, hemos analizado aquellos documentos esenciales en la definición del modelo de políticas de igualdad. Este corpus documental nos permite definir el marco en el que el proceso de

constitución del proyecto social y político de la UE ha evolucionado desde principios del 2000, hasta el impulso reciente de los pactos por la igualdad y las estrategias para el impulso de la igualdad entre hombres y mujeres.

Aunque es un hecho incontestable que el principio de igualdad está en la base de la constitución y el desarrollo de la UE, es también constatable que el desarrollo de sus políticas son fruto de culturas y estrategias sociales en algunos casos divergentes y contradictorias. Como ha destacado Emanuela Lombardo (2014), en el proceso mismo de definición del modelo orgánico e institucional de aplicación de estas políticas y programas de igualdad la UE ha puesto en evidencia diferencias y desencuentros muy importantes. Fruto de ello es la creación de dos organismos con enfoques diferentes pero dedicados ambos a objetivos relacionados con las políticas de igualdad en Europa, la *Agencia de Derechos Fundamentales* y el *Instituto Europeo para la Igualdad de Género*. Las tareas asignadas a estos dos organismos en materia de igualdad de género son, en parte, consecuencia de la existencia de dos criterios diferentes en el seno de la Unión, entre quienes promueven la necesidad de abordar los problemas relativos a las desigualdades de género en el seno de un programa que gestione de manera conjunta y holística las desigualdades y discriminaciones en los países de la UE, y quienes defienden la necesidad de impulsar un organismo que se centre en el análisis, impulso y supervisión de las políticas destinadas al fomento de la igualdad de género (Lombardo, 2014: 205-207). En cualquier caso, esta dualidad institucional, fruto de dos enfoques diferentes sobre cómo abordar la implantación y supervisión de las políticas de la UE, ha dado en poco tiempo importantes frutos y resultados para los investigadores y para los gestores, necesitados de referentes, indicadores y fuentes documentales y estadísticas sobre el mapa de las desigualdades de género y sus principales consecuencias y efectos en los estados de la UE².

En este contexto y llegados a este punto, el objeto de este trabajo se centra en sondear de qué manera se ha incorporado el análisis y evaluación de la representación y reproducción social de las desigualdades de género en los medios de comunicación en el conjunto políticas

² En el caso del European Institute for Gender Equality (EIGE), la *Administrative data sources on GBV in the EU*: <http://eige.europa.eu/gender-based-violence/administrative-data-sources#country-data-info>. En el caso del European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), su reciente encuesta sobre la violencia contra la mujer. En ambos casos, junto que el trabajo desarrollado en Eurostat, se ha dado un salto sustancial en el objetivo generar indicadores y establecer fuentes de información y evaluación globales y fiables: <http://fra.europa.eu/en/survey/2012/survey-gender-based-violence-against-women> No obstante, queda un trabajo importante para ampliar los campos sociales y culturales que evaluar y sesgos concretos en la estructura de la información que se genera y que sigue siendo, toda vía muy limitada a una parte del problema.

de igualdad de género. Y, ciertamente, a partir de nuestras reflexiones anteriores sobre el marco liberalizador y desregulador del modelo audiovisual global y fruto del contraste con el desarrollo legislativo y normativo que se ha venido impulsando en España desde 2004, dos son los argumentos clave que ayudan a definir nuestra hipótesis.

En primer lugar, se consta que la definición y diseño de las políticas de igualdad de género o de erradicación de la desigualdad se han centrado de manera progresiva y básica en aspectos relacionados con la inserción laboral y el proceso de transición hacia la vida productiva y reproductiva de la mujer (Hafner-Burton/Pollack, 2002; Lombardo/Meier, 2008). Este eje central en las políticas, esencial por otra parte a la luz de los datos relativos a la desigualdad salarial y de representación en los cargos directivos de la mujer frente al hombre, ha llevado a las investigadoras Pastor Gonsálbez y Martín Herreros a hablar de una política en la UE en la que “prevalece el discurso utilitarista en el que se presenta como una pérdida de recursos humanos, la baja presencia de las mujeres en el mercado laboral y en puestos de poder” (2014: 180). Se trata, por tanto, de un enfoque, en el que tras la reivindicación de un trato igualitario de hombres y mujeres en el ámbito laboral se constituye en punto de partida para la recuperación de derechos y de empoderamiento femenino en la sociedad europea. Se trata de un argumento sostenido en un planteamiento *durkheimiano* y en un reconocimiento de las posibilidades del sistema de ajustar sus desequilibrios en el territorio de las necesidades productivas y reproductivas (Lombardo/Meier, 2008: 113). De igual manera, se detecta una falta de concreción en las medidas a aplicar para alcanzar los objetivos marcados, así como la indeterminación de los indicadores de medición que se van a implementar o los incentivos que van a permitir el despegue de este cambio de rumbo de las prácticas laborales (Pollack/Hafner-Burton, 2010: 292).

Más allá de que este enfoque de las políticas de igualdad, centrado en el modelo de inserción laboral, pueda ser puesto en cuestión en la actualidad fruto de la transformación que el acceso al trabajo, como fuente primera de construcción de la identidad ciudadana plena y emancipada, tiene en las sociedades con procesos productivos progresivamente robotizados y digitalizados (Beck, 2000; Brynjolfsson/McAfee, 2011; Morozov, 2012), resulta cuestionable que algunos de los síntomas actuales de la desigualdad, como la violencia de género o la prevalencia de estereotipos sociales, puedan ser erradicados exclusivamente mediante la mejora en las condiciones de incorporación de la mujer a las estructuras laborales o a la mejora de su papel en determinadas estructuras productivas, sin que ello deje de ser, por su puesto, un objetivo esencial para la equiparación y la igualdad. Se trata de un problema

complejo, en el que los modelos de representación culturales refuerzan y reproducen las estructuras de la sociedad y sus desigualdades. De la misma manera, parece que, tras la experiencia de la larga crisis del 2008, debería ser necesario abordar una perspectiva más compleja del problema de la desigualdad, en la línea del denominado enfoque “interseccional” (Lombardo, 2014: 199), y abordar la estructura de las desigualdades sociales como un problema complejo y múltiple (Verloo, 2006: 214), en el que las desigualdades de género se pongan en relación con otras desigualdades vinculadas a los conflictos internos preexistentes en la sociedad europea tales como las desigualdades marcadas por variables de territorio, de origen, de clase, cultura, religión o etnia.

En segundo lugar, y en relación con el argumento anterior, en los documentos analizados se detecta una pérdida progresiva de la referencia al campo semántico de “cambio social” (Alcañiz, 2004 y 2011) o a la preocupación por la representación social que realizan los medios de la estructura de desigualdades en la sociedad europea, entre ellas las de género. Estas dos aproximaciones iniciales, a modo de hipótesis, no deja de ser la constatación de un giro permanente a lo largo del último decenio en la UE, en el que las políticas de corte neoliberal han ido ocupando espacio en el discurso europeo reconvirtiendo las bases del modelo de bienestar que acompañó en su origen el proyecto europeo y reorientando sus enfoques y neutralizando los objetivos sociales en sus planteamientos más transformadores, en la línea de lo que autoras como Rachel Simon-Kumar han descrito como giro post-liberal (2011: 442). A ello se ha referido con también con insistencia Katharine Sarikakis al referirse a cómo las limitaciones para implantar las políticas de igualdad vienen acompañadas generalmente de argumentos resistentes que tienen que ver generalmente con el énfasis en la eficacia, los mecanismos internos del mercado y la necesaria limitación al intervencionismo en las estructuras dominantes en los organismos (2009: 204-205). No es nada nuevo, como ya hemos visto en los párrafos iniciales de este trabajo, la prioridad neoliberal de tratar los problemas sociales como consecuencias de un cúmulo de decisiones individuales ajenas a los problemas estructurales del sistema social se convierte progresivamente en una constante de los poderes públicos occidentales y de las políticas de la UE.

En este sentido, podemos marcar como referente sobre la integración de las políticas públicas de género y medios de comunicación frente, la referencia en la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing 1995* a la función que han de cumplir los medios de comunicación; este documento se refiere en los apartados 234 a 238 al papel de la “mujer y medios de comunicación”, incidiendo en concreto en el párrafo 236 en que:

“Hay que suprimir la proyección constante de imágenes negativas y degradantes de la mujer en los medios de comunicación, sean electrónicos, impresos, visuales o sonoros. Los medios impresos y electrónicos de la mayoría de los países no ofrecen una imagen equilibrada de los diversos estilos de vida de las mujeres y de su aportación a la sociedad en un mundo en evolución. Además, los productos violentos y degradantes o pornográficos de los medios de difusión también perjudican a la mujer y su participación en la sociedad. Los programas que insisten en presentar a la mujer en sus papeles tradicionales pueden ser igualmente restrictivos. La tendencia mundial al consumismo ha creado un clima en el que los anuncios y mensajes comerciales a menudo presentan a la mujer como consumidora y se dirigen a las muchachas y a las mujeres de todas las edades en forma inapropiada.”

La concreción y contundencia con la que la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing 1995* se expresa a este respecto no ha estado presente, en esos mismos términos, en los documentos de políticas sociales desarrollados por la UE. Se puede incluso afirmar que ha habido un cierto retroceso en la vinculación entre políticas sociales y regulación de la construcción simbólica y mediática de los problemas sociales. En concreto, la *Estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005)* destaca entre sus objetivos específicos la eliminación de los estereotipos establecidos “en razón de sexo”, e incluye entre sus objetivos operativos el desarrollo de “acciones horizontales”, entre ellos el objetivo 3.5 hace referencia a “promover el cambio de los roles y estereotipos establecidos en función de género:

“Al perpetuar una imagen negativa o estereotipada de la mujer, especialmente en los medios de comunicación y en los canales de información y entretenimiento informatizados, en la publicidad y en el material educativo, no se está ofreciendo una imagen exacta ni realista de los múltiples roles de las mujeres y los hombres, ni de sus contribuciones a un mundo cambiante. Sin menoscabo de su libertad de expresión, y en su calidad de formadores de opinión e instrumentos para modelar valores, los medios de comunicación y la industria de la cultura deben contribuir a cambiar los estereotipos sexistas existentes en la percepción pública y a presentar una imagen objetiva de los hombres y las mujeres.”

Sin embargo, el *Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres (2006-2010)* mantenía la referencia entre sus objetivos generales a la “eliminación de los

estereotipos sexistas de la sociedad” (5.1), con una indicación bastante más genérica a la intervención en los ámbitos de la “educación, la formación y la cultura”, aunque en estrecha conexión con la necesidad de intervenir en “las sendas tradicionales en educación y formación que acostumbran a colocar a las mujeres en profesiones menos valoradas y remuneradas”. Se trata de un documento, que centra su contenido en el ya indicado objetivo utilitarista y pragmático que focaliza en la incorporación al mundo laboral y en la carrera profesional el principal aspecto que han de abordar las políticas de lucha contra la desigualdad. Esta reorientación y focalización de los documentos de trabajo de la UE se acentúa y consolida en la **Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015** y en la que desaparece la referencia al papel de la construcción simbólica de las desigualdades de género y se refuerza la necesidad de impulsar medidas que garanticen la independencia económica y la igualdad de salario y de acceso a los niveles de toma de decisiones. Se incide de manera especial en aspectos relativos a integridad, dignidad y fin de la violencia sexista, aunque sin referirse al papel de los medios de comunicación. En esta misma línea, el más reciente **Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020)** confirma este giro utilitarista que se reitera en las medidas y las políticas de género de la UE de una manera muy dirigida y centrada en la incorporación al mercado laboral y al modelo de conciliación familiar. En el documento se afirma expresamente que:

“Cinco años después de la adopción del primer Pacto Europeo por la Igualdad de Género, es necesario un nuevo impulso, especialmente con el fin de reafirmar y apoyar la estrecha relación entre la Estrategia de la Comisión Europea para la igualdad entre mujeres y hombres (2010-2015) y la denominada «Europa 2020: estrategia de la Unión Europea para el empleo y un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.”

Se refuerza la integración del objetivo relativo a la erradicación de la violencia de género, en términos que lo vinculan también a la necesidad de potenciar el crecimiento económico: “combatir todas las formas de violencia contra la mujer, con objeto de garantizar que ésta disfrute plenamente de sus derechos humanos, y lograr la igualdad de género con vistas a un crecimiento integrador”. Este contenido constituye, por otra parte, un desarrollo directo de las directivas **Directiva 2000/43/CE**, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la **Directiva 2000/78/CE**, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, en la que la desigualdad en razón de “sexo” se destaca como uno de los aspectos sobre los que intervenir.

De este análisis, se pueden extraer algunas aproximaciones genéricas al cuerpo normativo que define las políticas de igualdad de la UE, y ello sin poner en cuestión que la lucha contra la desigualdad y el contenido de la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010)* forma parte nuclear, como ya hemos dicho, del proyecto y de la definición de las estrategias que moviliza la acción de las instituciones europeas. Sin embargo, hemos de constatar que, la ausencia de acciones o propuestas dirigidas a reforzar estrategias de cambio social que incidan en la construcción simbólica de la sociedad y que analicen las consecuencias de la estructura actual de los medios de comunicación, la globalización y el desarrollo tecnológico suponen una limitación de la potencial eficacia de estas propuestas. Se podría conectar esta evolución de los documentos clave de las políticas de la UE y la progresiva desaparición de la preocupación por los mecanismos de regulación y autorregulación del sector audiovisual, con dos características que Emanuela Lombardo (2014) ha descrito en este conjunto normativo; por un lado la permanente estrategia de “anti-discriminación” en el trato de las desigualdades, caracterizada por “no promover activamente la igualdad, sino el limitarse a ser un enfoque reactivo frente al surgir de una determinada discriminación”, lo que implica también que se preste en los documentos especial atención a la existencia de conflictos concretos, y no tanto a dinámicas y contextos sociales que legitiman las situaciones de desigualdad (Lombardo, 2014: 202). Y por otra, junto con otros expertos, Lombardo destaca el trato de las desigualdades como problemas individuales, más que problemas estructurales fruto, no tanto, de abordar el problema de la desigualdad como consecuencia de un proceso material que se reproduce con mecanismos de legitimación formal y simbólico, sino como problemas que se deben reivindicar y solucionar como consecuencia del desarrollo de derechos individuales.

La preocupación por las estrategias mediáticas, las consecuencias de la estructura de comunicación, el papel de los medios que desarrollan funciones de servicio público, el impulso de estrategias de sensibilización y de cambio social, tienen que ver precisamente, no sólo con la puesta en marcha de políticas que impulsen la integración social de los individuos frente a situaciones de desigualdad, sino que focalizan la necesidad de cuestionar los mecanismos simbólicos de legitimación de las desigualdades y los procesos que generan desigualdad y, también, violencia. De ahí la importancia de generar estrategias, no sólo que tengan en cuenta la constitución compleja y multicausal de las desigualdades (Lombardo, 2014: 199), sino también la necesidad de abordar la desigualdad de género desde una perspectiva integral que desarrolle dinámicas de cambio social y políticas consistentes de

sensibilización y prevención, no sólo de protección individual. En este sentido, la *Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea* (2010) y el desarrollo e interrelación de los artículos 11 relativo a al derecho a la libertad de expresión, la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas y la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo, por un lado, y el artículo 21, relativo a la no discriminación por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, deberían ser un punto de arranque para implementar y enriquecer el enfoque de las políticas contra la desigualdad mediante el impulso de acciones a través de los medios de comunicación.

Antes de finalizar, es necesario referir al papel que las directivas de regulación del audiovisual europeo, en concreto la actual y vigente *Directiva 2010/13/ue del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2010 sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual* (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), juegan en la implantación de políticas de igualdad. Si bien es cierto que la actual redacción permite un mecanismo de garantía frente al vacío existente en las políticas sociales, como ya hemos indicado, no activa mecanismos positivos de regulación o autorregulación, sino que habilita a los ciudadanos e instituciones para activarlas mediante reclamación y denuncia.

La *Directiva 2010/13/ue*, de servicios de comunicación audiovisual supone, de hecho, una mínima garantía para la reivindicación de los medios de comunicación como agentes en la lucha contra la desigualdad. Esta directiva establece en su artículo 3 la necesidad de reconocer los servicios de comunicación audiovisual, más allá de una industria, “servicios culturales” destinados a garantizar “la libertad de la información, la diversidad de opinión y el pluralismo de los medios de comunicación, así como para la educación y la cultura”; y habilita a los estados a tomar medidas con el objeto de garantizar la “protección de menores y la lucha contra la instigación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad, así como las violaciones de la dignidad de personas individuales”. En este mismo sentido, el artículo 9 indica que los estados podrán actuar cuando las comunicaciones comerciales audiovisuales atenten contra el respeto a la dignidad humana, o incluyan o fomenten “cualquier discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, nacionalidad, religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual”.

A modo de conclusión.

La presión ejercida por los movimientos sociales para que el Reino Unido regulara determinados aspectos de la industria pornográfica o para que el magnate de la prensa Rupert Murdoch esté teniendo que plantearse la continuidad de sus desnudos femenino en la tercera de *The Sun*³ dan muestra de la existencia de una conciencia social creciente sobre la relación entre medios de masas y modelo de relaciones de género. Sin embargo, estas reflexiones o conclusiones que describo a continuación son una aproximación a un problema de complejidad creciente, y ello pese al aumento de la conciencia social en Europa y al trabajo insistente y de largo recorrido de las organizaciones feministas y de ciertos sectores comprometidos de la academia.

En primero lugar, sería interesante, valorar la posibilidad de extender el modelo integral y preventivo impulsado por la Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género como la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en España, en el contexto de la UE, incorporando e implicando a otros agentes en la aplicación de las políticas de igualdad de género. Por otro, se echa en falta una interconexión entre las políticas dirigidas al desarrollo de la industria del audiovisual y la comunicación, los organismos que velan por la regulación del sector audiovisual y de las comunicaciones, y la puesta en marcha de políticas centradas en la desigualdad. En concreto, parece razonable que los mecanismos de regulación y autorregulación que emanan de la voluntad de supervisión del sector audiovisual por parte de los estados tengan un punto de encuentro con las estrategias de cambio social y de erradicación de la desigualdad, en particular en aquello que afecta al problema de la desigualdad estructural de género o sus efectos en el problema social de la violencia de género. En este sentido, el contrapeso entre libertad de expresión y pluralismo implican también tratar de filtrar a través de los canales de comunicación, consumo y producción de mensajes la oportunidad de construir y reproducir un modelo o mensaje sobre las relaciones entre hombres y mujeres que ayuden a implantar otra cultural de la igualdad y faciliten la erradicación de la desigualdad de género y sus consecuencias.

³ En relación con la polémica sobre la tercera de *The Sun* y sobre la presión de los colectivos feministas: <http://www.diariosur.es/sociedad/201501/22/corrige-vuelve-publicar-desnudos-20150122101043-rc.html>. Sobre el proceso de regulación impulsado en Reino Unido en los últimos años y el contexto de la prensa escrita en ese país el trabajo de Beatriz Belando (2014) aporta un enfoque muy actualizado y documentado.

Documentos.

Estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005)
COM(2000) 335 final 2000/0143 (CNS).

Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres, 2006-2010 Bruselas,
1.3.2006 COM(2006) 92 final.

Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015. COM(2010) 491 final.

Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020), (2011/C 155/02).

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing 1995.

Convenio de Estambul sobre violencia contra la mujer 2014.

*Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la
mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul).*

Libro Verde. Igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada. Comisión
Europea (2004) .

*Decisión 2000/750/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, por la que se establece un
programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)*
□ (DO L 303 de 2 de diciembre de 2000). □ □

*Directiva 2000/43/CE DEL CONSEJO de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del
principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o
étnico.*

*Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento
de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.*

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010), BOE del viernes 6 de
junio de 2014.

Bibliografía.

Alcañiz Moscardó, M. (2004). “Genealogía del cambio social”. RIPS, *Revista de
Investigaciones Políticas y Sociológicas*, nº 3, pp. 7-20.

Alcañiz Moscardó, M. (2011). *Cambios y continuidades en las mujeres. Un análisis
sociológico*. Barcelona: Icarua.

- Beck, U. (2000) [1999]. *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2002). *La sociedad riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Belando Garín, B. (2011). “El nuevo modelo de regulación audiovisual”, en *Contenidos y mercado en al regulación audiovisual. El nuevo marco normativo de la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 15-28.
- Belando Garín, B./Montiel Roig, G. (2011). *Contenidos y mercado en al regulación audiovisual. El nuevo marco normativo de la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Belando Garín, B. (2014). “Democracia y medios de comunicación. Cuestiones al hilo de la reforma de los medios de comunicación en el Reino Unido”. En Boix Palop, A./Vidal Beltrán, J. M. (2014) (coord.), pp. 121-137.
- Boix Palop, A. (2007). “Transformacions en l'ecosistema mediàtic i noves pautes de regulació administrativa del fet audiovisual”, en *Quaderns del CAC*, N°. 29, págs. 35-49.
- Boix Palop, A. (2013) “Crisis y transformación del modelo de televisión autonómica en España en el contexto europeo”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 24, pp. 149-182.
- Boix Palop, A./Vidal Beltrán, J. M. (2014) (coord.). *La nueva regulación del audiovisual. Medios, derechos y libertades*. Madrid: Thomson Ruters-Aranzadi.
- Brynjolfsson, E./McAfee, A. (2011). *Race Against The Machine: How the Digital Revolution is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy*. Lexington: Digital Frontier Press.
- Bustamante, E. (2013). *Historia de la Televisión en España. Una asignatura pendiente*. Barcelona: Gedisa.
- Bustamante, E. (ed.) (2011). *La industrias creativas. Amenazas sobre la cultural digital*. Barcelona: Gedisa.
- Calvo Gutiérrez, E. (2012). “Libertades y derechos ante los contenidos de los medios audiovisuales”. *Derecom*, nº. 9, 2012 pp. 116-134.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Taurus.

- Castells, M. (1996). *La era de la información. Economía sociedad y cultura. Vol. 1 La sociedad red*. Madrid: Alianza.
- Coen, D.; Heritier, A. (2005). *Refining Regulatory Regimes: Utilities in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Darnaculleta i Gardella, M^a M. (2005). *Autorregulación y derecho público: la autorregulación regulada*. Madrid: Marcial Pons.
- Darnaculleta i Gardella, M^a M. (2011). “La autorregulación como estrategia de regulación de los contenidos audiovisuales”, en Belando Garín, Beatriz; Montiel Roig, Gonzalo, *Contenidos y mercado en al regulación audiovisual. El nuevo marco normativo de la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 49-68.
- De Miguel Álvarez, A. (2014). “La dialéctica de la Teoría Feminista: □ lo que nos une, lo que nos separa, lo que nos hace avanzar”. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, n^o. 63, 2014, 191-204.
- Guichot Reina, E. (2013). “La regulación de contenidos en la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual y su transposición en España”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n^o 24, 65-114.
- Fontana, J. (2011). *Por el bien del imperio. Una historia del mundo desde 1945*. Madrid: Ed. Pasado y Presente.
- Fontana, J. (2013). *El futuro es un país extraño. Una reflexión sobre la crisis social de comienzos del siglo XXI*. Madrid: Ed. Pasado y Presente.
- Freedman, D. (2008). *The Politics of Media Policy*. Cambridge: Polity Press.
- Freixes, T./Roman, L. (eds.) (2014). *Protection of Gender-Based Violence Victims in the European Union*. Tarragona/Barcelona: Publicacions URV/Publicacions UAP.
- Gavaldà Roca, J. V. (2009). “Televisión digital terrestre en sus segundas partes”. En Francés i Doménech, Miquel (coord.) *Hacia un nuevo modelo televisivo. Contenidos para la Televisión Digital*. Barcelona: Gedisa.
- Gavaldà Roca, J. V. / Llorca Abad, G. / Peris Blanes, A. (2013). “Del cinematógrafo a los dispositivos digitales: los modelos de representación del documental”. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, n^o. 96, 2013, pp 51-59.

- Hafner-Burton, E. / Pollack, M. A. (2002). “Mainstreaming Gender in Global Governance”. *European Journal of International Relations*, 2002 vol. 8.
- Héritier, A.; Stolleis, M.; Scharpf, F. W. (2004). *European and international regulation after the nation state*. Baden-Baden: Nomos.
- Judt, T. (2011). *Algo va mal*. Madrid: Taurus.
- Judt, T. (2013). *¿Una gran ilusión? Un ensayo sobre Europa*. Madrid: Taurus.
- Lombardo, E / Meier, P. (2008). “Framing Gender Equality in the European Union Political Discourse”. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 2008, 15, pp. 101-129.
- Lombardo, E. (2014). “La ‘intersección’ de género en la política de la UE”. En Pastor Gonsálbez, M. I. et al. (coord.) (2014). *Integración europea y género*. Madrid: Tecnos.
- Mattelart, A. (1998). *La mundialización de la comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Mattelart, A. (2002). *Historia de la sociedad de la información*. Barcelona: Paidós.
- Mattelart, A. / Mattelart, M. (1996). *Historia de las teorías de la comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Mcquail, D. (2000) [1983]. *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*. Barcelona: Paidós.
- Montiel Roig, G. (2009). “¿Qué contenidos generan violencia y desigualdad de género? Una aproximación a la regulación y la autorregulación de los medios de comunicación”. En José M^a Bernardo Paniagua, Elena Martínez García y Gonzalo Montiel Roig (coord. y ed.) *Los retos de los medios de comunicación ante la violencia de género*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Montiel Riog, G. (2010). “Cambio social y autorregulación de contenidos en la Ley General de Comunicación Audiovisual: *islas* de regulación y ciudadanos *perdidos*”. En Beatriz Belando Garín y Gonzalo Montiel Roig (ed.). *Contenidos y mercado en la regulación de la comunicación audiovisual. El nuevo marco normativo de la Ley 7/2020 General de Comunicación Audiovisual*. Valencia: Tirant lo Blach.
- Montiel Roig, G. (2011). “Cambio social y autorregulación de contenidos en la LGCA: *islas* de regulación y ciudadanos *perdidos*”, en Belando Garín, Beatriz; Montiel Roig, Gonzalo, *Contenidos y mercado en al regulación audiovisual. El nuevo marco*

- normativo de la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 29-48.
- Montiel Roig, G. (2014). “Regulación del audiovisual y neoliberalismo global: la desaparición del CEMA”. En Boix Palop, Andrés/Vidal Beltrán, J. M. (2014) (coord.), pp. 173-189.
- Morozov, E. (2012). *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. New York: Public Affairs.
- Pastor Gonsálbez, M. I. / Martín Herreros, V. (2014). “Las políticas de igualdad de género de la UE entre 2006 y 2012. Reflexiones críticas”. En Pastor Gonsálbez, M. I. *et al.* (coord.) (2014). *Integración europea y género*. Madrid: Tecnos.
- Piketty, T. (2013). *Le capital au 21^e siècle*. Paris: Editions du Seuil.
- Pollack, M. A. /Hafner-Burton, E. (2010). “Mainstreaming International Governance: The Environment, Gender, and IO Performance in the European Union”. *Review of International Organizations*, 5, pp. 285-313.
- Simon-Kumar, R. (2011). “The Analytics of ‘Gendering’ in the Post-Neoliberal State. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 2011, 18, pp. 441-468.
- Sarikakis, K. (2004). *Powers in media policy: the challenge of the European Parliament*. Oxford: Peter Lang.
- Sarikakis, K./Z. Shaukat, Z. (2008). The global structures and cultures of pornography: the global brothel. In Sarikakis and Shade 2008, 106–28.
- Sarikakis, K./Thao Nguyen, E. (2009). “The Trouble with Gender: Media Policy and Gender Mainstreaming in the European Union”. *Journal of European Integration*, 31:2, pp. 201-216.
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires: Katz.
- Sloterdijk, P. (2007). *En el mundo interior del capital. Para una teoría filosófica de la globalización*. Madrid: Siruela.
- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad. El 1 % de población tiene lo que el 99 % necesita*. Madrid: Taurus.

- Stratigaki, M. (2005). “Gender Mainstreaming vs Positive Action. An Ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy”. *European Journal of Women’s Studies*, 2005, vol. 12(2), pp. 165–186.
- Verloo, M. (2006). “Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union”. *European Journal of Women's Studies*, 2006 vol. 13 no. 3, pp. 211-228.
- Vidal Beltrán, J. M./Boix Palop, A. (2014). “El marco constitucional y regulatorio de los medios de comunicación en España”. En Boix Palop, Andrés/Vidal Beltrán, J. M. (2014) (coord.), pp. 27-38.
- Vidal Beltrán, J. M. (2013). “Pluralismo, concentración y libertad de los medios de comunicación en la Unión Europea”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 24 pp. 17-64.
- Zallo, R. (2011). *Estructuras de la comunicación y de la cultural. Políticas para la era digital*. Barcelona: Gedisa.

Crisis económica, medio rural y mujer: panorámica sobre cuestiones de género y exclusión social en la “Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel” (Albacete)¹

Jaime Escribano, Diana Esmeralda Valero, José Javier Serrano

Instituto Interuniv. de Desarrollo Local / Dpto. de Geografía / Unidad de Desarrollo Rural y Evaluación de Políticas Públicas (UDERVAL). Universidad de Valencia

Jaime.Escribano@uv.es, Diana.Valero@uv.es, J.Javier.Serrano@uv.es

Panel 12. Políticas sociales, discriminación y desigualdades de género

Abstract: La actual crisis económica y sus diferentes impactos no son solo un fenómeno urbano, el medio rural también los experimenta. Pero en él, no toda la población está expuesta del igual modo, ni cuenta con similares recursos, ni tampoco parte de idéntica situación. Este es el caso de la mujer rural, uno de los perfiles más vulnerables por cuestiones tanto doméstico-familiares como sociolaborales. Nuestra hipótesis plantea que los recortes en los servicios y las prestaciones sociales de género en zonas rurales, han incrementado la vulnerabilidad de la mujer. Primero, por el retroceso en materia de igualdad social, económica y familiar; y segundo, por el empeoramiento que dicha pérdida supone en la calidad de vida femenina. Para ello, tomamos como caso de estudio la comarca Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel (Albacete), y planteamos un estudio cualitativo a partir de 22 entrevistas personales semiestructuradas, con una duración media entre los 40 y 60 minutos, y realizadas en abril de 2014 a diversos actores clave. Los resultados confirman nuestra hipótesis: tras la crisis, las políticas de género han dejado de ser una prioridad, haciendo a la mujer más vulnerable. Situación agravada por un mercado laboral cada vez más exiguo, precarizado e inaccesible física, social y profesionalmente para ella. En definitiva, un contexto social, político y económico negativo que no hace sino que favorecer la (re)aparición de viejos comportamientos de control social, e incluso de abnegación de la propia necesidad y/o voluntad individual a favor de la de los demás.

Palabras clave: mujer, mercado laboral, movilidad, espacios rurales, prestaciones sociales.

¹ El presente trabajo forma parte de los resultados del proyecto “El impacto de la crisis en las nuevas formas de exclusión social en el medio rural albaceteño: un caso de estudio a partir de la realidad territorial de la comarca Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel”, financiado por el Instituto de Estudios Albacencenses “Don Juan Manuel” de la Excma. Diputación de Albacete, en su convocatoria de Ayudas a la Investigación 2013.

1. Planteamiento teórico y objeto de estudio

Que la riqueza se genere, sobre todo, comprando y vendiendo dinero, en lugar de ser resultado de la producción de bienes y/o de la oferta de servicios a la población, ha transformado profundamente el funcionamiento de la economía. En consecuencia, nadie duda de que la actual crisis económica-financiera tenga su origen y epicentro en los espacios urbanos, e incluso que en ellos se presente de forma más persistente y virulenta. Sin embargo la crisis también golpea al medio rural. Que sus efectos sean aquí menos visibles y numerosos no quiere decir que esta no esté presente. Es cierto, aún así, que los impactos consecuentes de esta no son iguales en todo el espacio rural, variando en función de aspectos como por ejemplo el tamaño demográfico previo, el estado de la economía local, la especialización productiva, la capacidad de acceso a capital, la calificación de la fuerza laboral, la vertebración social, y su posicionamiento territorial. Como resultado, son los municipios más pequeños demográficamente, con menores servicios, peores infraestructuras y distantes de localidades de mayor tamaño, los que ven empeorar su sostenibilidad y, con ella, los recursos necesarios para actuar de forma resiliente (Sebastián y García, 2011).

Sobre todo, en un contexto en el que las recetas neoliberales impuestas para aumentar la liquidez de las administraciones, se traducen en unas políticas de austeridad que acentúan los efectos de la crisis. En concreto, al obligar a la reducción del gasto y de la inversión pública y, por tanto, deteriorar si cabe aún más la débil situación de partida de la sociedad rural, especialmente dependiente de la acción gubernamental ante el escaso atractivo que presentan los espacios rurales para la iniciativa privada.

La población rural es socialmente diversa (agricultores con bajos ingresos, familias monoparentales, parados de larga duración, personas con discapacidades, inmigrantes, minorías étnicas, jubilados dependientes, familias expulsadas de los espacios urbanos, etc.), y no todos los colectivos que la componen están expuestos del mismo modo a los impactos derivados de la crisis económica, ni cuentan con las mismas capacidades para superar las consecuencias negativas de estos, ni tampoco parten de la misma situación. Este es el caso de la mujer, uno de los perfiles tradicionalmente más vulnerables en los espacios rurales por cuestiones de desigualdad tanto en el plano doméstico-familiar como en el sociolaboral.

En el primer caso, la desigualdad de género aparece como resultado de la pervivencia de determinados valores y roles (apenas cuestionados) que conducen al reparto de los recursos y las tareas domésticas según las (hipotéticas) ventajas

comparativas de cada uno de los miembros de la unidad familiar, y por tanto, acordes a su mayor o menor especialización para desarrollar las faenas propias del hogar. De este modo, la mujer se presenta con frecuencia como la (única) responsable de la educación de los niños, de la salud de la familia, del cuidado de las personas mayores y/o dependientes, etc. (Gálvez y Rodríguez, 2011; Franco y Guilló, 2012).

En el segundo caso, la mujer emerge como uno de los perfiles más vulnerables de los espacios rurales debido a su invisibilidad (o infravaloración) laboral y, por tanto, a la desventaja que dicho hecho le supone para acceder a ciertas prestaciones sociales básicas, capaces de garantizarle un mínimo de bienestar ante situaciones problemáticas como por ejemplo, desempleo, enfermedad, invalidez, jubilación, etc. El motivo no es otro que las numerosas (y mayores) dificultades que la mujer encuentra para abrirse camino en el mercado de trabajo rural (Rico, 2011; Franco y Guilló, 2012).

Entre ellas destaca la derivada de la lógica patriarcal todavía existente en muchos de los espacios rurales españoles, y que supone habitualmente que la explotación agrícola familiar sea para el hombre, mientras que la mujer es relegada a la atención del hogar, no sin antes ayudar de manera informal en las tareas que fueran necesarias, de modo que su trabajo nunca es valorado ni contabilizado estadísticamente (Gálvez y Matus, 2012). Si bien es cierto que diferentes normativas han intentado equilibrar este desigual reparto de actividad (y participación en la económica familiar), facilitando que tanto el marido como la mujer puedan cotizar como (co)titulares de las explotaciones, y tener así ambos sus propios derechos a las prestaciones derivadas, la realidad del campo español nos muestra que la rentabilidad de muchas explotaciones familiares no permite dicha opción. En consecuencia, se continúa pagando únicamente la cotización del marido, que es la que siempre se ha pagado, y los derechos laborales de la mujer quedan anulados (Pastor y Esparcia, 1998).

Pero además, cuando la mujer ha pretendido cierta independencia económica e integrarse en el mercado de empleo rural, la escasa oferta existente en este debido su reducido tamaño y las circunstancias familiares, le han condicionado de tal forma que no ha podido sino que desempeñar trabajos estacionales, de carácter manual y poco cualificados (Sampedro, 1991; Rico, 2011). Sencillamente, porque en su intento por conseguir con facilidad (y rapidez) un empleo capaz de permitirle compatibilizar el horario de trabajo, con las otras tareas a las que deben atender por su posición familiar, la mujer termina por ofrecer al mercado laboral actividades con baja o nula

cualificación profesional (es decir, las aprendidas en el seno familiar), y por tanto, desempeñar ocupaciones comparativamente peor remuneradas (Rico, 2011).

En todo caso, hay que tener en cuenta que esta descripción no es válida ni para todas las mujeres, ni para todos los espacios rurales. De hecho, en los últimos años también hay mujeres rurales que han logrado dejar atrás los tradicionales roles reproductivos y, a través de su inclusión progresiva en la actividad económica, conseguir su plena emancipación sociolaboral (Díaz, 2010; Villarino, et al., 2013).

Sin embargo, la actual crisis económica y sus impactos a través de la disminución de las rentas familiares y de la retirada del Estado del Bienestar, con la consecuente privatización (e incluso desaparición) de muchos de los servicios públicos especialmente utilizados por la mujer, suponen que las desigualdades de género marquen de nuevo las relaciones entre hombres y mujeres. Básicamente, porque al no poder adquirirse en el mercado (por el deterioro de las rentas) ni quedar provistos ya por el Estado (a causa de los recortes), servicios como las atenciones sociales, sanitarias y/o educativas, u otros como los transportes públicos (que favorecen el acceso y uso de los primeros), vuelven a ser suministrados por las familias y, por tanto, depender de las mujeres (Laparra, 2000; Gálvez y Rodríguez, 2011; Vicent, 2013).

De hecho, nuestro objetivo es demostrar no solo que esta situación de desigualdad se reproduce también en los espacios rurales, sino además explicar cómo se desarrolla, para así comprender la evolución de la vulnerabilidad femenina en dicho contexto espacial tras la llegada de la crisis.

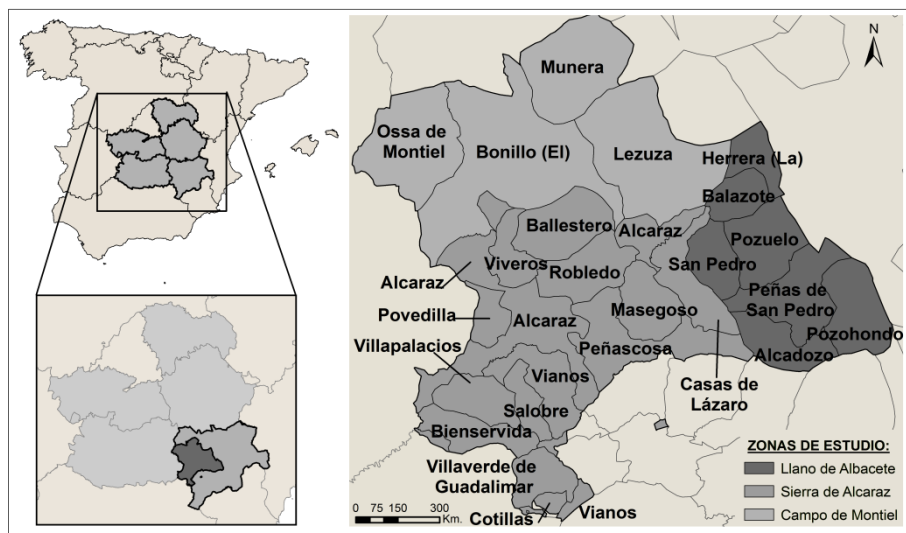
2. Metodología: sujetos de estudio, recogida y análisis de datos

La investigación propuesta se desarrolló en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, una de las autonomías del Estado español con mayor grado de ruralidad, y en la que los recortes en prestaciones públicas se han materializado en más de una ocasión y con claridad desde una perspectiva de género. No solo mediante la supresión de servicios elementales para el conjunto de la población rural, como es el caso de las urgencias rurales, sino también al cerrarse equipamientos específicos para avanzar en temas de igualdad de género, es decir, los Centros de la Mujer. Es cierto que en ambos casos la administración regional ha rectificado (no por iniciativa propia), y en la actualidad estos dos servicios vuelven a funcionar. Sin embargo, nadie puede dudar de que la interrupción que dicha política ha supuesto en las dinámicas y proyectos en realización, ha incrementado la vulnerabilidad de la mujer rural.

El método de trabajo empleado ha sido el estudio de casos, eligiendo la comarca de la Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel (SACAM), en Albacete, por la diversidad de espacios rurales que alberga. Primero, porque este rasgo nos permite detectar desde un gran número de puntos de vista posibles, el impacto que ha tenido la reorganización de los servicios públicos sobre el medio rural, en la medida que no todos los municipios parten de una situación similar en cuanto a la dotación y cobertura de servicios básicos a la población.

Y segundo, porque esta comarca se presenta como un interesante marco de análisis por la diversidad de contextos socio-familiares y económico-laborales que alberga desde el punto de vista de las relaciones de género. Porque no es igual la experiencia que viven las mujeres residentes en municipios cercanos a ámbitos urbanos o con una entidad y capacidad de organización territorial importante (como por ejemplo Alcaraz), que la de las que vivan en núcleos de población diseminados (como por ejemplo en La Herrería, pedanía de Alcadozo), o en zonas de difícil acceso y adversa climatología (Masegoso, Cotillas, etc.) (figura 1).

Figura 1. Localización del área de estudio Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel



Elaboración propia.

Por su parte, la información primaria ha derivado de la realización de entrevistas personales y semiestructuradas con informantes clave. Obviamente, para la obtención de datos válidos y pertinentes no solo ha importado su número (cuyo límite quedó establecido por la “saturación de información”), sino también que estas fueran suficiente representativas de la diversidad de situaciones territoriales definidas previamente. Por

ello, los actores elegidos fueron aquellos con mayor capacidad para facilitarnos no solo información detallada sobre las situaciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las mujeres presentes en el área de estudio, su evolución reciente, causas de las mismas, y recursos existentes para hacerlas frente, sino también presentar un conocimiento global e integrador del conjunto de dinámicas vinculadas a estos territorios gracias a su experiencia personal y/o profesional en estas zonas.

De este modo, durante el mes de abril de 2014 se realizaron (y registraron en audio) un total de 22 entrevistas, con una duración media entre 40 y 60 minutos. Estas recogieron las respuestas de 13 técnicos (siete vinculados a los Servicios Sociales Municipales, tres procedentes de los Centros de la Mujer existentes en el área de estudio, y otros tres más vinculados, respectivamente, al Consorcio de Servicios Sociales de la Provincia de Albacete, a un Colegio Público de la comarca, y a una Agencia de Empleo y Desarrollo Local de la misma); cinco representantes políticos locales, todos en los equipos de gobierno en el momento de realización de las entrevistas, pero además dos de ellos con cargos también en otros niveles administrativos (como el caso de la mancomunidad de municipios del área de estudio (Almenara), y en el área de Sanidad, Mujer e Igualdad de la Diputación de Albacete); y finalmente, cuatro representantes de diversos colectivos de acción social vinculados con la población vulnerable y en riesgo de exclusión social, desde un punto de vista general, como trabajan las entidades de Cáritas y Cruz Roja al atender a todo tipo de demandas, pero también específico, como por ejemplo hacen las asociaciones de discapacitados psíquicos, de alcohólicos anónimos, etc.

Toda la información obtenida se trabajó a partir del análisis de contenido, en relación a diversos conceptos y enunciados clave previamente seleccionados de la bibliografía existente. Así, en primer lugar, la investigación se estructuró en varios temas centrados en aspectos básicos como por ejemplo, las dimensiones de la vulnerabilidad y de los procesos de exclusión social femenina; las tendencias sociales derivadas de la evolución normativa; los tipos de programas de atención existentes, así como las prestaciones derivadas; las demandas habituales que las mujeres rurales realizan a los servicios sociales; la evolución de las mismas (y el por qué de esta); etc.

En segundo lugar, se establecieron diferentes categorías de estudio para cada una de las temáticas identificadas, señalándose los aspectos clave que influyen en ellas: organización y funcionamiento de los equipos técnicos; existencia y evolución de nuevas demandantes (por ejemplo, familias normalizadas); ámbito de actuación de los

sistemas de beneficencia y su funcionamiento; respuestas oficiales de carácter transversal (Planes de Empleo, iniciativas LEADER, etc.); estrategias de resiliencia individuales; consecuencias de los cambios sociales (y por extensión, en la calidad de vida) en los territorios rurales; etc.

Y por último, en tercer lugar, se confeccionaron los discursos resultantes con los que responder al objetivo de la investigación, tras relacionar las respuestas de los entrevistados con los diferentes procesos territoriales presentes en el área de estudio. Es por ello que, establecer de manera general las características demográficas y económicas del área SACAM resulta fundamental para comprender las necesidades y las demandas que nos plantearon las familias y, especialmente, las mujeres residentes en cada uno de los 25 municipios que la conforman.

3. Aproximación territorial al área SACAM desde una perspectiva de género

La evolución demográfica experimentada por el área SACAM desde la década de los años 60 hasta la actualidad (2013), nos muestra que se trata de un espacio caracterizado por un largo y constante proceso de despoblación, cuya consecuencia directa ha sido la pérdida de aproximadamente un 10% de su valor en el conjunto demográfico provincial (tabla 1).

Tabla 1. Evolución demográfica de la provincia de Albacete y del área SACAM (1960-2013)

		1960	1970	1981	1991	2001	2008	2013
Datos absolutos	Provincia de Albacete	370.976	335.026	334.468	341.847	367.283	397.493	400.007
	SACAM	61.435	44.219	34.929	31.147	28.788	27.681	26.292
%	Provincia de Albacete	-	-9,69	-0,17	2,21	7,44	8,23	0,63
	SACAM	-	-28,02	-21,01	-10,83	-7,57	-3,85	-5,02
Evolución inter-anual	Provincia de Albacete	-	-3.595	-51	738	2.544	4.316	503
	SACAM	-	-1.722	-845	-378	-236	-158	-278
Peso de SACAM sobre total provincial (%)		16,56	13,20	10,44	9,11	7,84	6,96	6,57

Elaboración propia a partir de las Series Historia de Población (INE, 2014) y de los Padrones de 2008 y de 2013 (IES-JCCM, 2014).

En general, el área SACAM muestra un relativo paralelismo con la tendencia demográfica de la provincia de Albacete, resultado del proceso de éxodo rural que afectó al conjunto de España desde los años 40 y 50. Al menos hasta 1981, fecha en la que la evolución de ambos espacios queda marcada por unas tendencias divergentes que

si bien se mantienen hasta la actualidad, desde 2008 muestran una interesante alteración en sus ritmos. Así, mientras que a partir de 1981 el espacio provincial inicia su recuperación demográfica a un paso cada vez más intenso, el área SACAM mantiene su tendencia a la despoblación, si bien esta reduce su intensidad de forma progresiva. En parte uno y otro hecho están relacionados, puesto que los resultados positivos provinciales se explican por el proceso de emigraciones internas que se producen en cascada desde ámbitos municipales y comarcales hacia la capital provincial (Sánchez, 2003). Este proceso se ve reforzado en un primer momento por el crecimiento natural de los emigrados (población joven en edad de reproducción), y a partir de la década del 2000, por la llegada de inmigrantes extranjeros de tipo laboral (García y Casado, 2010).

Por su parte, el descenso demográfico que desde 1981 experimenta el área SACAM se explica por la mayor participación que la mujer venía alcanzado desde hacía tiempo en la salida de población local hacia la capital provincial, y en consecuencia, el proceso de envejecimiento derivado. El punto de partida no es otro que el menor reconocimiento social y laboral que tenían las mujeres durante estos años como sujetos individuales, resultado de los mismos factores enumerados en el apartado anterior y responsables de la vulnerabilidad actual que las continúa caracterizando. Como respuesta, la mujer rural decide emprender un proceso de “huida ilustrada” gracias a los nuevos ideales y valores urbanos que transmitían los cada vez más difundidos medios de comunicación (Entrena, 1992), la adopción que posibilitaba de los mismos la generalización de la educación (Camarero y Sampedro, 2008) y la ayuda que muchas jóvenes recibían de sus propias madres (que no deseaban ver en sus hijas los problemas que ellas experimentaban) (Sampedro, 1996).

A partir de 1991, el área SACAM comienza a experimentar cierta desaceleración en el retroceso demográfico hasta 2008. Entre los motivos que explican esta ralentización encontramos la presencia progresiva de inmigrantes extranjeros que empiezan a ocupar los yacimientos de empleo vinculados a una sociedad local cada vez más envejecida. Paradójicamente, la llegada de esta población foránea favorece las condiciones laborales (y profesionales) de la mujer rural, ya que le permite liberarse de las tareas del hogar derivadas del cuidado de las personas mayores y/o dependientes, y acceder así con más facilidad al mercado de trabajo.

De igual modo, otras dos razones que explican el descenso en el ritmo de despoblación del área SACAM, contribuyen también a la mayor emancipación sociofamiliar y económica femenina. Este es el caso de la implementación de políticas

de desarrollo rural españolas (PROPOM, desde mediados de los 80) y europeas (LEADER, inicio de los 90) destinadas a la diversificación de actividades y, por tanto, a la generación de empleo fuera del ámbito agrícola (turismo, restauración, patrimonio, etc.) (Cebrián, 2004). De este modo, no solo aumentaban las posibilidades de empleo para la mujer, sino que además sus características favorecen la compatibilización entre la vida laboral y la familiar.

El otro de los motivos que favorece la autonomía de las mujeres y, por consiguiente su mayor predisposición a permanecer en la zona deriva, por un lado, de la evolución normativa que servicios como la educación y la sanidad empiezan a introducir para adaptarse a las especificidades del medio rural² (Escribano, 2012a). Y por otro lado, de la mejora que muestran factores espaciales como la proximidad, la accesibilidad y la movilidad de los equipamientos y servicios básicos a la población, a través de acciones estructurales vinculadas al desarrollo de infra e infoestructuras (Entrena, 2006).

Ahora bien, a partir de 2008 todo el panorama demográfico descrito experimenta un nuevo cambio (de ritmo), a consecuencia de la crisis económica. Entre 2008 y 2013 el área SACAM ve partir más habitantes (278) que durante los 17 años comprendidos entre 1991 y 2008 (204). No obstante, la explicación de este cambio de ritmo resulta compleja, porque realmente el área SACAM continúa recibiendo extranjeros (García y Casado, 2010). En consecuencia, la pérdida de población que se produce desde 2008 responde a la salida de aquellos españoles todavía capaces de desplazarse con facilidad, por formación, edad y ausencia de cargas familiares: de nuevo, mujeres jóvenes.

Los motivos de esta salida se encuentran en el aumento del paro, ya que el empleo (ajustado a la formación obtenida) es el principal motivo que impulsa a las jóvenes a mantenerse en su localidad, y este es uno de los elementos que la actual crisis más ha socavado. En cambio, para las mujeres adultas y con cargas familiares el problema radica en la disponibilidad de equipamientos y servicios básicos como centros educativos, de atención primaria, hospitales, transporte público y comunicaciones. El retroceso en la oferta de estos (por decisiones políticas) aún siendo destacado en algunos casos, no alcanza la importancia suficiente como para disparar por sí mismo la emigración (Escribano, 2012b). Lo mismo ocurre entre las mujeres mayores, más

² Sirva como ejemplo el Real Decreto 1174/1983, de 27 de abril, sobre educación compensatoria (BOE n. 12, de 11 de mayo de 1993) que transformó cuantitativa y cualitativa la escuela rural, al resolver el problema que hasta entonces había generado la aplicación de Ley General de Educación de 1970: el cierre de numerosas escuelas rurales ante la supuesta mejora de la calidad educativa que ofrecían los centros comarcales o de concentración.

preocupadas de cuestiones vinculadas a la seguridad ciudadana y al mantenimiento de las prestaciones tanto contributivas como no contributivas, por haber dependido económicamente durante su juventud de sus maridos, y por tanto en la actualidad apenas contar con derechos sociales propios (Gálvez y Matus, 2012).

Es cierto que en los últimos años la ocupación femenina en el área SACAM se ha incrementado de forma significativa gracias a la terciarización del mercado laboral, y por tanto el fuerte aumento del empleo en el sector servicios (uno de los más feminizados en los espacios rurales) (Rico, 2011). De hecho una de cada dos contrataciones que se produce en la actualidad tiene lugar en dicho ámbito laboral (tabla 2), en el que además la incorporación de mujeres suele alcanzar el 50% del total. Este es un porcentaje relativamente alto si lo comparamos con lo que ocurre en el resto de ramas de actividad, en donde la presencia femenina es menor debido al limitado abanico de oportunidades de empleo que en ellas encuentra la mujer (Langreo y Benito, 2007).

Tabla 2. Distribución de las nuevas contrataciones por sectores (septiembre 2014)

		Agricultura (%)	Industria (%)	Construcción (%)	Servicios (%)
SACAM	978	36,6	5,0	8,3	50,1

Elaboración propia a partir de la estadística para municipios sobre paro y contratos registrados (SEPE, 2014).

Luego, empresas de productos artesanales y/o manufacturados (producción de vino ecológico, repostería tradicional, embutidos y salazones, etc.), servicios a la población (públicos como la educación, la sanidad y los servicios sociales, pero también privados como el comercio al por menor, la asistencia domiciliaria, etc.) y actividades relacionadas con el ocio, la cultura y, especialmente, el turismo rural (a través de la restauración y el alojamiento), han sido y son las principales ocupaciones profesionales de la mujer del área SACAM (Aguilar, 2003; Ruíz, 2007; San Segundo, 2008). Ocupaciones promovidas en muchas ocasiones por las propias mujeres rurales que terminan por emplear a otras mujeres del área directamente como asalariadas, o facilitar su incorporación al mercado de trabajo ante las tareas domésticas que son liberadas y pasan a formar parte de la oferta laboral (García, 2006; Villarino, et al., 2013).

Obviamente, se trata de un conjunto de empleos entre los que predomina el carácter parcial de los mismos, como estrategia de muchas mujeres para lograr la conciliación laboral y familiar, pese a la consecuente limitación económica que conlleva y, por tanto, menor capacidad de negociación en la familia (Martínez, 2011). De hecho,

los datos relativos a la población ocupada en el área SACAM en 2011 (tabla 3), nos muestran como prácticamente dos tercios de los ocupados a tiempo parcial eran mujeres, siendo apenas un 30% las que lograron emplearse a tiempo completo.

Tabla 3. Población ocupada por sexo y tipo de jornada laboral (2011)

Total Total (1)	Total Tiempo completo (2)	Total Tiempo parcial (3)	Hombres			Mujeres		
			Total (4)	Tiempo completo (5)	Tiempo parcial (6)	Total (7)	Tiempo completo (8)	Tiempo parcial (9)
7.816	6.702	1.114	5.044	4.664	380	2.773	2.039	734
			(4/1) 64,5%	(5/4) 92,5%	(6/4) 7,5%	(7/1) 35,5%	(8/7) 73,5%	(9/7) 26,5%
				(5/2) 69,6%	(6/3) 34,1%		(8/2) 30,4%	(9/3) 65,9%

Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2011 (IES-JCCM, 2014).

Como resultado es fácil de entender que las mujeres alcancen los mayores porcentajes de desempleo en el área SACAM (tabla 4), siendo únicamente las de menos de 25 años las que logran invertir la situación general. El motivo radica en la mayor dificultad que tiene la mujer frente al hombre para acceder al empleo de modo que esta suele prolongar su formación durante más tiempo. Luego podemos diferenciar la variable de la edad como otro rasgo determinante en el grado de inserción laboral, ya que conforme aumenta esta las mujeres tienen menores probabilidades de encontrarse empleadas.

Tabla 4. Parados según género y grupos de edad (septiembre 2014)

Parados septiembre 2014	Hombres (%)				Mujeres (%)			
	<25	25 - 44	>=45	Total	<25	25 - 44	>=45	Total
3.025	6,7	15,9	21	43,6	5,8	23,3	27,2	56,4

Elaboración propia a partir de la estadística para municipios sobre paro y contratos registrados (SEPE, 2014).

No obstante, cabe matizar que el fuerte incremento de parados que se produce (en ambos sexos) a partir de los 25 años, evidencia dos hechos interrelacionados: por un lado, la incorporación al mercado laboral de la población que finaliza su etapa formativa post-obligatoria y pasa así, a formar parte de la población activa. Y por otro, la menor formación que suelen presentar en general las mujeres rurales de más edad, hándicap a

la hora de disponer de los recursos materiales e inmateriales mediante los que poder acceder con facilidad al mercado laboral (Pastor y Esparcia, 1998; Villarino, et al., 2013).

En consecuencia, la falta de empleo y/o el empeoramiento de las condiciones laborales (re)aparecen como los factores que disparan de nuevo la vulnerabilidad de la población femenina, agravada a su vez por las sucesivas y variadas pérdidas y rupturas sociales resultantes de las “soluciones” planteadas a la crisis (el distanciamiento de los servicios, la ausencia de redes sociales, el coste de los desplazamientos, etc.). De ahí que sea interesante profundizar en el análisis de los comportamientos y las actitudes de las mujeres de nuestra zona de estudio, para comprender las relaciones que se establecen entre estas y el resto de la sociedad, y valorar las posibilidades de superar la vulnerabilidad que les afecta a partir de los recursos de que disponen.

4. Las desigualdades de género como factores de vulnerabilidad femenina en el área SACAM

El análisis de las entrevistas realizadas confirma que, pese a la ausencia de una posición común sobre la existencia de situaciones de pobreza y/o exclusión social en el área SACAM (debido a las diferentes ideas de nuestros informantes sobre tales fenómenos), la mujer es el colectivo social que se encuentra en una posición más vulnerable. No solo porque es el que partía de una situación peor, ante la invisibilidad social y desvalorización laboral a la que se veía ya sometida incluso con anterioridad a la crisis de 2008, sino porque también se trata del colectivo que tras esta, queda más expuesto a los procesos de exclusión que afectan a la sociedad en general.

En el primer caso, que los problemas de la mujer permanezcan todavía “ocultos” en la ruralidad, y cuando no es así apenas se les da importancia alguna, resulta tal y como hemos recogido en la primera parte del presente trabajo, de la presión y control patriarcal que la sociedad rural ejerce sobre la conducta femenina. De hecho, las costumbres culturales presentes en los espacios públicos, en los usos del lenguaje, en los valores religiosos, etc., evidencian con facilidad y de múltiples formas la autoridad masculina en los espacios rurales. En consecuencia muchas mujeres se ven anuladas y/o desanimadas para hacer, o no, ciertas actividades y/o expresar comportamientos u opiniones personales.

Esta situación se hace todavía más evidente en los municipios más pequeños, en donde el menor número de habitantes y, por tanto, la escasa variedad de actitudes

sociales, hace que la opinión de la comunidad (patriarcal) sea más patente y profunda. De este modo, en numerosas ocasiones las mujeres terminan por comportarse de acuerdo a lo socialmente correcto y esperado, renunciando así a su propia realización personal y/o profesional.

Obviamente, como nos indican los entrevistados, las consecuencias generales de la crisis económica y las particularidades que alcanzan esta en el área SACAM, ni ayudan a resolver los problemas de invisibilidad y subordinación sociofamiliar que afectan a la mujer, ni permiten su empoderamiento profesional y, por tanto, económico. Así, al habitual déficit en materia de empleabilidad que muchas de las mujeres rurales evidencian (por ejemplo, ante la ausencia de carnet de conducir) se unen tres grandes tipos de cambios que no hacen más que incrementar su vulnerabilidad:

- Por un lado, la reducción y/o la desaparición de un amplio conjunto de servicios y prestaciones de ámbito local, como por ejemplo las guarderías públicas (no así privadas, las cuales siguen recibiendo ayuda económica por parte de la administración regional), los programas de inserción sociolaboral (como es el caso de los Programas Sociales de Empleo ofertados por la Consejería de Empleo y Economía), las acciones formativas específicas (que pasan a concentrarse en el espacio, como la formación en atención domiciliaria), o determinadas atenciones especializadas a través de la supresión de sus técnicos (como por ejemplo ocurre con los servicios jurídicos gratuitos especializados en temas de género).

Lógicamente, la pérdida de estos profesionales conlleva una merma de la calidad de las prestaciones vigentes, de su eficacia y de la satisfacción de sus destinatarios. Esto ocurre porque al aumentar los ratios de usuarios, los tiempos de atención disminuyen y con ellos la capacidad de tratar adecuadamente los problemas. Sobre todo, porque estamos en un ámbito en el que los servicios se prestan cara a cara, lo que requiere de la generación de una confianza, comodidad y seguridad que difícilmente se logran con rapidez (Escribano, 2012a).

Junto a esta descapitalización de los servicios, otra vía de insatisfacción resulta del desplazamiento intermunicipal al que obliga la pérdida de este personal especializado. Especialmente en unos espacios en donde apenas existe oferta de transporte público, de modo que la única alternativa es el uso del vehículo particular. Un recurso que no todo el mundo tiene o puede emplear ante los costes económicos que conlleva, por lo que en ciertas ocasiones se termina por renunciar incluso al propio servicio en cuestión.

En consecuencia, estos cierres o reducciones de prestaciones públicas favorecen no solo que mujeres que apenas habían experimentado los efectos de la crisis, surjan como nuevos individuos vulnerables, sino que también muchas familiares se vean afectadas por causas de conflicto inéditas hasta el momento. En este sentido es especialmente preocupante el deterioro de las relaciones dentro de los propios hogares, cuestiones que afectan directamente al desarrollo tanto de los menores, si los hubiera, como al de la violencia de género (Laparra y Pérez, 2012).

- Por otro lado, el aumento de la vulnerabilidad de las mujeres del área SACAM, resulta también de la desaparición, suspensión o aplazamiento de muchas de las iniciativas y programas existentes en materia de igualdad (como por ejemplo, la ampliación del permiso de paternidad, las bonificaciones a la contratación femenina, etc.), ante la priorización de otro tipo de cuestiones vinculadas con el crecimiento económico y/o la reactivación del empleo. Así lo expresa una de nuestras entrevistadas: *«(...) es como si los temas de género se tuvieran de comodín, incluso por parte de las administraciones, que ven estos aspectos menos importantes y para retomar tras la salida de la crisis, admitiendo que ahora hay que recortar por algún lugar. Queda muy bien para los periódicos y tal decir que somos iguales, pero cuando aprietan tengo que dejar de atender al colectivo Mujer para atender a los bancos. Por ejemplo, el Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha tenía un conjunto de ayudas no solo económicas, sino incluso de vacaciones para familias monoparentales, mujeres solas con hijos que tenían la opción de irse cuatro días a la playa a relajarse, algo básico psicológicamente hablando. Y todo esto ya no existe»*. Este retroceso no es exclusivo de nuestra zona de estudio ni supone tampoco novedad alguna, en tanto en cuanto Gálvez y Rodríguez (2011) identifican esta actitud como habitual tras toda crisis económica. Como resultado, no se puede evitar pensar que las medidas de igualdad promovidas en la sociedad española durante los años de crecimiento, no dejan de ser simples operaciones de estética (y propaganda).
- El último aspecto que dispara la vulnerabilidad femenina en nuestra zona de estudio, como resultado de la desvalorización laboral que presenta la mujer, está relacionado con el constante descenso de poder adquisitivo que experimentan las familias. No solo por la caída de ingresos resultado de la pérdida de empleo, la disminución salarial, o la finalización y/o desaparición de las prestaciones económicas (especialmente no contributivas) (tabla 5), sino más bien por el aumento de los gastos a los que deben hacerse frente. En particular, a los derivados de todo un

conjunto de tasas que gravan el uso de prestaciones hasta ahora gratuitas (por ejemplo, la solicitud de la Tarjeta de Accesibilidad para personas con discapacidad o movilidad reducida), o incrementan el de otras utilizadas de forma regular y relativamente intensa por su carácter elemental: electricidad, agua, gas, etc.

Tabla 5. Beneficiarios de pensiones no contributivas. Provincia de Albacete (media anual, excepto prestaciones de la LISMI) (2008-2013)

	2008	2013	2008-2013 (%)
Pensiones no contributivas de la Seguridad Social (total)	4.608	4.318	-6,3
Invalidez	1.981	2.213	11,7
Jubilación	2.627	2.105	-19,9
Pensiones asistenciales (total)	469	79	-83,2
Enfermedad	412	71	-82,7
Vejez	57	7	-87,1
Prestaciones de la LISMI (1) (total)	853	523	-38,7
Subsidio de garantía de ingreso mínimo	459	174	-62,2
Subsidio de ayuda de tercera persona	58	23	-59,8
Subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte	43	4	-90,3
Asistencia Sanitaria y prestación farmacéutica	355	344	-3,1

Elaboración propia a partir de los datos de Protección Social del IES-JCCM (2014). (1) Ley de Integración Social del Minusválido.

Esta pérdida de poder adquisitivo tiene diversas consecuencias negativas para la mujer. Una, que por su dificultad para independizarse económicamente a través de su integración en el mercado laboral, esta ve incrementada su dependencia financiera en relación al hombre (ya sea su pareja u otro tipo de familiar), y/o el control al que se someten sus gastos regulares: “(...) *claro que hay maltrato económico. El «-Dame cinco euros para comprar detergente». «-Pues no te lo doy porque no te lo ganas», es algo muy habitual. La mujer siempre ha dependido económicamente del hombre, y cuando ha llegado la crisis la situación es peor y la relación se deteriora más aún*”.

Y otra, que aunque el estrés económico de la devaluación de la economía doméstica pueda deteriorar el estado de salud física y/o mental de cualquier miembro de la unidad familiar, suele ser la mujer la más afectada. Básicamente, porque como en los espacios rurales ella es la principal responsable del cuidado del hogar (patriarcal), también es ella la primera en aplicarse restricciones para evitar que otros miembros de la familia experimenten el deterioro financiero y la exclusión correspondiente, anteponiendo así el bienestar del hogar al suyo propio.

Junto a la invisibilidad social y devaluación laboral que evidencian las mujeres en el área SACAM, el segundo motivo por el que estas han incrementado su vulnerabilidad

desde la crisis de 2008 hace referencia al aumento de su exposición a los procesos de exclusión que afectan a la sociedad en su conjunto. Sencillamente porque al ocuparse del cuidado de la unidad familiar, la mujer resulta el principal recurso que nuestro modelo de integración social tiene para enfrentarse a los problemas económicos y sociales. Modelo que, además, resulta más evidente en los espacios rurales, puesto que en estos las redes familiares son las que terminan por estructurar la comunidad local.

En consecuencia, podemos decir que sea cual sea el nivel socioeconómico de la mujer (e incluso su edad), esta se ve afectada siempre de un modo u otro por la crisis. Así lo demuestra la heterogeneidad de situaciones detectadas tras nuestro trabajo de campo, en donde podemos diferenciar con facilidad hasta cuatro ejemplos no excluyentes entre sí:

1. Mujeres de familias normalizadas, es decir, familias en las que uno o ambos progenitores han perdido recientemente el trabajo y, además, agotado (o casi) las prestaciones por desempleo (u otras ayudas sociales). Se trata de familias que no eran usuarias de servicios sociales y/u organizaciones asistenciales (Crus Roja, Cáritas, etc.) y a las que la actual crisis aboca por primera vez. En ciertas ocasiones esta nueva situación conlleva un proceso de “desclasamiento” entre los miembros de la unidad familiar, que termina por provocar el desarrollo de otros comportamientos que aumenta la vulnerabilidad de la mujer, como por ejemplo, conductas adictivas (alcoholismo sobre todo), situaciones de violencia de género, abandono de responsabilidades en el hogar, etc.
2. Mujeres inmigrantes, quienes experimentan una doble exclusión: desde un punto de vista genérico, por su condición de extranjeras de tipo laboral, puesto que en términos políticos no ostentan los mismos derechos de ciudadanía que la población autóctona, con importantes restricciones en materia de asistencia sanitaria por ejemplo, o sometidas a rechazo socioeconómico por planteamientos racistas o xenófobos. Y desde una perspectiva de género, en la medida que suelen proceder de sociedades y/o comunidades (como el caso de las mujeres de etnia gitana) con rasgos patriarcales muy marcados, en donde el ámbito doméstico y/o familiar constituye prácticamente su espacio de vida.
3. Mujeres mayores de 65 años viudas o solteras, que residen solas en sus domicilios y dependen de las prestaciones no contributivas, ven agravada su vulnerabilidad socioeconómica como resultado de, por ejemplo: la aparición de tasas como el copago farmacéutico; la disminución de las ayudas sociales (económicas, como las

Ayudas de Emergencia, pero también vinculadas a la atención domiciliaria, en donde cada vez se asignan menos horas por usuario); la antigüedad de sus viviendas (mal aisladas térmicamente, con techos altos, barreras arquitectónicas,...); etc. Es decir, todo un conjunto de factores que en ocasiones les conducen al empleo de estrategias de resiliencia poco o nada adecuadas para su salud y bienestar, al prescindir del consumo de ciertos medicamentos y/o alimentos (carnes rojas), o recurrir a opciones más económicas y peligrosas de calefacción (estufas de leña y/o braseros de carbón).

4. Mujeres con familiares afectados por enfermedades crónicas, mentales y/o con discapacidades, un colectivo con un alto grado de presencia en las zonas rurales (Charroalde y Fernández, 2006), cuya exclusión multifactorial (falta de igualdad de oportunidades laborales, dificultades para el desplazamiento, ausencia de atenciones especializadas a nivel municipal, etc.), se traslada directamente a la mujer como responsable del cuidado de los miembros del hogar. Especialmente en contextos de crisis económica, cuando los recortes en prestaciones y servicios parecen centrarse con mayor facilidad en este tipo de enfermos y/o discapacitados, ante su reducido volumen y la menor capacidad de acción conjunta y protesta: *«Contar con este tipo de centro es muy importante para ellas [las madres de discapacitados] y para sus familias, puesto que de esta forma al menos tienen un respiro por unas horas (...) claro que notamos los recortes, ahora mismo nos hemos quedado sin ascensor para subir a la primera planta, en donde teníamos el gimnasio, por los costes de mantenimiento. Hemos tenido que bajarlo aquí, habilitando una sala con algunos materiales, pero no es lo mismo. También contábamos con un psicólogo y un fisioterapeuta que venía a darles masajes».*

5. Reflexiones finales

Sin duda, desde un punto de vista urbano el medio rural puede resultar atractivo no solo por el regreso a la naturaleza y el disfrute de valores postmateriales que conlleva instalarse en él (tranquilidad, paisaje, etc.), sino también por las ventajas que ofrece para hacer frente a la crisis: una relativa autosuficiencia alimentaria, unos costes de vida menos elevados (por ejemplo, en cuanto al precio del suelo, tasas municipales, o en el acceso a recursos energéticos como la madera), un entorno más seguro y menos contaminado, una mayor protección y solidaridad sociofamiliar, etc.

Pero la vida en los pueblos no es tan fácil como podría derivarse de esta idílica visión, en especial desde una perspectiva de género. Básicamente, por la enraizada

organización patriarcal que persiste en los mismos (sobre todo en los núcleos demográficamente más pequeños), y que sitúa a la mujer como principal responsable del cuidado tanto del hogar como de sus miembros. En consecuencia, cualquier cambio económico o social que altera negativamente el bienestar de estos, incide directamente sobre ella limitando todavía más su autonomía e incrementando su “responsabilidad” (y vulnerabilidad) sociofamiliar. Así ocurre por ejemplo, como resultado de los recortes que en materia de servicios a la población y prestaciones sociales se han llevado a cabo en los últimos años por parte de las administraciones públicas (especialmente regionales) como solución a la crisis.

Recortes que, además, con frecuencia pasan desapercibidos para la sociedad en general al acontecer bien en lo que podríamos denominar los márgenes de la oferta, es decir, en ámbitos dirigidos a un público muy concreto, poco numeroso y/o reivindicativo; o bien producirse de forma parcial, es decir, mediante la reubicación espacial de los equipamientos y servicios hacia lugares centrales de la jerarquía urbana, o a través de la reducción local de sus atenciones (menos horas de atención y/o profesionales), de manera que en realidad no pudiera denunciarse su completa desaparición.

Esta desahogada situación familiar (patriarcal) y social (con un Estado de Bienestar en retirada o cada vez más privatizado), empeora todavía más para la mujer como resultado de la dificultad de independencia económica que conlleva la existencia de un mercado laboral exiguo en oportunidades (ya ni tan siquiera ajustadas a cualificación profesional alguna) e intransigente con la posibilidad de compatibilizarlo con el cuidado familiar (sobre todo en caso de existir miembros dependientes).

Lógicamente, si se dispusiera al menos de una sólida y decidida voluntad política a favor de las cuestiones de género (y no solo específica, sino transversal a todos los aspectos de la vida diaria, como por ejemplo la educación, la vivienda, el trabajo, la fiscalidad, etc.), gran parte de los obstáculos familiares, sociales y laborales identificados en el área SACAM (y presentes igualmente en otros muchos espacios rurales españoles) se verían atenuados.

Sin embargo, el hecho de que la lucha a favor de la igualdad entre hombres y mujeres no sea prioritaria para las administraciones, y no se incluya como tal en el desarrollo de la convivencia ciudadana o de la economía de los territorios (sirva como ejemplo, la Ley 27/2013, sobre racionalización y sostenibilidad de la administración local) favorece no solo que la discriminación femenina se mantenga, sino que incluso se

recuperen actitudes hostiles hacia la mujer (a veces incluso favorecidas involuntariamente por ella misma, ante su resignación y/o el desconocimiento de sus derechos). Como resultado, la sociedad rural en particular y española en general, estarían viendo retroceder los logros alcanzados durante las últimas décadas a favor de la mujer, a un ritmo incluso mayor que el desarrollado para obtenerlos.

6. Referencias bibliográficas

- Aguilar, M. (2003). Servicios a la población en la Vega del Segura (Murcia) y Sierra de Alcaraz-Campo de Montiel (Albacete): necesidades cubiertas. *Actualidad LEADER. Revista de desarrollo rural*, 20, 38-39.
- Camarero, L. y Sampedro, R. (2008). ¿Por qué se van las mujeres? El “continuum” de movilidad como hipótesis explicativa de la masculinización rural. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 124, 73-106.
- Sebastián, J. y García, M.C. (2011). Del distrito industrial al distrito rural: implicaciones teóricas para el desarrollo territorial. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 11(2), 5-30.
- Cebrián, A. (2004). La acción LEADER II en las Serranías de Murcia y Albacete. *Nímbus*, 13-14, 109-124.
- Charroalde, J. y Fernández, D. (2006). *La discapacidad en el medio rural*. Investigación y Desarrollo de Iniciativas Sociales. Obra Social Caja Madrid. Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad. 144 p.
- Díaz, C. (2010). ¿Hay un lugar para las mujeres jóvenes en el medio rural? Sus estrategias de inserción social y laboral en el medio rural español. *Revista de Estudios Agrarios*, 43, 47-70.
- Entrena, F. (1992). Cambios en la concepción y en la organización del espacio rural. *Estudios Regionales*, 32, 147-162.
- Entrena, F. (2006). Difusión urbana y cambio social en los territorios rurales: un estudio de casos en la provincia de Granada. *Revista de Estudios Regionales*, 77, 179-206.
- Escribano, J. (2012a). Servicios educativos y sanitarios elementales en el medio rural: percepción social e influencia sobre la calidad de vida. *Estudios Geográficos*, 73(272), 35-61
- Escribano, J. (2012b). El valor de los servicios educativos y sanitarios en los procesos de atracción y mantenimiento de población en medio rural. *AGER, Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 13, 11-51.

- Franco, P. y Guilló, C. (2012). ¿Qué pasa fuera de las ciudades? Violencia de género y ruralidad. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 19(1), 215-243.
- Gálvez, L. y Matus, M. (2012). Género y ruralidad en Andalucía: un diagnóstico regional. *Revista de Estudios Regionales*, 94, 195-218.
- Gálvez, L. y Rodríguez, P. (2011). La desigualdad de género en las crisis económicas. *Investigaciones Feministas*, 2, 113-132.
- García, C. y Casado, F. (2010). Inmigración reciente y crecimiento de la población en Albacete (Castilla-La Mancha). *Ensayos: Revista de la Facultad de Educación de Albacete*, 25, 189-210.
- García, J. (2006). Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel (Albacete): comidas a domicilio para la tercera edad: ancianos autosuficientes. *Actualidad LEADER. Revista de desarrollo rural*, 31, 38-39.
- Langreo, A. y Benito, I. (2007). *Síntesis del estudio sobre “Respuestas de las mujeres rurales a los programas operativos y de desarrollo rural del MAPA 2000-2006”*. 43 p.
- Laparra, M. (2000). *Una perspectiva de conjunto sobre el espacio. El caso de Navarra en el contexto español de precariedad integrada*. Documentos de Trabajo (00/05). Unidad de Políticas Comparadas, CSIC. Universidad Autónoma de Madrid, 27 p.
- Laparra, M. y Pérez, B. (coord.) (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Obra Social “la Caixa”, 35.
- Martínez, M^a.A. (2011). “¿A dónde puedo ir yo?...” *Violencia de género en las áreas rurales de Asturias*. Tesis Doctoral. Departamento de Sociología I. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Educación a Distancia (UNED). Dtor: Luís Alfonso Camarero Rioja. 384 p.
- Pastor, C. y Esparcia, J. (1998). Alternativas económicas en el ámbito rural interior. El papel de las mujeres en el desarrollo rural. *Cuadernos de Geografía*, 64, 527-542.
- Rico, M. (2011). La mujer y su relevancia en el proceso de desarrollo rural español. *V Foro internacional del observatorio de legislación agraria, y XIV Congreso Español y IV Internacional de derecho agrario: Incidencia de la reforma de la PAC en el sector agrario*. Universidad Politécnica de Valencia, 15 y 16 de diciembre de 2011. 40 p.
- Ruíz, R. (2007). Sierra de Alcaraz-Montiel: creación de tres telecentros: el teletrabajo, fuente de empleo. *Actualidad LEADER. Revista de desarrollo rural*, 38, 26-27.

- Sampedro, R. (1991). El mercado de trabajo en el medio rural. Una aproximación a través del género. *Política y sociedad*, 8, 25-34.
- Sampedro, R. (1996). Mujeres del campo: los conflictos de género como elemento de transformación social. *García, M^a. A. (coord.). El campo y la ciudad: sociedad rural y cambio social*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Servicio de Extensión Agraria, 79-102.
- San Segundo, P. (2008). Para ponerse al día: Sierra de Alcaraz-Montiel (Albacete). Centro técnico especializado en olivicultura. *Actualidad LEADER. Revista de desarrollo rural*, 39, 38-39.
- Sánchez, J. (2003). La demografía de Albacete en los años noventa. Persistencia de los procesos de despoblamiento en las áreas rurales. *Papeles de Geografía*, 37, 217-230.
- Vicent, L. (2013). Familia: ¿amortiguador o amortiguadoras? *Dossier Fuhen Ecosocial: El desigual impacto de la crisis sobre las mujeres*. Madrid. 5-12.
- Villarino, M., et al. (2013). Pertenencia al lugar y nueva ruralidad. Mujeres profesionales estrechan vínculos con lo rural. *Actas del XXIII Congreso de Geógrafos Españoles*. Palma (Mallorca) del 23 al 25 de octubre de 2013. Ed. AGE y Departamento de Ciències de la Terra, UIB, 719-729.

INTRODUCIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ÁMBITO PENITENCIARIO: ESTADO DE LA CUESTIÓN

Autoras: Dra. Belén Blázquez Vilaplana y Dra. Raquel Vela Díaz

Datos de contacto:

- Dra. Belén Blázquez Vilaplana; Área de Ciencia Política y de la Administración; Departamento de Derecho Público y Privado Especial; Universidad de Jaén, bblazquez@ujaen.es.
- Dra. Raquel Vela Díaz (Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social; Departamento de Derecho Público y Privado Especial; Universidad de Jaén), rvela@ujaen.es

Panel: P12 Género

Resumen:

España es el país europeo con mayor tasa de mujeres en prisión y, sin embargo, existe una escasa o nula perspectiva de género real en el diseño, implementación y ejecución de las políticas públicas penitenciarias. Según datos de Instituciones Penitenciarias en los últimos 30 años, las presas han pasado de 480 a 5.117. En relación al total de la población carcelaria en territorio español, las mujeres son el 7,6%, mientras que la media europea está en el 5,3%. Este bajo porcentaje del total de personas en prisión ha dado lugar, históricamente, a su invisibilidad y falta de interés por parte de los poderes públicos.

Hasta el 2009 no se aprobó el primer “Programa de Acciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el ámbito penitenciario” (aunque la Ley Orgánica que regula el sistema penitenciario español es del año 79). Acciones específicas y transversales que buscaban considerar la perspectiva de género en temas tales como la educación ofertada, la salud o la infraestructura. Siendo la primera vez en algo más de 30 años que se incluía el elemento diferenciador de género en las políticas penitenciarias españolas.

El objetivo de este trabajo es responder a si incluir la perspectiva de género en el diseño e implementación de estas políticas es una cuestión de oportunidad política y, por tanto,

prescindible para los poderes públicos o si responde a un interés real de los mismo por superar la discriminación e invisibilidad hacia las mujeres en el ámbito penitenciario.

Cinco Palabras Claves: Sistema penitenciario; Género; Políticas Públicas; Mujeres; Igualdad.

Key Words:Prison System;Gender; Public Policy; Women; Equality

1.- MUJERES Y SISTEMA PENITENCIARIO: PRIMERAS APROXIMACIONES

Después de la dictadura franquista, existían en España grandes esperanzas tanto para hombres como para mujeres por la nueva realidad jurídico-política que se abría con la reinstauración de la democracia y la aprobación de la Constitución del 78. Muchas de esas aspiraciones se han ido consiguiendo, algunos cambios se han consolidado, pero existen aún problemas y temas que se han perpetuado en el imaginario colectivo sin alcanzar modificaciones sustanciales. Una de esas cuestiones ha sido la situación de las mujeres en las cárceles españolas. Faltaríamos a la verdad si dijéramos que no se han producido cambios y alteraciones en la situación de partida, pero existe un amplio consenso, tal y como aparece recogido en el Programa de Acciones para la Igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito penitenciario, de que “no se ha impulsado hasta ahora una estrategia general penitenciaria de género”¹. Lo cual, ha dado lugar, a que no se produzca una equiparación en los derechos y la consecución de la igualdad dentro de las cárceles entre mujeres y hombres. Aunque la teoría nos diga que las leyes son iguales para ambos, en la práctica hay sutiles desigualdades entre unas y otros, cuya plasmación es la diferencia de las políticas públicas penitenciarias que se han estado implementado en territorio español consecuencia de no trabajar con perspectiva de género en las mismas. El proceso desde esas eternas reivindicaciones relacionadas con la necesidad de contar con políticas específicas hacia las mujeres que se encontraban privadas de libertad ha sido excesivamente lento y lleno de obstáculos. No por menos, no ha existido ninguna acción, ni normativa, que responda a los esquemas y necesidades

¹SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (SGIP) (S/f): Primer Programa de Acciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el ámbito penitenciario. En red: http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Program_a_para_la_igualdad_accesible.pdf (revisado en septiembre de 2014).

de los llamados planes de Igualdad en el ámbito carcelario hasta el año 2009. La aprobación del mencionado Programa de Acciones daba respuesta formal a las exigencias derivadas de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en donde se preveían las medidas para acabar con la discriminación y la desigualdad relacionadas con el género en todas las Administraciones Públicas². En concreto, para el ámbito penitenciario la igualdad se debía de traducir en:

Atajar aquellas situaciones y circunstancias que perpetúan, aún hoy en día, un trato discriminatorio de las mujeres en la ejecución penitenciaria, pero, sobre todo, contribuir a romper las barreras sociales y personales que pudieran dificultar una adecuada inserción social y el pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía (SIGP s/f: 27).

Pero los datos suministrados para el último trimestre del 2014³ por Instituciones Penitenciarias, o la falta de éstos, lo que nos vienen a confirmar es que aunque la norma existe y se ha empezado a implementar, la situación social y económica española – por una parte – y la falta de voluntad política – por otra – han impedido resultados concretos en aquellos aspectos que se consideraban deficitarios en el diagnóstico de la situación, entre otros, falta de espacios físicos específicos; acciones diferenciadas en temas de salud hacia las mujeres; programas de formación profesional para su reinserción en el mercado laboral al cumplir la pena, entre otras cuestiones.

No podemos obviar en este análisis que estamos trabajando sobre una actuación pública para una minoría – las mujeres reclusas- dentro de un colectivo que sin ser minoría es tratado como tal– las mujeres. La realidad es que España es el país, después de Portugal, con el porcentaje de mujeres en prisión más alto de Europa y en crecimiento. Mientras en el resto del continente la media está en torno al 5%, en España está sobre el 8% (concretamente un 7.6% en noviembre del 2014) y en Portugal en el 10%⁴. De ahí que, de acuerdo a la teoría del análisis de políticas públicas, la entrada en

²En el artículo 11 de la mencionada LO 3/2007, se contemplan las medidas de acción positiva: *Con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional de la igualdad, los Poderes Públicos adoptarán medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres. Tales medidas, que serán aplicables en tanto subsistan dichas situaciones, habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con el objetivo perseguido en cada caso*

³Con fecha 01-01-2012 entra en vigor una modificación metodológica en la fuente de datos de la Estadística de la Población Reclusa en el ámbito de la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios: El Sistema de Información Penitenciaria sustituye a los cuestionarios estadísticos cumplimentados por los Centros Penitenciarios

⁴“... el fuerte incremento en los últimos años de mujeres reclusas, que ya suponen el 8% de la población. Este hecho se debe al gran número de mujeres extranjeras que cumplen condenas largas por tráfico de estupefacientes. Los países europeos tienen un promedio de población reclusa femenina entre el 4% y el

agenda de los problemas de este grupo social sea mucho más compleja por su menor número, su menor organización y su menor apoyo social. (Pérez, 2009; Parsons, 2007; Meny y Thoening, 1992)

Este análisis se plantea desde el espacio de los estudios de género, por una parte, y del análisis y evaluación de las políticas públicas, por otra. No se van a obviar otras aportaciones a la reflexión sobre las mujeres y el sistema penitenciario, tales como las realizadas por la Sociología, la Psicología, el Derecho, etcétera, pero no son la base teórica, ni metodológica de esta investigación (Almeda, 2002, 2003 y 2005; Castillo y Ruiz, 2006; Cruells e Igareda, 2006; Martín et al., 2005; Ribas et al., 2005; Yagüe, 2007 y 2012) Este no es, por tanto, un estudio sobre las mujeres, sino un análisis de unapolítica pública, la penitenciaria, bajo la perspectiva de género. Siendo el objetivo general del mismo responder a si incluir la perspectiva de género en el diseño e implementación de estas políticas es, o ha sido, una cuestión de oportunidad política y, por tanto, prescindible para los poderes públicos o si responde a un interés real de los mismo por superar la discriminación e invisibilidad hacia las mujeres en el ámbito penitenciario.

Para ello, tendremos dos objetivos específicos, a saber:

- Analizar si existe una evaluación del Primer Programa de Acciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Sistema Penitenciario:
 - Si la respuesta es afirmativa ver los resultados del mismo.
 - Si la respuesta es negativa, indagar en las razones de su no realización.
- Comprobar si existe o no continuidad del Primer Programa de Acciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Sistema Penitenciario.
 - Si la respuesta es afirmativa, analizar el Segundo Programa de Acciones
 - Si la respuesta es negativa, investigar las razones que han dado lugar a este hecho.

El trabajo que se presenta responde a una línea de investigación que comenzamos a desarrollar en el año 2010 (Ramos y Blázquez, 2010) y que se ha ido implementando desde entonces, analizando situaciones diversas tales como las políticas activas de

6%, excepto Portugal, que supera a España con una tasa de casi el 10%.” SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (SGIP) (2014). *El sistema penitenciario español*. Madrid: Gobierno de España. Ministerio del Interior. En red: http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Sistema_Penitenciario_2014_Web_Vin_2.pdf (revisado en septiembre de 2014).

empleo para mujeres en prisión (Blázquez, 2014) o el análisis de la evaluación del Programa de Acciones para la igualdad en el ámbito penitenciario, actualmente en prensa. Utilizando, para ello, no sólo fuentes secundarias a través de una exhaustiva revisión bibliográfica y legislativa de lo que se ha hecho sobre esta temáticasi no también a través de diversos contactos directos tanto con Instituciones Penitenciarias como con el Instituto de la Mujer.

La hipótesis general mantenida a lo largo de este análisis es que aunque en 2009 se abrieron espacios de esperanza y de cambio en las políticas penitenciarias españolas hacia las mujeres, a través de la aprobación y puesta en marcha del Primer Programa de Acciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Sistema penitenciario español y hasta el 2012 parecía que se concretaba en acciones, a la altura del 2015 las cosas han cambiado para peor. O, en relación a 2009, se han dado pasos hacia atrás. Consecuencia directa, como ahora expondremos, de la falta de una evaluación sobre el Programa y de la inexistente continuidad de estas medidas a través de un Segundo Programa.

2.- PRIMEROS AÑOS DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA

En 1979 se regula la nueva situación penitenciaria en España a través de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre⁵. Dicha normativa, que posteriormente tuvo su desarrollo en el Real Decreto 1201/1981 por el que se establecía el Régimen Penitenciario, que sufriría algunas modificaciones a través de otros Reales Decretos⁶, no introducía la perspectiva de género en su redacción. Entendiendo por ésta, como afirma la profesora Susana Gamba (2008: s/p):

Una categoría analítica que surgió para explicar las desigualdades entre hombres y mujeres, poniendo énfasis en la noción de multiplicidad de identidades. Lo femenino y lo masculino se conforman a partir de una relación mutua, cultural e histórica. El género es una categoría transdisciplinaria, que desarrolla un enfoque globalizador y remite a los rasgos y funciones psicológicas y socioculturales que se le atribuye a cada uno de los sexos en cada momento histórico y en cada sociedad. (...) la mirada de género no está supeditada a que la adopten las mujeres ni está dirigida exclusivamente a ellas. Tratándose de una cuestión de

⁵España ha ido adoptando el marco regulador normativo internacional, sobre todo el europeo, en esta materia. En este sentido, hay que destacar la Resolución del Parlamento Europeo “*Sobre la situación especial de las mujeres en los centros penitenciarios y las repercusiones de la encarcelación de los padres sobre la vida social y familiar*”. Resolución (2007/2116 (INI)). Aprobada el 15 de febrero de 2008.

⁶Real Decreto 1201/1981, de 8 de marzo, Reglamento Penitenciario; Real Decreto 787/1984, de 26 de marzo, de modificación parcial del Reglamento Penitenciario; Real Decreto (1996) de modificación del Régimen Penitenciario de desarrollo y ejecución de la LO 1/1979.

concepción del mundo y de la vida, lo único definitorio es la comprensión de la problemática que abarca y su compromiso vital.

Esta perspectiva implica, por una parte, reconocer las relaciones de poder que se dan entre géneros, normalmente favorables a los varones como grupo social dominante y, por ende, discriminatorias para las mujeres. Por otra, que estas relaciones han sido construidas social e históricamente, conformando a las personas y, por último, pero no menos importante, que atraviesan todo el entramado social y se articulan, relacionan y convergen con otras como pueden ser las de clases, etnia, edad, orientación sexual y religión (Gamba, 2008).

Prácticamente no se hacía referencia a la distinta situación que debería contemplarse para la estancia de las mujeres en prisión. Era una legislación acorde con los tiempos, elaborada por hombres y pensada por y para ellos (Falcón, 1977). En concreto, sólo se hacía referencia a la existencia de las presas en dos apartados de dos artículos relacionados con espacios habitables dentro de las cárceles, siendo éstos el Art. 8.3 y el 16, apartado “a”. Además, lógicamente, de aquellos que hacían mención a la situación de las mujeres presas embarazadas, el Art. 29, apartado “e”; el Art. 38 y el Art. 43. 3. Como se aprecia, apenas cuatro o cinco artículos que intentaban recoger la necesidad de contemplar la especificidad de trabajar con mujeres dentro de los recintos carcelarios, la mayor parte desde la perspectiva de éstas en tanto que madres. Era la forma de mantener dentro de las paredes carcelarias los estereotipos y roles que se tenían sobre las mujeres durante la época franquista, entre los que se encontraban los de madre, esposa, “ángel del hogar”, sumisa, débil, recluida al espacio privado, etcétera (Peinado, 2012, 37). Los cuales fueron trasladados a este colectivo – mujeres reclusas – dando lugar a que no se realizaran políticas públicas específicas para éstas⁷. La justificación que se ha utilizado hasta prácticamente la segunda legislatura del Gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero que comenzó en el año 2007, ha tenido siempre como pilar la argumentación derivada de su escaso número. Es decir, del aspecto cuantitativo en relación al de los hombres. Un dato nos puede dar muestra de ello: para noviembre

⁷Para tener mayor información sobre la evolución de las políticas de igualdad en España, véase: ASTELARRA, Judith. Veinte años de políticas de igualdad. Madrid. Cátedra Feminismo. 2005 y BUSTELO, María. La evaluación de las políticas de género en España. Madrid. Catarata. 2004. Para el tema de la evolución del sistema penitenciario en España y en concreto del binomio mujer-cárcel, véase RAMOS, Isabel y BLÁZQUEZ, Belén. La mujer en la cárcel: historia jurídica y políticas penitenciarias en España. Diputación de Córdoba. Córdoba. 2011.

del 2014, en las cárceles españolas había 60.515 hombres y 5.020 mujeres⁸. Como éstas, las mujeres que están privadas de libertad en un recinto penitenciario eran y son una minoría, se consideraba que no era necesario convertirlas en objeto de atención diversificada. Consecuentemente su escasa repercusión en los poderes públicos se ha traducido, entre otras cuestiones, en que hasta el momento hayan existido menos espacios e infraestructuras adecuadas a nivel nacional para ellas⁹. Lo cual ha redundado de manera significativamente negativa en su calidad de vida, en la posibilidad de reinserirse (objetivo último declarado del sistema penitenciario español), en el mantenimiento o no de la cercanía con sus redes familiares, etcétera. Tampoco se han desarrollado, con contadas excepciones (Yagüe, 2007), programas específicos para dar respuesta a las especiales problemáticas que presentan en su quehacer diario en ámbitos tan importantes como el laboral o el de salud (Juliano, 2009). En múltiples ocasiones, lo único que se ha hecho es intentar “traspasar” miméticamente lo que se hacía en las cárceles para los hombres a las de las mujeres, de nuevo, como colectivo sin elementos diferenciadores. En palabras de Dolores Juliano (2011: 200), “si la cárcel es negativa para todos, es especialmente lesiva para los derechos mínimos de las mujeres, al no respetar ni tener en cuenta sus características”. De ahí que se plantee la necesidad de, como afirmaba Concha Yagüe, realizar “un diseño de las políticas sociales y penitenciarias desde una perspectiva de género que tenga en cuenta el mayor sufrimiento que padecen, el conocimiento de sus peculiaridades y la atención a sus necesidades”¹⁰. O, según el informe de la Unión Europea:

El objetivo general que se persigue con la inclusión de la perspectiva de género en este ámbito es el de cambiar los mecanismos penales actuales, teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres encarceladas, con el fin de conseguir una mayor eficiencia para el debilitamiento de los procesos de exclusión social en los que se ven inmersas, y para la reducción de su encarcelamiento y reincidencia (Juliano, 2011, 200).

⁸Datos facilitados por Instituciones Penitenciarias en su página web: <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos/estadisticas.html?r=m&adm=TES&am=2012&mm=5&tm=GENE&tm2=GENE> (revisado diciembre de 2014)

⁹Según se recoge en el Primer Programa de Acciones para la igualdad en el ámbito penitenciario: “(...) *el menor número plantea problemas de coste en la construcción y gestión de instalaciones y equipamientos específicos en algunas provincias y zonas del Estado, lo que se traduce en que sufren una mayor lejanía y dispersión geográfica, pues se las ha concentrado en un menor número de centros (...) tienen más dificultades para cumplir condena en centros y dependencias próximas a sus entornos de arraigos y/o afectos y, además, disponen de menores oportunidades materiales de cumplir las fases finales de sus condenas en régimen de semilibertad, al carecer de dependencias adecuadas cercanas a su residencia habitual. A lo largo del tiempo, han sufrido peores condiciones de alojamiento, ocupando siempre los espacios más precarios y peor dotados de las prisiones*”. pp. 2

¹⁰Diario El País: Reportaje: Prisioneras; 19/04/2009 (Revisado en julio 2014)

El caso que estamos exponiendo refleja claramente la suma de discriminaciones que las mujeres han venido sufriendo a lo largo de la historia. Estas, deben unir a la discriminación derivada de ser mujer, la de estar en prisión y según en quién centremos nuestra atención – no siempre excluyentes entre sí – la de pertenecer a la etnia gitana, ser madres solteras, de ejercer la prostitución, de estar dentro del submundo de la drogadicción, etcétera. Por tanto, si al analizar las políticas de igualdad se llega a la conclusión en todos los estudios que se han venido realizando de la lentitud de los cambios (Astelarra, 2005), de lo mucho que aún queda por alcanzar, del mantenimiento de una amplia brecha entre cómo se trabaja por y hacia los hombres y cómo se hace por y hacia las mujeres, mucho más cuando éstas se encuentran privadas de libertad. Son las olvidadas de las olvidadas, la minoría de una mayoría que en muchas ocasiones están privadas de voz y voto a la hora de incluir sus demandas, necesidades y expectativas en las agendas públicas. En una sociedad patriarcal y androcéntrica como es la España que heredamos del franquismo, las reclusas no existían como problema público ni como objeto de interés para la academia (Falcón, 1977; Juliano, 2011). En este sentido, en un estudio financiado por Emakunde acerca de las mujeres ex –presas se afirmaba que:

Las prisiones de mujeres y las presas, constituyen un ámbito de estudio y un colectivo seriamente olvidados. Si las cárceles y el día a día de la población reclusa, en general, conforman turbios mundos de los que muy poco sabemos, cuando nos preguntamos por la realidad de las mujeres en prisión, los vacíos son aún mayores (Arbelaitz, Bengoetxea, Meijome, Ruiz, Vara, 2011).

Desde las distintas ramas del conocimiento que se han acercado al análisis del sistema penitenciario ellas han sido las grandes olvidadas (Almeda; 2002, 2003). Consideramos que las respuestas institucionales no han sabido recoger con celeridad ni eficacia lo que se les demandaba por parte de la sociedad y que “es necesario y urgente visibilizarlas, darles voz y tenerlas en cuenta como interlocutoras imprescindibles y válidas a la hora de realizar cualquier tipo de iniciativa y/o propuestas que las incumba” (Arbelaitz et al. 2011: 80)

DESDE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA HASTA EL PRIMER PROGRAMA DE ACCIONES PARA LA IGUALDAD EN EL SISTEMA PENITENCIARIO.

Algunas cosas empiezan a cambiar para las mujeres a partir de la década de los ochenta en España, siendo el máximo exponente de la institucionalización del feminismo la creación del Instituto de la Mujer en 1983. Desde entonces se empiezan a

poner en marcha diversos Planes de Igualdad tanto a nivel nacional como autonómico (Bustelo, 2004). Pero no es sino hasta la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing en 1995 cuando comienza a incluirse en la agenda pública la necesidad de contar con la perspectiva de género en la formulación e implementación de políticas públicas y medidas gubernamentales. Es el pistoletazo de salida para considerar esta perspectiva y la transversalidad como eje de articulación en las legislaciones y, aunque de manera mucho más dilatada, en la realidad social. Así, en dicha conferencia se afirmaba la necesidad de:

Revisar y enmendar las leyes y los procedimientos penales, según sea necesario, para eliminar toda forma de discriminación contra la mujer, con el objeto de procurar que la legislación y los procedimientos penales garanticen una protección efectiva contra los delitos dirigidos contra la mujer, o que la afecten en forma desproporcionada, así como el enjuiciamiento por esos delitos, sea cual fuere la relación entre el perpetrador y su víctima, y procurar que las mujeres acusadas, víctimas o testigos no se conviertan otra vez en víctimas ni sufran discriminación alguna en la investigación de los delitos y el juicio correspondiente¹¹.

Los años que se dejaron transcurrir son un buen ejemplo del menor interés público que las cuestiones relacionadas con la igualdad formal tenían en la agenda política y aunque en algunos espacios las cosas empezaron a cambiar tales como la educación, la participación política, el mercado laboral, en otros, como el que aquí nos ocupa, los cambios se dilataron en el tiempo. La posibilidad de influenciar y apostar por la inclusión de la problemática de la mujer en prisión era mínima en relación a otros colectivos sociales. Como ya se ha mencionado, éstas representan un mínimo porcentaje y cargan con todos los estigmas sociales asociados a los grupos de exclusión que podemos encontrar en los recintos penitenciarios (Juliano, 2011: 49; Cruells e Igareda, 2005; Alameda, 2002 y 2003). Tampoco puede sorprender tanto este “olvido” de los distintos gobiernos desde 1978, si analizamos con detenimiento el lento avance que la implementación de las políticas públicas de igualdad de género ha tenido en otros espacios y ámbitos de actuación¹². Los logros de las mujeres siguen siendo noticia

¹¹La información completa se puede revisar en la página web de Naciones Unidas: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>. (Revisado en octubre de 2014)

¹²Entendiendo por estas aquellas medidas e instrumentos que se han llevado a cabo en las actuaciones políticas, con el objetivo de corregir aquellos desequilibrios que han surgido del modelo social androcéntrico, y con la intención de conseguir una igualdad de oportunidades real entre hombres y mujeres. Estas se han materializado en un cuerpo normativo en el que estarían, entre otras, las siguientes leyes: Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres; Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en

porque aún es novedad que estas alcancen y se posicionen en determinadas esferas públicas. Han debido pasar más de 30 años para que se cuente con unas líneas de trabajo que busquen acabar con la situación de olvido y marginación de este colectivo social. Para que los poderes públicos asuman que “ser mujer” y “estar privada de libertad” merece la misma atención que la que se ha venido teniendo hacia esa otra mitad de la humanidad que aun siendo minoría es considerada mayoría: los hombres.

Después de 30 años parecía que en el 2009 se abría una brecha a la esperanza. Instituciones Penitenciarias asumió e intentó integrare implementar en un Programa de Acciones los Principios Rectores recogidos en el Plan Estratégico 2008-2012¹³, a saber: ciudadanía, empoderamiento, transversalidad e innovación en las políticas . Así como en la creación del Observatorio del Programa de Acciones para la Igualdad entre mujeres y hombres en las cárceles españolas. Dicho Observatorio – en algunos espacios con la denominación de Comisión Técnica - estuvo formado por 25 profesionales de distintos ámbitos: Instituto de la Mujer, Universidades, Asociaciones o Entidades, Personalidades destacadas de la Fiscalía o la Judicatura y Profesionales Penitenciarios¹⁴. Su misión era asesorar en temas jurídicos, educativos, sociales y sociológicos. Se establecía que se reunirían, al menos, una vez al año, y en todo caso, cuando se estimase necesario por sus miembros e impulsarían la formación de grupos de trabajo al objeto de tratar cuestiones de manera más específica y avanzar en las propuestas sobre las acciones que contenía el Programa. Pero, un mínimo seguimiento de sus actuaciones nos demuestra la distancia existente entre lo que se estableció en la norma – su creación – y lo que debería haber sido su implementación, ejecución y evaluación. Puesto que la última reunión que tuvieron fue el 6 de Julio del 2010, hace más de 4 años. En ésta se presentaron los avances alcanzados hasta ese momento: las adecuaciones estructurales en los modelos de centro tipo para acoger a las mujeres; el incremento en el porcentaje de mujeres que disfrutaban de regímenes de semilibertad o la generalización del modelo de módulos de respeto a la totalidad de centros y departamentos de mujeres. También se

Situación de Dependencia; Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género; Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

¹³En la actualidad está en marcha el Plan Estratégico 2014-16. El cual apenas recoge algunas referencias a la situación de las mujeres en prisión y medidas y/o acciones hacia las mismas. INSTITUTO DE LA MUJER (2014). *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016*. Madrid: Gobierno de España. En red: <http://www.inmujer.gob.es/actualidad/PEIO/docs/PEIO2014-2016.pdf> (revisado en septiembre 2014).

¹⁴Los mismos están recogidos en las Actas de las reuniones del Observatorio, a las cuales se puede acceder a través de la página web de instituciones penitenciarias. [Http://www.institucionpenitenciaria.es](http://www.institucionpenitenciaria.es) (Revisado en agosto 2014)

dio cuenta de los proyectos ya puestos en marcha como el manual para mujeres víctimas de violencia de género: “Sermujer.eS”¹⁵; el programa de mediación familiar profesional entre mujeres internas y sus familias, o el trabajo de investigación sobre indicadores de género en centros penitenciarios.

Es interesante llegados a este punto saber cuáles eran los datos que llevaron a Instituciones penitenciarias a plantearse la necesidad de intervenir de manera diferenciada en el sistema penitenciario. Podríamos mencionar a modo de radiografía de la situación en ese momento:

En España sólo existen tres centros penitenciarios dedicados exclusivamente a mujeres, el de Brieva (Ávila), el de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) y el de Madrid I Mujeres¹⁶ los cuales pueden albergar cada uno entre 200 y 300 personas. Tal y como se recogía en el Programa de Acciones para la Igualdad en el ámbito penitenciario salvo

Acciones y programas concretos y limitados, no se han implementado programas específicos generales y dirigidos a ellas, sus necesidades y demandas (...) no se ha impulsado hasta ahora una estrategia general penitenciaria de género (...) la mujer, vive en encarcelamiento de forma diferente, y por ello hay que promover para ellas medidas y soluciones diferentes (2009: 5).

Para comenzar a trabajar, se estableció un diagnóstico de la situación en el año 2009, en el cual aparecían recogidos, entre otros, los datos que a continuación se desglosan y que fueron el punto de partida de los objetivos y las medidas que se propusieron, a saber:

- En 8 de las 50 provincias españolas no existían módulos de mujeres y en 14 provincias y ciudades autónomas donde había instalaciones para el cumplimiento penitenciario en semilibertad, no había equipamientos específicos para mujeres.
- A finales del 2006, sólo el 55´91% de las mujeres internadas se encontraban en los centros penitenciarios ubicados en sus Comunidades Autónomas. El 25´6% de las mujeres internadas se encontraban fuera de su comunidad y el 18´45% carecían de arraigo declarado.

¹⁵ En la página web de Instituciones Penitenciarias es posible encontrar la Evaluación del Programa: Violencia de género: programa de intervención para agresores, en medidas alternativas. http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/descargas/VDG_EVA_LUACION_AUTONOMA.pdf (Revisado en Noviembre 2014)

¹⁶No incluimos los centros que puedan existir en Cataluña ya que esta Comunidad Autónoma tiene transferidas estas competencias.

- El 72% de las mujeres internadas tenían entre 21 y 40 años. Por tanto, en período reproductivo. El 5'3% de la población internada de mujeres se encontraban en situación de embarazo o maternidad en convivencia con los menores durante su cumplimiento penitenciario. 52 mujeres estaban embarazadas. El sistema penitenciario había autorizado la convivencia de 227 menores con sus madres durante su cumplimiento penitenciario.
- El 38'3% de las mujeres eran extranjeras.
- La mayor parte estaban por delitos contra la salud pública (48'2%): Existiendo tres perfiles bien diferenciados: El de la mujer de cierta edad que se dedica al trapicheo, el de la drogadicta que acaba robando para comprar y el de la mujer extranjera detenida por hacer de *mula* (transporte de droga), y a la que la justicia impone casi de oficio lo que ellas llaman *tarifa plana* (Añaños, F, 2012: 25) *es decir*, nueve años y un día "por el agravante de notoria importancia", que en algunas drogas se establece desde los 300 gramos.
- Debido a su menor entidad delictiva, estaban en mayor medida que los hombres en tercer grado penitenciario y muchas de ellas sujetas a control telemático, por tanto, siguen el cumplimiento de su condena en comunidad. Existiendo una menor reincidencia entre la mujeres que entre los hombres
- Casi tres cuartas partes de los empleos de mujeres en las cárceles se correspondían con servicios a la propia red. Un 16'2% sería cocina, un 4'2% servicios de panadería y un 11'7% en mantenimiento. El resto, el 67'9% desarrollaban funciones auxiliares en algunos casos indeterminadas, de baja cualificación, o en el economato interior, experiencia difícilmente acreditable para inserción laboral en el mercado de trabajo.
- La participación de las mujeres en la oferta formativa se concentraba, sobre todo, en especialidades como informática de usuario, peluquería, maquinista de confección industrial, pintora de edificios y cocinera – trabajos asociados a roles de género-. Seguidas de maquilladoras, monitora deportiva, experta en limpieza de inmueble y jardinería. Pero en el 68'63% de las acciones formativas no había mujeres. En el año 2008 la oferta formulada en exclusiva a las mujeres era de un 4'35%, aunque se estaba produciendo un aumento considerable en acciones mixta.
- La mujer participaba en un 16'1% en las acciones de formación profesional para el empleo que se desarrollaba en el exterior de los centros penitenciarios.

- Las mujeres internas accedían a los servicios educativos en mayor proporción que los hombres, el 49'76% frente al 31'46% del total de la población. Se repite en todos los tramos educativos con la excepción de la enseñanza de español para extranjeros.
- En torno al 20% de la población de las mujeres internadas estaban incluidas en programas de tratamiento con metadona o de deshabituación. Aproximadamente 2100 pasaron por programas de prevención y educación para la salud relacionadas con la drogodependencia. Habiendo estado incluidas en programas de mantenimiento con metadona 1380 mujeres y 885 en programas de deshabituación. Son escasas las que participaban en deportes de competición, apenas un 1'20% del total
- Según datos de Instituciones Penitenciarias, más del 80% de las mujeres en las cárceles habían sufrido violencia de género, unas de las peores lacras españolas.

Las acciones específicas y transversales que se empezaron a implementar estaban encaminadas a:

- 1) Superar los factores de especial vulnerabilidad que han influido en la inmersión de las mujeres en la actividad delictiva.
- 2) Erradicar los factores de discriminación basados en el género dentro de la prisión.
- 3) Atención integral a las necesidades de las mujeres encarceladas.
- 4) Favorecer la erradicación de la violencia de género especialmente las secuelas psíquicas, médicas, adicciones, etc., asociadas a la alta prevalencia de episodios de abusos y maltrato en el historial personal de muchas de ellas.

Los delitos contra la salud pública y las penas asociados a los mismos, explican o dan razón de ser a este aumento que hemos constatado entre las mujeres que ingresan en prisión. Sin olvidar, por su creciente importancia en los últimos años, a las inmigrantes, dianas de redes de prostitución o de “mecanismo” de entrada de drogas en territorio español (Martín-Palomo et al: 2005; Ribas et al: 2004). Son mujeres, en su mayoría, que suelen tener altas tasas de analfabetismo y baja cualificación profesional. Además de pertenecer muchas de ellas a minorías desfavorecidas, sobre todo de etnia gitana

(Equipo Barañi: 2001). Estas mujeres al entrar en prisión, tal y como se muestra en los estudios realizados hasta el momento, tienen una autoestima muy baja debido a lo que ellas mismas consideran un fracaso de sus propias expectativas de vida, como madres y/o como esposas. Llegándose a ver menos capaces y valiosas que otras mujeres con las que se comparan. Este rol de “madre” va a condicionar todo su paso por la prisión, tanto si tienen a sus hijos e hijas dentro – lo cual está permitido hasta los tres años cumplidos – como si estos están fuera del recinto carcelario.

Muchas de las mujeres reclusas atravesaron la infancia y la juventud sin adquirir unas destrezas básicas para organizar su vida ordenadamente. Se trabajan, por ello, estas capacidades, entre las cuales podemos encontrar: 1) Hábitos de salud y de higiene personal y de su espacio; 2) Normas fundamentales de convivencia: respeto a la propiedad privada, uso responsable de las instalaciones y materiales comunitarios, orden en las actividades comunes; 3) Habilidades básicas para el mantenimiento de una actividad regular: puntualidad, compromiso, rendimiento, resistencia a la frustración y paciencia; 4) Adquisición de destrezas motrices esenciales para el desarrollo de cualquier actividad: prensión, precisión. En mujeres muy deterioradas es frecuente recurrir a las “tareas de aguja” que ayudan a adquirir o mejorar las capacidades motoras. En el ámbito educativo se trabaja, sobre todo, con cuestiones relacionadas con la alfabetización y educación base. Además, debido al número de mujeres de etnia gitana y extranjeras que hay en las prisiones españolas, se llevan a cabo programas de integración cultural y de enseñanza de español. Como actividad laboral algunas internas disfrutan de trabajo remunerado a través de empresas externas, y otras disponen de trabajo a cargo de la Institución Penitenciaria: cocina, lavandería, economato, etc. Junto a esto, hay programas encaminados a mejorar su autonomía personal, a tratar el problema de la drogadicción y, como se ha planteado anteriormente, a los distintos aspectos que rodean a la violencia de género.

Estos temas fueron recogidos en el Primer Programa de Acciones para la Igualdad. Entendido como una “Hoja de Ruta”, estaba elaborado por la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria con el apoyo del ya desaparecido Ministerio de Igualdad y el Instituto de la Mujer. El cual, como acabamos de exponer, partía de una exhaustiva identificación del problema al cual querían hacerle frente, “sobre la constatación de que las mujeres tienen perfiles penales diferentes y necesidades de rehabilitación distintas a las de los hombres” (Yagüe, 2012: 32).

El mismo, en cuanto a su estructura, estaba compuesto por:

- Normativa y Tendencias Internacionales
- Diagnóstico de la situación: Datos sobre Mujeres Internas en Centros Penitenciarios¹⁷.
- Objetivos, cuatro, los cuales se dividían en 122 acciones positivas. Estas buscaban contribuir a romper con las barreras sociales y personales que pudieran dificultar una adecuada inserción social y el pleno ejercicio de los derechos de las internas¹⁸. Los objetivos recogidos eran:
 - Objetivo 1: Actuaciones a nivel organizativo.
 - Objetivo 2: Observatorio Permanente para la erradicación de factores de discriminación basados en el género.
 - Objetivo 3: Atención Integral a las necesidades de las mujeres encarcelada y excarceladas.
 - Objetivo 4: Planes para favorecer la erradicación de la violencia de género y paliar sus consecuencias.
- Seguimiento y Evaluación

Su aprobación marcó un hito dentro del sistema penitenciario español, por cuanto, era la primera vez que se realizaba de manera explícita un Programa de Acciones encaminados a superar las discriminaciones que las mujeres sufrían en relación a las políticas públicas penitenciarias. Más, diversos hechos han venido a rebajar la euforia que causó su implementación. Ello, a pesar de que como Concepción Yagüe expone en su informe para el proyecto SINDISCRIP¹⁹ en el año 2012, existían algunos cambios apreciables tras comenzar a funcionar, relacionados con los siguientes puntos:

- A. Costes familiares y sufrimiento de las mujeres por la mayor duración de sus penas y la lejanía de sus redes familiares.
- B. Modificaciones en las estructuras carcelarias destinadas a mujeres.

¹⁷Se destacaba la inclusión de la variable género en el conocimiento estadístico de algunos de los temas analizados sobre aspectos cotidianos de la vida en prisiones.

¹⁸Para mayor información véase SGIP (S/f): Programa de Acciones para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el sistema penitenciario. [http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Programa para la igualdad accesible.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Programa_para_la_igualdad_accesible.pdf) (revisado en septiembre del 2014)

¹⁹Sistema de Indicadores de discriminación penitenciaria

- C. Diseño y desarrollo de nuevos programas específicos para la población femenina.
- D. Atención a la maternidad.
- E. Elaboración e implantación de métodos de análisis de gestión (Yagüe, 2005, 30-32).

A MODO DE CONCLUSIÓN. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Al día de hoy, los datos que avalen o no estas acciones, su puesta en marcha y resultados, aún son inexistentes. Aunque en el Programa se recogían una serie de medidas para realizar su evaluación y seguimiento, lo cierto es que no se ha llegado a realizar una evaluación del mismo, a pesar de que desde Instituciones Penitenciarias se insiste en que sí y que estuvo realizado por el Instituto de la Mujer²⁰. Por tanto, carecemos de un análisis riguroso, conforme a los principios teóricos y metodológicos de la evaluación de programas, planes y políticas (AEVAL, 2010; Aguilar y Bustelo, 2010; Ballart 1992; Bañón, 2002; Bustelo, 2007) que nos permitan saber qué se ha hecho de lo recogido en el programa; con qué grado de eficacia, eficiencia y efectividad; cuál es el alcance de la población objeto, entre otras cuestiones.

En otros estudios ya se ha realizado un exhaustivo análisis de las razones de esta falta de evaluación y de sus implicaciones²¹, pero consideramos que entre otras cuestiones, a la escasa cultura evaluativa sobre políticas públicas y los programas de intervención que hay en España (Bustelo, 2004 y 2011; Roca, 2006), habría que unirle la crítica situación económica que puso en peligro tanto las medidas sociales que se estaban implementado por los gobiernos anteriores, como la financiación para las evaluaciones dentro y fuera de la propia administración²². El hecho de que no existiera una evaluación entendemos que es un ejemplo claro de que la apuesta por la inclusión de la perspectiva de género en las políticas penitenciarias que se realizó en 2009, ha dejado de ser una prioridad y una apuesta decidida de los poderes públicos. Lo cual se ha visto acrecentado con la inexistencia de un Segundo Programa de Acciones,

²⁰Tras algunos contactos con ambas Instituciones, no se nos facilitó dicho documento puesto que no estaba realizado. Remitiéndonos al estudio citado de la profesora Yagüe, a la información recogida en la página web de instituciones penitenciarias y al Plan Estratégico 2014-16 de Gobierno de España.

²¹Ponencia presentada a las Jornadas sobre "Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas" del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Noviembre 2014. Inédito

²²Se nos informó por Instituciones penitenciarias que los problemas económicos habían llevado a la disolución de la Comisión Técnica - Observatorio

sustituyéndolo por programas que trabajan temas específicos, ya sea por su temática – violencia de género o formación – ya sea por el lugar donde se han implementado. Sobre todo, a través de convenios que ponen en marcha programas adscritos a Ayuntamientos, como son los cursos de formación financiados por la Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid para internos/as y personal de Instituciones Penitenciaria²³. O, en otro orden de cosas, a través de las medidas transversales que se recogen en el Plan Estratégico 2014-2016. Consideramos que trabajar así es un retroceso con relación al Primer Programa de Acciones, no sólo porque el Plan se aprobó tarde y mal, sino porque se carece de un diagnóstico de la situación sobre cuál es la situación en la que hay que incidir, en relación a lo que se había venido trabajando desde el 2009. Sin conocer esa radiografía de la actual situación, como se hizo cuando se redactó el Primer Programa de Acciones, difícilmente se puede diseñar e implementar acciones que la modifiquen o, si ello no es necesario, lo cual tras el análisis realizado entendemos que no es así, dejen todo como está. Abogamos pues por la continuidad del Primer Programa, por la evaluación del mismo y por la elaboración de un nuevo diagnóstico de la situación que nos digan cómo están las cosas a comienzos del 2015.

BILBIOGRAFÍA

AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN Y CALIDAD (AEVAL) (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

AGUILAR, A; GARCÍA, E Y BECERRA, J. (2012). Realidad y Políticas Penitenciarias. *Boletín Criminológico*. Instituto Andaluz interuniversitario de Criminología. Nº 136: 1-4

AGUILAR, L. F y BUSTELO, M (2010). Gobernanza y evaluación: una realidad potencialmente fructífera. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época. Nº 4, Julio-Diciembre: 1-22.

ALANOS, F. (coord.) (2010). *Las mujeres en las prisiones. La educación social en contextos de riesgo y conflictos*. Barcelona: Gedisa.

²³Hay que citar también el realizado en la prisión del Acebuche (Almería) dentro del II Plan Municipal de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres’, que tiene como objetivo desarrollar un proyecto piloto de actividades diseñadas para el colectivo de mujeres reclusas. Información suministrada por la Concejalía de Igualdad del citado Ayuntamiento.

- ALMEDA, E. (2002). *Corregir y castigar. El ayer y el hoy de las cárceles de mujeres*. Barcelona: Bellaterra.
- ALMEDA, E. (2003). *Mujeres encarceladas*. Barcelona: Ariel.
- ALMEDA, E (2005). Pasado y presente de las cárceles femeninas en España. *Sociológica* (6): 75-106.
- ALMEDA, E; DI NELLA, D y NAVARRO, C (2012). Mujeres, cárceles y drogas: datos y reflexiones. *Oñati Socio-Legal Series* Vol. 2, n, 6.: 122-145.
- ARBELATITZ, M; BENGOETXEA, E; MEIJOME, A; RUIZ, M Y VARA, L (2011). *Mujeres expresas, vulnerabilidad y autonomía*. Bilbao: Emakunde.
- ASTELARRA, J. (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Cátedra.
- BALLART, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- BAÑÓN, R. (comp) (2002). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos.
- BLÁZQUEZ, B. (2014). Las políticas activas de empleo en el ámbito penitenciario con perspectiva de género, un estudio de caso: Andalucía. En Delgado, S y Ortega, N (coord.). *Políticas Activas de Empleo. Una mirada desde Andalucía*”, Ed. Biblioteca Comares de Ciencias Jurídicas. Colección Trabajo y Seguridad Social; Granada. 2013: p. 245-266.
- BUENO, C y OSUNA, J.L (2012). La evaluación de políticas públicas en las Ciencias Sociales. Entre el ser y el deber ser. *Prisma Social. Revista de Ciencias Sociales*. Nº 9: 176-208.
- BUSTELO, M. (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: Catarata.
- BUSTELO, M. (2007). ¿Merece la pena la evaluación? La compleja tarea de evaluar las políticas de igualdad de género: algunos problemas, algunas soluciones. En Diz Otero, I y Lois González, M (eds). *Mujeres, instituciones y política*. Barcelona: Ediciones Bellaterra. p. 227-256.
- BUSTELO, M y LOMBARDEO, E (2007). *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Madrid: Cátedra.
- BUSTELO, M. (2014). Evaluación de las políticas públicas. En Alonso, A y Lois, M (ed.), *Ciencia Política con perspectiva de género*. Barcelona: Akal, p. 189-216.

- CASTILLO, J. y RUIZ, M. (2006): Mujer extranjera en la prisión española actual. En Bosch, Esperanza; Ferrer, Victoria y Navarro, Capilla (Coord), *Los feminismos como herramientas de cambio social*. Vol. 1. p. 263-276
- CASTILLO, J y RUIZ, M. (2010): Mujeres extranjeras en prisiones españolas. El caso andaluz. *Revista Internacional de Sociología (RIS)* Vol.68, nº 2, (Mayo-Agosto): 473-498.
- CID, J. (2002). El sistema penitenciario en España. *Jueces para la democracia*. Nº 45: 15-27.
- CRUELLES, M. e IGAREDA, N. (2006). *Mujeres, integración y prisión*. Barcelona: Aurea Editorial.
- DEL VAL CID, C. y VIEDMA ROJAS, A. (2012). *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Barcelona: Icaria Editorial.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (2006). *Informe especial al Parlamento: Mujeres privadas de libertad en Centros penitenciarios de Andalucía*. Sevilla: Parlamento de Andalucía.
- DÜNKEL F., KESTERMANN C., ZOLONDEK J. (2005). *Estudio internacional sobre el régimen penitenciario de mujeres. Evaluación, estudio de necesidades y mejores prácticas*. Universidad Greifswald.
- Entrevista a Susana Gamba. 2008. *Diccionario de Estudios de género y feminismo*. Editorial Biblos. <http://www.nodo50.org/mujeresred/spip.php?article1395> (Revisado octubre de 2014).
- FALCÓN, L (1977). *En el infierno: ser mujer en las cárceles de España*, Barcelona: Ediciones de Feminismo.
- GÁLVEZ, L y RODRÍGUEZ, P (2011). La desigualdad de género en las crisis económicas. *Investigaciones feminista: papeles de estudios de mujeres, feministas y de género*. Nº 2: 113-132.
- GÁLVEZ, L (2012). La brecha de género en la crisis económica. *Revista USTEA*. Marzo: 4-6
- GALLIZO, M. (2013). *Penas y personas. 2810 días en las prisiones españolas*. Barcelona: Debate.
- GARDE ROCA, J.A (2004). La evaluación de políticas y su proceso de institucionalización en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*; nº 30/31. Madrid: INAP: 11-28.

GARCÍA DE CORTÁZAR, M^a L. (2012). *Estudio sobre discriminación en el ámbito penitenciario: extranjeras en las prisiones españolas (2009-2012)*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Estudios e Investigaciones NIPO: 685-12-021-5. http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2012/docs/Estudios_discriminacion_penitenciario_.pdf (revisado en septiembre de 2014)

GARCÍA PÉREZ, J. I (comp) (2009). *Metodología y diseños de estudios para la evaluación de las políticas públicas*. Barcelona: Antoni i Bosch editor.

GARCÍA VALDÉS, C. (2002). El desarrollo del sistema penitenciario en España. Historia de una transición. *Revista de Estudios Penitenciarios*. N^o 249: 13-20.

INSTITUTO DE LA MUJER (2014). *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016*. Madrid: Gobierno de España. En red: <http://www.inmujer.gob.es/actualidad/PEIO/docs/PEIO2014-2016.pdf> (revisado en septiembre 2014).

JULIANO, D (2011). *Presunción de Inocencia. Riesgo, delito y pecado en femenino*, San Sebastián: Gakoa.

LEY ORGÁNICA 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria. BOE núm. 239, de 05/10/1979. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23708> (revisado en agosto de 2014).

LEY 39/99 de 5 de Noviembre para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. BOE n^o 266 de 6 de noviembre de 1999. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1999-21568 (revisado en agosto de 2014).

LEY ORGÁNICA 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género. BOE n^o 313 de 29/12/2004 <https://www.boe.es/boe/dias/2004/12/29/pdfs/A42166-42197.pdf> (revisado en agosto 2014).

LEY ORGÁNICA 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE n^o 71, de 23 de marzo de 2007. <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-6115> (revisado en agosto 2014)

MAPELLI CAFFARENA, B; HERRERA MORENO, M y SORDI STOCK, B. (2013). La exclusión de las excluidas. ¿Atiende el sistema penitenciario a las necesidades de género?: una visión andaluz. *Estudios Penales y Criminológicos*. Vol. XXXIII: 59-95.

MARTÍN, M. T; MIRANDA, M^a. J. y VEGA, C. (editoras) (2005): *Delitos y Fronteras: Mujeres extranjeras en prisión*. Madrid: Editorial Complutense.

NACIONES UNIDAS (S/F):

<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

(Revisado en agosto de 2014)

NAREDO MOLERO, M. (2004). ¿Qué nos enseñan las reclusas? La criminalización de la pobreza desde la situación de reclusas extranjeras y gitanas. *Humanismo Y Trabajo Social* (3): 67-94. En red: <http://buleria.unileon.es/xmlui/handle/10612/1447>

(revisado en agosto de 2014).

PARLAMENTO EUROPEO (2008). Informe sobre la situación especial de las mujeres en los centros penitenciarios y las repercusiones de la encarcelación de los padres sobre la vida social y familiar (Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género).

PETERSON, E; LÓPEZ, S y PLATERO, R (2014). Políticas Públicas. En Alonso, A y Lois, M (ed.), *Ciencia Política con perspectiva de género*. Barcelona: Akal, p. 161-188.

RAMOS, I y BLÁZQUEZ, B. (2010). *La mujer en la cárcel: historia jurídica y políticas penitenciarias en España*. Córdoba: Diputación de Córdoba.

RIBAS, N; ALMEDA, E; BODELÓN, E. (2005). *Rastreado lo invisible. Mujeres extranjeras en las cárceles*, Barcelona: Antrophos Editorial.

SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (SGIP).

Informes Generales de la Administración penitenciaria. Recurso en red:

<http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos/publicaciones.html>

(revisado en septiembre de 2014).

SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (SGIP) (S/f):

Primer Programa de Acciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el ámbito penitenciario. En red:

http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Programa_para_la_igualdad_accesible.pdf (revisado en septiembre de 2014).

SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (SGIP) (2014).

El sistema penitenciario español. Madrid: Gobierno de España. Ministerio del Interior.

En red:

http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Sistema_Penitenciario_2014_Web_Vin_2.pdf (revisado en septiembre de

2014).

SUBIRATS, J. (2005). Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Ekonomiaz*, nº 60. Vol I, 3º cuatrimestre: 18-37.

SURT. CRUELLES, M., TORRENS M., IGAREDA, N. (2005) “Violencia contra las mujeres. Análisis en la población penitenciaria femenina”.

UNIÓN EUROPEA (2006). Recomendación del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas. http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/legislacion/REG_PEN_EUR_ES.pdf (revisado en agosto de 2014)

UNIÓN EUROPEA (2013). *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies*. Comisión Europea. http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130410_crisis_report_en.pdf (recuperado en octubre de 2014).

YAGÜE, C y CABELLO, M.I (2005). Mujeres jóvenes en prisión. *Revista de Estudios de la Juventud*. Nº 69: 30-48.

YAGÜE, C (2007). *Madres en prisión. Historia de las cárceles de las mujeres a través de su vertiente maternal*. Granada: Comares.

YAGÜE, C. (2007). Mujeres en prisión. Intervención basada en sus características, necesidades y demandas. *Revista Española de Investigación Criminalística*. Artículo 4, Número 5. P. 1-24. En red: <http://www.criminologia.net/pdf/reic/ano5-2007/a52007art4.pdf> (revisado en Octubre de 2014)

YAGÜE, C (2012). Políticas de Género y prisión en España. En Del Val Cid, C. y Viedma Rojas, A. (coord.) *Condenadas desigualdad: sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. 19-60

LA FEMINIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: CONTRADICCIONES Y DESAFÍOS EN EL CONTEXTO BRASILEÑO DE PROTECCIÓN SOCIAL

Juliana Pires Fritzen¹

PANEL 12 – GÉNERO

POLITICAS SOCIALES, DISCRIMINACIÓN Y DESIGUALDADES DE GÉNERO

Este artículo tiene como objetivo discutir la perspectiva de género frente a las principales normativas de las políticas sociales brasileñas, haciendo hincapié en las políticas que conforman el trípode de la seguridad social. Se pretende discutir el papel central que desempeñan los roles de género en la trayectoria histórica de las políticas sociales, destacando un modelo de gestión social basado en la precariedad de la acción del Estado y en el fortalecimiento del llamado familismo, que responsabiliza la familia en la gestión de sus necesidades y, principalmente, la mujer-madre como protagonista clave, dada su función de protectora, cuidadora e históricamente “administradora” de conflictos y las expresiones de la cuestión social.

PALABRAS CLAVE: Género. Protección Social. Familismo. Seguridad Social. Políticas Sociales.

INTRODUCCIÓN

La inclusión de las mujeres en el mercado laboral no es reciente y se entiende que desde antes de los tiempos feudales la mujer ya contribuía para el sustento familiar y comunitario, pero histórico-culturalmente siempre ha sido asociada a la figura materna, cuidadora, protectora (BOURDIEU, 2002). Considerando la construcción social que coloca la mujer como ser periférico, relacionada al universo doméstico y al área de la atención, ha sido procesalmente asociada a la mediación de las expresiones de la cuestión social (CISNE, 2007).

1 Trabajadora Social y alumna de Maestría del Programa de Posgrado en Trabajo Social – PPGSS de la Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (Brasil) y miembro del Núcleo de Investigación Interdisciplinar Sociedad, Familia y Política Social – NISFAPS. E-mail: juliana.fritzen@gmail.com

Se puede enfatizar en este contexto las relaciones de poder que emanan del modelo social patriarcal, que siempre ha reforzado la presencia de la mujer en la esfera privada, en el cuidado del hogar, y aunque se inserte en el mercado laboral, ha perpetuado sus asignaciones privatistas, generando en varias jornadas de trabajo. De esa forma, recae sobre la mujer mucha responsabilidad, incluso en el aumento de la intervención del Estado. El mercado y la protección social abrieron espacio para la familia, pero capturando estos atributos femeninos, reforzando su rol de género y aumentando aún más las desigualdades y la explotación social.

Se observa hoy en día, aunque con el desarrollo de la intervención del Estado, que surgió con la creación de políticas sociales, fruto de las reivindicaciones sociales, en sus diferentes contextos (BEHRING; BOSCHETTI, 2011), la familia y la mujer-madre ganan papel central en la formulación, implementación y ejecución de las políticas sociales. Siendo fundamental tener en cuenta que, en la perspectiva familista, el papel de la mujer es central.

Así, es innegable la reproducción de las condicionantes de género, por las políticas sociales. Tales condicionantes biológicas, religiosas, culturales, presentes en nuestra sociedad, van más allá de la esfera privada, y marcan la vida de miles de mujeres, que son naturalizadas en sus funciones, convirtiéndolas aún más sumisas a la figura masculina, a los dictámenes de la sociedad, que siempre las ha considerado invisibles y con sus derechos de ciudadanía históricamente negados. De acuerdo con Dallago (2010):

En pleno siglo XXI, a pesar de la mujer haber conquistado varios espacios profesionales, todavía se busca perpetuar valores de fortalecimiento de la visión androcéntrica, destinando a las mujeres solamente la preocupación con la casa, los hijos y marido, perpetuando la ideología de la sumisión femenina, la cual se ha reproducido a lo largo del tiempo [...] (26:27).

Aunque las acciones inclusivas de las políticas sociales entiendan el papel de la mujer como autoridad proteccionista, afirmando su autonomía, todavía los logros son pocos, efímeros en comparación a los grandes desafíos que la mujer tiene que enfrentar para garantizar su protección social en Brasil. Todavía se hace necesario desnaturalizar y desconstruir los roles de género que se han creado históricamente. Es necesario analizar el grado en que las políticas sociales dan autonomía y emancipación a la mujer en lugar de responsabilizarla por la protección social, reforzando aún más la discriminación y la desigualdad de género.

Lo que se ve, es que en el diseño de las Políticas Sociales brasileñas, haciendo hincapié a las políticas que conforman el trípode de la seguridad social, el papel de la mujer dentro de la protección social presenta aspectos dicotómicos. Por un lado, las políticas,

proyectos y principalmente programas de transferencia de renta, como por ejemplo, *Bolsa Família*, pueden proporcionar a algunas mujeres cierta autonomía financiera, y por otro lado, estos mecanismos constantemente repiten esta atribución de responsabilidad por medio de las condicionalidades exigidas como forma de manutención de las familias a estos.

Se propone analizar el papel que las mujeres asumen frente a las políticas sociales, con foco a las políticas que conforman el trípode de la seguridad social, establecido por la Constitución Federal de 1988: “Art. 194. La seguridad social comprende un conjunto integrado de acciones de iniciativas de los Poderes Públicos y de la sociedad, destinadas a garantizar los derechos a la salud, a la seguridad social y a la asistencia social”. (BRASIL, 1988).

La Constitución Federal de 1988 ha traído medidas para garantizar una serie de derechos sociales, ampliando el acceso a ciertos servicios públicos y bienes públicos, capaces de satisfacer a las necesidades de la población (CASTRO; CARDOSO JR, 2005). Este proceso de innovaciones relativas a las políticas sociales ha traído cuestiones pertinentes, tales como la mejora del proceso de descentralización, que ya había comenzado a principios de 1980 en el contexto brasileño, dando funciones y actividades específicas para los distintos niveles de gobierno: federal, estatal y municipal y también trajo una garantía legal sobre la asignación de los recursos públicos hacia las políticas sociales.

Sin embargo, después de la promulgación de la Constitución Federal de 1988, se observa que el país sufre una “inversión” conservadora. Durante este período, las políticas sociales sufrieron grandes desorganizaciones financieras y el momento se caracterizaba por la apertura de la economía brasileña en el mercado internacional, marcando el retraso y “[...] la falta de compromiso por parte del gobierno en los preceptos constitucionales.” (DUARTE, 2005, p. 129). La seguridad social en ese momento, ha sido central en ese avance conservador, y las acciones del Estado, así como las observadas en el gobierno de Collor, les dejaron a las políticas sociales marcas de implementación fragmentada, clientelista y con fines mayores de apropiación del discurso de la Constitución que con la real preocupación frente a su efectucción.

En esta realidad, a pesar de los progresos obtenidos en la Constitución de 1988, el panorama que se instala en las políticas sociales y en los derechos sociales es de abandono y falta de compromiso con relación a los avances y a las conquistas por parte de la lucha obrera y de los movimientos sociales, que en la Constitución con la seguridad social, habían ganado materialidad y fundamentación legales. Según BEHRING y BOSCHETTI (2011):

Así, la tendencia general ha sido la de restricción y reducción de derechos, bajo el argumento de crisis fiscal del Estado, transformando las políticas sociales [...] en acciones puntuales y compensatorias dirigidas a los efectos más perversos de la crisis. Las posibilidades de prevención e incluso eventualmente de redistribución se volvieron limitadas, prevaleciendo la referida tríada articulada de ideas neoliberales para las políticas sociales, a saber, la privatización, la autonomía y la descentralización. (p.156).

Comprendiendo este proceso más amplio a que se someten las políticas sociales brasileñas, se percibe que las acciones específicas que favorecen a las mujeres también recaen sobre el reduccionismo neoliberal y un Estado mínimo. Las políticas sociales están sujetas a una lógica neoliberal, de reducción de costes sociales, de adecuación de las acciones estatales a las necesidades del mercado. Este punto de vista conservador y reduccionista se presenta como un retroceso a los derechos históricamente alcanzados (FRITZEN, 2014).

Concebir esta lógica y cómo este *modus operandi* afecta a las mujeres sometidas a estos dictámenes, puede explicar el interés del aumento en la inversión cada vez mayor en la figura femenina, dada su capacidad para mitigar conflictos y “administrar” las expresiones de la cuestión social, transformando las demandas sociales en esfera privada y no colectiva, de responsabilidad del Estado. Cabe señalar que esta inversión e interés en las mujeres no se produce por medio de la realización de sus derechos sociales, pero principalmente sirve como un beneficio para los intereses dominantes.

De este modo, se propone un debate sobre las políticas sociales que forman el trípode de la Seguridad Social Brasileña: salud, seguridad social y asistencia social. Se problematiza históricamente el papel que las mujeres asumen frente cada una de estas políticas y la manera cómo enfrentan las demandas y necesidades femeninas. Se evidencia las principales contradicciones y desafíos para la mujer en el contexto de la protección social brasileña.

LA MUJER EN LA POLÍTICA DE SALUD

Se entiende que alrededor de las primeras décadas del siglo XX, la atención a la salud de la mujer comenzó a integrar las políticas públicas de salud en Brasil. Sin embargo, la mujer era vista solamente como madre y ama de casa. “En los años 60, varios países han recurrido a controlar la tasa de natalidad y se ha subrayado la atención del Estado a las mujeres en edad fértil.” (FREITAS et al., 2009, p. 2).

Fue a través de los movimientos feministas que surgieron también en la década de los 1960, que se empezó a cuestionar esta concepción reduccionista respecto a las mujeres,

vinculada exclusivamente a la maternidad y al ámbito privado. Estas reivindicaciones plantean la necesidad de romper con el patrón de control sobre la sexualidad y reproducción femeninas. A partir de ahí se comenzó a entender la salud sexual y reproductiva de las mujeres como un derecho a ser conquistado (FREITAS et al., 2009).

Comprendiendo la política de salud a través de un concepto más amplio, se ve que hubo muchos avances en Brasil, a pesar de tardíos. Se observa que los movimientos sociales fueron decisivos para cambios concretos en esta política, como ocurrió con la reforma de salud de 1986, que implementó el Sistema Único de Salud – SUS, rompiendo con el modelo médico vigente en la época, aunque haya sido creado en pleno escenario neoliberal. “El Movimiento de la Reforma de Salud se inició en los años 80 e influyó en la implementación del Programa de Atención Integral a la salud de la mujer que se caracterizó por las propuestas de descentralización, jerarquización y regionalización de los servicios” (FREITAS et al., 2009, p. 3).

Los avances obtenidos con la Constitución Federal de 1988 también han propuesto un nuevo carácter político-administrativo a la política de salud, destacando la descentralización, el alcance a su universalidad, al mismo tiempo que trajo gran destaque a la salud familiar y a la atención integral a la salud de la mujer.

Con el concepto de salud integral que llega a través de los movimientos sociales, se puede observar que la creación del Programa de Atención Integral a la Salud de la Mujer – PAISM - que surgió en la década de 1980, emerge como una gran conquista que viene a dar visibilidad a las demandas de las mujeres y dar más foco a la discusión de género, no sólo en la planificación de la política como en su aplicación. Gonçalves (1991) afirma que:

El papel crucial de la esfera de la “salud de la mujer” como ejemplo y como catalizador, por su efecto sobre la organización de los servicios médicos, se debe, sin duda, a la influencia del movimiento feminista, que abarca y establece la “cuestión social” sobre bases diferentes que a menudo se asocian con esta expresión. (p. 106).

Aunque haya muchos esfuerzos en términos de salud integral de la mujer, haciendo hincapié en la promoción, prevención y el debate sobre la violencia de género, las acciones en la política de salud todavía se centran en la atención a la reproducción sexual. Se nota la constante lucha de los movimientos feministas para la superación de un pasado frágil, aún presente, donde las referencias a la salud y a la sexualidad se hacen únicamente por medio del aparato reproductor, y las mujeres son naturalizadas como carácter dócil, sensible, intuitivo, cariñoso e inequívocamente madre, valorada por su capacidad reproductiva, de maternidad y

cuidados con la familia.

Intelectualmente el hombre es emprendedor, combativo, tiende a la dominación. Su temperamento lo prepara para la vida exterior, para la organización y para la competencia. La mujer está hecha para comprender y ayudar. Dotada de una gran paciencia, se ocupa efizcamente de seres débiles, de los niños, de los enfermos. La sensibilidad la convierte en una persona amable y compasiva. Por tanto, es particularmente adecuada para servir como intermediaria, para establecer y mantener relaciones (KHIEL apud IAMAMOTO; CARVALHO, 2007, p.171).

En este contexto, la figura masculina aparece representada por el hombre proveedor, que a diferencia de la mujer, no llora y no se responsabiliza directamente por la salud familiar, cuya función es proporcionar el sustento familiar. Por supuesto que estos roles de género naturalizados se han cuestionado en nuestra sociedad, y en un sentido ha suplantado cada vez más, pero las raíces de estas construcciones históricas aún se difunden en la protección social, y sirven como justificación o limitación para explicar la dominación masculina sobre las mujeres en todos los aspectos, con impacto aún mayor en los grupos populares. Según Arilha (1998, p 63.): “La idea del hombre que comanda, que tiene autoridad sobre la vida familiar, parece mantenerse, aunque exista la perspectiva modernizadora que se puede compartir responsabilidades financieras.”

De este modo, el sentido común difunde el esencialismo de la figura femenina, naturalizando sus funciones, buscándose en aspectos biológicos y religiosos la explicación de la vida cotidiana y de la visión de mundo. Estos factores se entrelazan inexorablemente y contribuyen al mantenimiento de una cultura de control de los cuerpos, de las caracterizaciones de género y de las elecciones individuales.

En la lectura androcéntrica, la autonomía termina por generar conductas femeninas raras. El castigo se presenta como una alternativa de control de la sexualidad, recolocando la mujer en su espacio de origen, es decir, en el ámbito privado; cuando ésta no se resigna a estar limitado a ello, resulta ser digna de agresiones que la sacrifica. La familia, en este contexto, asume una responsabilidad en el control de la libertad sexual y de la emancipación femenina, vistas como causas de la violencia sexual. (FARIAS; CAVALCANTI, 2012, p. 14).

En este sentido, el control sobre la mujer y su salud se presenta como una estrategia de mantenimiento de los roles de género, teniendo en cuenta su responsabilidad en el ámbito doméstico, familiar y como figura biológica que gesta el feto. Es obligatoriamente

responsable por la atención desde el embarazo, nacimiento y crecimiento de los hijos. Es responsable por agendar exámenes en centros de salud, por la vacunación, participación en reuniones, por el cumplimiento de las condicionalidades exigidas por la administración de la salud local, entre otros. Las funciones se refuerzan a diario y fomentan una identidad femenina. No se cuestiona, sin embargo, la red de apoyo de esta mujer, la presencia masculina, las condiciones socioeconómicas de la familia para la realización de estos roles socialmente asignados. La culpa y el “castigo” aparecen sobre cualquier incoherencia junto a los hijos y será dirigida a la mujer-madre, “naturalmente” preparada para esta actividad y, por tanto, dotada de las habilidades y capacidades deseadas para llevar a cabo esta función. Esa agresión y el control social sobre las familias y las mujeres y también de sus propias familias, recae en mayor medida a las más vulnerables económicamente.

Se observa que incluso los propios profesionales sanitarios internalizan estas funciones y papeles. Vemos como ejemplo que “el profesional de la salud, constantemente, regula las relaciones sexuales durante el embarazo. Este control se ejerce a través de permisos, prohibiciones, directrices sobre las posiciones apropiadas e incluso la frecuencia de las relaciones sexuales” (FARIAS; CAVALCANTI, 2012, p. 14).

Sin embargo, al analizar los documentos acerca de la salud de la mujer en las directrices de la Política Nacional de Atención Integral a la Salud de la Mujer, se encuentra la siguiente advertencia:

La atención integral a la salud de la mujer comprende el atendimiento a la mujer a partir de una percepción ampliada de su contexto de vida, del momento en que presenta determinada demanda, así como de su singularidad y de sus condiciones como sujeto capaz y responsable por sus elecciones. (BRASIL, 2004, p. 64).

El enfoque de género en la perspectiva de la integralidad de la Política Nacional de Salud de la Mujer implica aceptar como referencias las formas en que hombres y mujeres se relacionan en la vida cotidiana, en sus experiencias, siendo un resultado del proceso histórico de la relación entre la salud/enfermedad, lo cual marca sus vidas (SOUTO, 2008). A partir de ahí se cuestiona el significado del concepto de salud para la mujer. Se ve que a pesar de los avances alcanzados con la reforma sanitaria y con la Constitución Federal de 1988 anteriormente mencionados, sigue apareciendo muchas contradicciones y dificultades.

La salud, especialmente aquí retratada, la salud de la mujer, aún está sujeta a las normativas de la lógica neoliberal. El acceso universal, la descentralización, la salud integral, la participación entre otros principios siguen limitados a ciertos grupos dominantes. La salud

es universal a partir del momento en que la familia, o la mujer, no puede sustentarla por su cuenta. Así que el Estado interfiere de manera paliativa, centrada y con carácter de emergencia.

Entre las principales dificultades que se pueden observar sobre la situación de salud de la mujer en Brasil y al mismo tiempo los objetivos generales de la Política Nacional de Atención Integral a la Salud de la Mujer, son: Mortalidad Materna; Precariedad de Obstetricia; Aborto en Condiciones de Riesgo; Precariedad de la Asistencia en Anticoncepción; DST/ SIDA; Violencia Doméstica y Sexual; La Salud de Mujeres Adolescentes; Salud de la Mujer en la Menopausia; Salud Mental y Género; Enfermedades Crónicas degenerativas y Cáncer Ginecológico; Salud de Mujeres Homosexuales; Salud de Mujeres Negras; Salud de la Mujer Indígena; Salud de Mujeres Residentes y Trabajadoras en el Área Rural; Salud de la Mujer en Situación Carcelaria (BRASIL, 2004).

Vinculado a todas estas cuestiones emergentes, al problematizarse la salud de la mujer no se debe olvidar que las condiciones estructurales, biológicas y religiosas todavía regulan la reproducción sexual, la elección de los compañeros, la maternidad, la salud y la autonomía de la mujer.

[...] Como se indicó anteriormente, no tener en cuenta la influencia religiosa y asumir que la laicidad es un esfuerzo consolidado son actitudes que merecen un segundo análisis, pues parece que la relación entre la enfermedad, cura y religión, en particular en el caso de las políticas relativas a la sexualidad de las mujeres, permanece y se actualiza más allá de lo que se dice y se establece por los Estados, gestores y las políticas públicas. (FARIAS; CAVALCANTI, 2012, p. 17).

Por lo tanto, se entiende que algunas cuestiones clave de este debate merecen atención, entre ellos la centralidad y responsabilidad que se coloca sobre la familia en la atención y promoción de la salud y en especial sobre la mujer que, en su mayoría, tiene funciones de atención en caso de enfermedad en la familia, en la vejez, y en el cuidado de los niños y adolescentes. Así que, son muchas las funciones de la mujer con relación a la salud y se cuestiona: ¿quién cuida al cuidador? Aunque las políticas de atención a la salud de la mujer tengan grandes aportes y fortalezcan el cambio de paradigma, esta jerarquía de las funciones y deberes todavía perpetúa en medio de la sociedad, así que se requiere seguir promoviendo debates y la coordinación con los movimientos feministas.

GÉNERO Y SEGURIDAD SOCIAL

La política de seguridad social, que conforma el trípode de la seguridad social, se constituye un espacio no menos contradictorio, y ha encontrado dificultades en la búsqueda de referencias para el debate de género, cuya área de investigación todavía es muy imprecisa. La seguridad no tiene un carácter universal, como la salud y asistencia social, y se hace vigente sobre la lógica obligatoria de contribución, que a veces se puede enredar en el debate, que se desvanece por las complicaciones de la esfera privada.

Art. 201. La seguridad social se organizará en forma de régimen general, de carácter contributivo y obligatorio, sujeta a criterios que preserven el equilibrio financiero y actuarial, y atenderá bajo la ley, a: I - cobertura de eventos de enfermedad, invalidez, muerte y vejez; II - protección a la maternidad, especialmente a las mujeres embarazadas; III - protección al trabajador en desempleo involuntario; IV - asignaciones familiares y ayuda reclusión para los dependientes de los asegurados de bajos ingresos; V - pensión por muerte del asegurado, hombre o mujer, al cónyuge o compañero y dependientes [...] I - Treinta y cinco años de contribución para hombre, y treinta años de contribución para las mujeres; [...]; (BRASIL, 1988).

Según Silva (1977), la política de seguridad surge como una respuesta para minimizar los daños resultantes de las desigualdades e injusticias sociales provinientes principalmente del capitalismo industrial de los siglos XVIII y XIX, de la Primera y la Segunda Guerra Mundial y de la crisis del capitalismo de 1929. Fue en Alemania que se creó el primer tratado legal sobre la Seguridad Social en 1883. Las leyes que surgieron fueron el resultado de las presiones políticas ejercidas por los trabajadores de este país.

En Brasil, debido a las presiones de los movimientos obreros, los seguros fueron surgiendo poco a poco en el país. En la década de 1930 ha surgido importantes iniciativas, como por ejemplo: la creación de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones – CAP's; Reglamentación de accidente de trabajo y la Institución de la seguridad laboral a partir de diez años de servicio.

Del 1930 al 1945, el momento histórico fue marcado por una intensa producción legislativa con muchas innovaciones en el campo de las políticas sociales, con el fin de contener la propagación de las luchas populares, de modo que esto no se constituyera una amenaza (SILVA, 1977). Fue marcado también por el “Estado Nuevo”, donde cualquier oposición al gobierno era reprimida. Se ha registrado en ese período la primera crisis de la seguridad social, y fue también durante este período que el Presidente de la República en la

época, Getúlio Vargas, intentó unificar las CAP's y los Institutos de Jubilaciones y Pensiones - IAP's.

En el período que marca los años 1945-1964, hubo grandes manifestaciones populares y la aprobación de la Ley Orgánica de Seguridad Social - LOPS. En el período de 1964-1985, hubo la creación de los Institutos de Jubilaciones y Pensiones - INPS y el nacimiento de la conexión entre la Salud, la Seguridad y Asistencia Social, la redacción de la Constitución de 1988 y el intento de reducción del Estado en cuanto a sus funciones de participación en la economía y gestión de las políticas sociales, ampliando el sector privado (SILVA, 1977). En el período de 1985 a nuestros días, se puede notar como principales características de la seguridad social los esfuerzos en relación a la Constitución de 1988, la reducción del Estado brasileño y la expansión del mercado y el debate sobre la reforma del Estado.

En Brasil, la inversión neoliberal en las políticas sociales ha afectado profundamente la seguridad social, que todavía mantiene características del seguro compulsorio. La protección social necesita ser comprada en el mercado y la mayoría de los brasileños no tiene acceso a los derechos sociales. Esta realidad perjudica principalmente a las mujeres, al observarse las desigualdades de género en el mercado de trabajo.

Al considerar el debate de género en la seguridad social, se percibe, dada su corta historicidad brevemente contextualizada, que el enfoque de la política preconiza los seguros vinculados a la licencia de maternidad, pensión por muerte de asegurado y tiempo de contribución, que se reduce para las mujeres en comparación con los hombres. Una vez más se ve una disminución del papel de la mujer al periodo de embarazo y su subordinación en relación al hombre. Como se puede ver hoy en día como característica principal de esta política, la eminente desigualdad que las condiciones del mercado de trabajo impone a la mujer, dificultando su contribución e imposibilitándola el acceso a sus derechos de manera más amplia.

Se analiza que a pesar de los avances de esta política, sus acciones todavía refuerzan las desigualdades de género en el mercado laboral. Su carácter contributivo y obligatorio sigue excluyendo gran parte de las mujeres que económicamente reciben menos ingresos que los hombres, incluso a veces por el mismo trabajo, o una jornada laboral superior. Las mujeres también tienen más dificultades para permanecer en el mercado laboral y hacer frente a la sobrecarga de compromiso con las tareas del hogar.

Se nota que la seguridad social poco ameniza las desigualdades de ingresos en el mercado de trabajo a las que están expuestas las mujeres, por el contrario, la seguridad social reproduce estas diferencias en los beneficios concedidos a los hombres, no teniendo en cuenta

que las mujeres participan menos del mercado de trabajo y que sus ingresos son más bajos. Aunque el número de mujeres en el sector formal se ha incrementado en el país en los últimos años, así como las mujeres inscritas en los cursos de formación de nivel medio y superior, las disparidades siguen apareciendo en los censos nacionales², donde la mujer sigue cobrando sueldos inferiores.

Según Corral (2000), las dificultades que enfrentan las mujeres pueden ser demostradas por la diferenciación salarial entre ellas y los hombres, incluso cuando se hace trabajos idénticos, y también por el creciente número de familias pobres encabezadas exclusivamente por mujeres. Para esta autora, hay que analizar muchos factores para identificar las desigualdades existentes en Brasil. (BRASIL, 2004).

Se cuestiona de que forma la seguridad social ha contribuido a eliminar o compensar estas desigualdades de género en el mercado laboral, mientras que a pesar de las diferencias de tiempo de contribución y en los beneficios concedidos a las mujeres, todavía se han reforzado las desigualdades de género, fragilizando a la mujer, volviéndola sumisa y dependiente de la figura masculina. Sus derechos de seguridad social comúnmente son asociados al período de embarazo, teniendo en cuenta que en Brasil muchos empleadores no contratan a mujeres en relaciones estables, por temor a la necesidad de ausentarse por el embarazo. Es cuestionable, además, el papel de las nuevas configuraciones familiares y de qué manera afectan a la redistribución de los ingresos de hombres y mujeres, ya que se sabe que cada vez más familias son encabezadas solamente por mujeres.

Los retrocesos son claros, las conquistas son pocas y no garantizan la protección social de las mujeres en su totalidad, cada vez más se ve la explotación del trabajo humano, y la privatización de la vida, siendo la mujer la más afectada. Sin embargo, la política social es un espacio de disputa, y se hace necesario reivindicar cada vez más por la justa posición de la mujer en el mercado laboral y al acceso igualitario a los beneficios de seguridad social.

GÉNERO Y LA POLÍTICA DE ASISTENCIA SOCIAL

La creación de la Asistencia Social se desencadena por la Legión Brasileña de

2 Según IBGE – Instituto Brasileño de Geografía e Estadísticas, a pesar de la desigualdad de renta haber sido reducida, las mujeres todavía ganan un 30% menos que los hombres. Disponible en: <<http://www.valor.com.br/brasil/3760452/desigualdade-de-renda-cai-mas-mulher-ainda-ganha-30-menos-diz-ibge>> Acceso em: 10, Jan, 2014.

Asistencia Social - LBA, donde se predominaba comúnmente el llamado “asistencialismo” destinado a las acciones de caridad y de solidaridad, en la perspectiva de integración y adecuación de los sujetos sociales a los dictames del sistema, llevada a cabo por las primeras damas, evidenciando desde entonces la función social y moral que desempeñaba la mujer en esta política.

La LBA, creada en 1942, considerada la primera gran institución en la asistencia social, de carácter gubernamental con actuación en el ámbito federal, servía para que el Estado institucionalizara los servicios asistenciales. “En octubre de 1942, la LBA se convierte en una sociedad civil con fines no económicos, destinada para reunir a las organizaciones de buena voluntad [...] aquí la asistencia social, como acción social, es un acto de voluntad y no derecho a la ciudadanía” (SPOSATI, 2004 p. 19:20).

Se observan claramente las huellas del asistencialismo, del voluntariado y del primer damismo en la fundación de la asistencia social, mientras que las prácticas de carácter noble y solidario, siendo fuertemente ejercidas por las mujeres. Estas prácticas se alejaban de la perspectiva de derechos y ciudadanía, retirándole del Estado la obligación de intervención frente a las necesidades sociales, y desacelerando las luchas sociales, procesos que dificultan aún más la integración de la asistencia social como política pública de derechos.

De esta manera, se crea una mentalidad utilitarista, que refuerza el individualismo, donde cada uno es responsable por sí propio, junto a la naturalización de la sociedad – “así es, no hay cómo cambiar” – se activa las apelaciones morales a la solidaridad, en la creciente degradación de las condiciones de vida de la inmensa mayoría (IAMAMOTO, 2006, p. 174).

La Asistencia Social como Política Pública de Protección Social que forma parte del trípode de la Seguridad Social de Brasil, solamente pasa a ser retratada con la Constitución Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que aprueba la Política de Asistencia Social, rompiendo con la lógica asistencialista y pasando a asegurarla como un derecho social.

Ante el reto de consolidar los avances conquistados en la Constitución Federal de 1988, se hizo necesaria la aprobación de leyes orgánicas en un intento de apoyar y controlar la política. Este proceso propaga la creación de la Ley nº 8.742, de 1993, la Ley Orgánica de Asistencia Social - LOAS, que viene a afirmar qué es la Política de Asistencia Social, definiendo su perfil y también dándole fuerza legal. A partir de los artículos 203 y 204 de la Constitución Federal de 1988 se formula y se aprueba la LOAS (BRASIL, 1993) que inicia el proceso de gestión pública y participativa de Asistencia Social en Brasil.

Este proceso, a pesar de revelar una inserción tardía de asistencia en la Constitución como una política pública y de deber del Estado, también revela un proceso innovador, a

partir de su inclusión, hubo la expansión de la esfera de los derechos sociales, al mismo tiempo que exigía necesariamente que la asistencia social, ahora política, delimitara su área de acción (SPOSATI, 2009).

Sin embargo, la situación de luchas y nuevas exigencias impuestas a la asistencia social, plantearon nuevos desafíos y la necesidad de que la Política Nacional de Asistencia Social se adapte a ellos. Así, el 22 de septiembre de 2004, en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, y bajo aprobación del Consejo Nacional de Asistencia Social se crea la nueva Política Nacional de Asistencia Social – PNAS (BRASIL, 2004b), en conformidad con LOAS (BRASIL, 1993), materializando los contenidos de Asistencia Social como un pilar de la esfera de protección social en el ámbito de la seguridad social y la Asistencia Social Unificado - SUAS, como sistema único de esta política, “SUAS representa un esfuerzo en el sentido de organizar con claridad, la estructura nacional de la política de bienestar social” (COUTO, 2009, p. 213). Según Sposati (2006, p. 102) “SUAS no es un producto inesperado, de la genialidad o de la arrogancia del personal del gobierno federal, sino que es resultado de casi 20 años de lucha en la asistencia social y del aprendizaje con la gestión de la salud, en particular con el SUS”.

Este conjunto crea un nuevo escenario institucional, rediseñando la propuesta de organización de los servicios, sobre la base de la necesidad de una gestión integrada, descentralizada y participativa de Bienestar Social en Brasil.

Todavía entre los principios de la PNAS y SUAS (BRASIL, 2004b) se encuentra la *matricialidade sociofamiliar*, o sea, la centralidad de la discusión familiar, como modelo proveedor de bienestar de sus miembros, que prioriza la acción asistencial sobre la familia. La política de asistencia afirma “la centralidad en la familia para la concepción e implementación de los beneficios, programas y proyectos” (BRASIL, 2004b, p. 33). Así la familia es definida por esta política como el núcleo primero de protección y apoyo social (BRASIL, 2004b, p. 15).

Es necesario tener en cuenta que el Estado interviene, analizando la perspectiva de centralidad familiar, solamente cuando la familia no tiene la capacidad de la promoción de sustento propio. De esa manera, el Estado como esfera de regulación e inspección solo es accionado en momentos de incapacidad familiar fuertemente arraigado en la figura materna, proveedora de seguridad, hospitalidad y atención. Lo que refuerza la responsabilidad familiar y dada la falta de adecuación a este modelo de familia proveedora, la culpa y la punición, especialmente a las mujeres.

Aunque la política de asistencia social a lo largo de su trayectoria histórica haya tenido

varios avances, otras cuestiones se muestran inalteradas y siguen con carácter asistencialista y fragmentado de esta política, evocando el aumento de la participación y centralidad de la familia en las acciones sociales, prescribiendo cada vez más un Estado mínimo a lo social, y al protagonismo de la mujer como agente de reproducción social, administradora de conflicto y mediadora de las expresiones de la cuestión social.

El Estado ha sido cada vez más presionado frente al reconocimiento de las demandas familiares y femeninas a través de la política de asistencia social, como por ejemplo, por la creación e implantación del Centro de Referencia de Atención la Mujer en Situación de Violencia – CREMV, con gran actuación en territorio brasileiro.

Aún la familia sigue representada, y en este ámbito la mujer, por la política de asistencia como: “núcleo social básico de acogida, convivio, autonomía, sustentabilidad y protagonismo social y espacio privilegiado e insustituible de protección y socialización primarias de los individuos” (MDS, 2009, p.12). O sea, no se trabaja las contradicciones presentes en el ámbito familiar y los roles de género surgen como espacios sin conflictos y no se discute la desprotección presente en ellos. Las acciones asistenciales de protección social a las mujeres y a sus familias continúan siendo de carácter emergencial y fragmentado.

En este sentido, se cuestiona las normativas y parámetros legales de la política de bienestar social, que atribuye tanto en su planificación, ejecución, seguimiento y evaluación la familia y la figura femenina como el autora principal para el funcionamiento eficaz de la asistencia social, siendo gestionada tanto por mujeres técnicas de la asistencia social como por mujeres traspasadas a la figura de madre, como usuarias y proponentoras de esta política.

La asistencia social se constituye históricamente en un espacio de actuación de la mujer, dada su capacidad para mitigar y gestionar la “cuestión social”, que inicialmente fue representada a través del primer damismo. La actuación de esta política pública sigue siendo gestionada predominantemente por mujeres, que salen del ámbito privado familiar al mercado laboral, pero la profesionalización de las mujeres aún sigue reproduciendo las relaciones de clases, ya que la mayoría que actúa en SUAS forma parte de equipos técnicos.

Partiendo de estas presuposiciones, algunas tendencias son posibles de observar en la perspectiva de género que pone sobre la política de asistencia social y una de ellas es la feminización de la pobreza. Se sabe que las mujeres históricamente sufren las consecuencias de la desigualdad de género, y eso todavía se refleja actualmente con mujeres que tienen menores ingresos que los hombres, y muchas veces es la única proveedora de mantenimiento de sus hijos.

Esta feminización de la pobreza se ve reforzada en la política de asistencia social, ya

que las mujeres son las responsables de las inscripciones sociales, respondiendo a las condicionalidades de los programas sociales, como por ejemplo, el programa de transferencia de renta *Bolsa Familia*, por participar en reuniones familiares, así como responder a las otras demandas de salud y educación y todavía proporcionar el sustento familiar.

Los programas de transferencia de rentas focalizan su atención en las mujeres, lo que presenta rasgos dicotómicos. Por un lado, esa acción administrativa de los beneficios pone la mujer como protagonista y como superación de la feminización de la pobreza, al mismo paso que se configura en una estrategia para administrar los términos de la cuestión social, legitimando la ideología capitalista y perpetuando la producción y reproducción de las clases sociales (CISNE, 2007).

La política de Asistencia Social a pesar de muchos avances legales, y proporcionar oportunidades y cierta autonomía a las mujeres, todavía sigue reproduciendo la responsabilidad a ellas, a través del discurso camuflado de la matricialidad familiar, centrándose en los arreglos familiares. La tendencia observada es la feminización de la asistencia social, que se centra desde su planificación, ejecución hasta las usuarias que demandan los servicios. Actualmente, esta feminización como un conjunto de las políticas sociales, aparece en una nueva forma, permaneciendo la sobrecarga de la mujer en la protección social. La instrumentación de la mujer parece estar más relacionada con la potenciación de las esferas dominantes que una efectiva conquista de igualdad de género.

CONCLUSIÓN

Aunque haya avances significativos obtenidos con las políticas sociales brasileñas, especialmente después de la Constitución Federal de 1988 y las Leyes Orgánicas, los roles de género aún no se han superado y siguen recreando sus raíces, apareciendo de forma camuflada. Es necesario prestar atención de que invertir en las mujeres es rentable para los intereses capitalistas, para perpetuar la ideología del capital, y mantener la protección social en el ámbito privado, siendo la responsabilidad y la culpa de la familia, especialmente de las mujeres.

Se debe tener cuidado para no “instruir” a la mujer dentro de un sistema que pone como centro la familia. Sin cuestionar las relaciones de poder no es posible entender las expectativas y deberes que se colocan sobre la mujer-madre.

Se concluye que el fatalismo no está en esperar el cuidado y la sensibilización de las mujeres, sino en esperar únicamente y solamente de ellas ese rol (SCHREINER, 2011). Es

necesario superar el enfoque familista y maternalista que siguen reforzando los roles de género e incitan a la discriminación y a las desigualdades de género.

Se observa en las políticas de salud, seguridad social y asistencia social como analizados, que los logros son todavía pocos y hay muchas dificultades, como por ejemplo, la superación de la mujer que permanece con la dictadura de sus quehaceres caracterizados femeninos y sumisa a las leyes de una sociedad patriarcal e intolerante.

Al provocar el debate sobre las políticas sociales, se hace necesario comprenderlas como procesos eminentemente relacionados a las disputas de clases presentes en sociedad. Al paso que responden a los intereses del capital, son también esencialmente fuertes estrategias en favor de las clases más subalternas, ya que son garantidoras de derechos sociales, y estos “significan antetodo la consagración jurídica de exigencias de los trabajadores” (VIEIRA, 2009, p. 144).

El análisis de la política social implica reconocer su carácter contradictorio, que en su esencia, entiende el movimiento del capital, así como los movimientos sociales que les dan materialidad. Por lo tanto, es fundamental comprender la política social como un proceso que puede “constituirse en una herramienta estratégica para activar la participación efectiva de la población, en la contramano de los procesos de subordinación política, expropiación económica y exclusión sociocultural” (PAIVA et al., 2010, p 173.). De esta forma, el campo de las políticas sociales también se constituye y debe ser un espacio de lucha por los derechos feministas.

Se hace necesario cuestionar la forma como las políticas sociales han contribuido a la superación de los estagnados roles de género y cómo se ha reducido, mitigado o simplemente superado las desigualdades y discriminaciones de género. También se hace preciso discutir la constante reproducción de las acciones profesionales sobre las funciones maternas y la identidad femenina, creando una naturalización de este proceso. Solamente comprendiendo la historicidad de la protección social en sus características peculiares, se podrá romper el ciclo de la responsabilidad y de la culpabilidad sobre las familias, especialmente sobre las mujeres-madres. Comprendiendo y cuestionando este pasado, aún vivo, que se podrá seguir nuevos caminos, buscando la emancipación humana, la emancipación de la mujer como un ser histórico y protagonista de derechos sociales.

REFERENCIAS

ARILHA, Margareth. Homens: entre a “zoeira” e a “responsabilidade”. In: RIDENTI, S. G.U.

& MEDRADO, B. (orgs.). **Homens e masculinidades: outras palavras**. São Paulo, 1998.

BEHRING, Rossetti Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 9. ed., 2011.

BOURDIE, Pierre. **A dominação masculina**. 2ª Edição-Rio De Janeiro-Bertrand Brasil, 2002.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU, de 8 de dezembro de 1993.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher: princípios e diretrizes** / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF, 2004b.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO JR., José Celso. **Políticas Sociais no Brasil: Gasto Social do Governo Federal de 1988 a 2002**. Brasília: IPEA, 2005.

CISNE, Mirla. A “feminização” da assistência social: apontamentos históricos para uma análise de gênero. II Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís – MA, agosto 2007.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social**. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/UNESCO, 2009, p. 205-217.

DALLAGO, Cleonilda S. T. **A relação de gênero como parte constitutiva de discussão do exercício profissional do Assistente Social**. I Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas, Universidade Estadual de Londrina, junho de 2010.

DUARTE, Adriana. **O processo de reforma da previdência social pública brasileira: um novo padrão de regulação social do Estado?** Serviço Social e sociedade, nº 73 – ano XXIV, Março, 2005. Cortez editora, p.121-141.

FARIAS, Patrícia Silveira; CAVALCANTI, Ludmila Fontenele. A sexualidade e a execução de políticas de direitos sexuais e reprodutivos: representações dos profissionais de saúde sobre violência sexual e religiosidade em maternidades do Rio de Janeiro. **Revista praia vermelha**, Rio de Janeiro, v. 22 no 1, p. 9-24, Jul-Dez 2012.

FREITAS, Giselle Lima et al. Discutindo a política de atenção à saúde da mulher no contexto da promoção da saúde. **Rev. Eletr. Enf.**. 2009;11(2):424-8. Disponível em:<<http://www.fen.ufg.br/revista/v11/n2/v11n2a26.htm/>> Acesso em: 10, Jan, 2014.

FRITZEN, Juliana Pires. **Vigilância Socioassistencial: Contribuições e desafios para o planejamento da Política de Assistência Social no Município de Florianópolis, SC.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014.

GONÇALVES, Ricardo Bruno Mendes. A saúde no Brasil. Algumas características do processo histórico nos anos 80. **São Paulo em perspectiva**, 5 (1); 99-106, janeiro/março 1991.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo.** Serviço social e Saúde: Formação e trabalho profissional. 1ª Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalhos e Formação Profissional.** 6ed. São Paulo, Cortez, 2007.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.** 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

PAIVA, Beatriz et al. Política social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência. **Ser Social**, Brasília, v. 12, n 26, p. 147-175, jan/jun. 2010.

SCHREINER, Gabriela. **Equidade de Gênero e SUAS: subsídios para o debate.** VIII Conferência Nacional de Assistência Social Brasília, 7 a 10 de dezembro de 2011.

SOUTO, Katia Maria Barreto. A política de atenção integral a saúde da mulher: uma análise de integralidade e gênero. **SER Social**, Brasília, v. 10, n. 22, p. 161-182, jan./jun., 2008.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: MDS/Unesco, 2009. p. 13-56.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, v.26, n.87 n.esp., p. 96-122, set. 2006.

_____. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, v. 25, n. 77, p. 30-35, mar. 2004.

Valor Econômico. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3760452/desigualdade-de-renda-cai-mas-mulher-ainda-ganha-30-menos-diz-ibge>> Acesso em: 10, Jan, 2014.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social.** São Paulo: Cortez, 2009.

THE PRICE OF FEDERALISM: AN ANALYSIS OF GENDER-BASED VIOLENCE POLICIES IN SPAIN

PANEL 12- GÉNERO

Alba Alonso: Postdoctoral Researcher, University of Santiago de Compostela
(alba.alonso.alvarez@gmail.com)

Silvia López: Teaching Assistant, Autónoma University of Madrid
(silvia.lopezr@uam.es)

First draft. Please do not quote

Abstract

Feminist literature has recently opened a broad debate on the positive and the negative effects of federal systems. This article contributes to this burgeoning research agenda by exploring the case of Spain. It analyses the case of gender based violence policies, which have been developed both at the regional and state level. It revises all laws and plans approved by the national and the 17 regional governments in the last 10 years. In so doing, it reveals the presence of different definitions of what gender-based violence is and how it has to be addressed. To dig in the practical implications of such diversity, the paper explores as well the implementation of female genital mutilation policies. Both elements allow reflecting on the impact of the federal model, which leads both to policies adapted to the necessities of each territory and to the presence of inequality among Spanish women.

Keywords: gender-based violence, gender equality policies, Spain, State of Autonomies

1. Introduction

Literature on gender equality policies has recently paid great attention to the impact of institutions on women's lives (Krook and Mackay, 2011). As part of this concern, the state architecture has been considered as a relevant element to understand developments on this policy area (Hausman et al., 2010). First, a debate with respect to the positive and the negative effects of federal and unitary models arose. Here, scholars argued, for instance, that the presence of multilayered opportunity structures in multigoverned states contrasted with their difficulty to guarantee equality among women. More recently, however, a 'conditional approach' has been introduced (Vickers, 2011). New variables have gained relevance and analyses have started to take into account other characteristics of the state model. For instance, features such as a high level of decentralization, asymmetry, or the lack of intergovernmental mechanisms have appeared to endanger statewide approaches, while complicating the implementation of multilevel and comprehensive policies such as the ones needed to combat gender-based violence (Franceschet, 2011; Chappel and Costello, 2012; Chappel and Curtin, 2013).

In spite of the complex territorial model featured by the Spanish state, little emphasis has been put so far in analyzing this case (Alonso, 2015). To fill this gap, this article seeks to contribute to this emerging perspective by shedding light on the key features of the *State of Autonomies* – asymmetry, lack of intergovernmental institutions, lack of cooperative patterns- while focusing on a challenging policy issue that has been the subject of great attention. Gender based violence policies implemented in Spain in the last decade offer indeed great material for testing four main hypotheses. First, the combination of broad regional competencies –self-rule- with weak intergovernmental mechanisms and a lack of cooperative patterns –shared-rule- is expected to yield varied policy approaches, with gender based violence adopting different meanings depending on the territory at stake (H1) –asymmetry of outputs-. The way a policy problem is defined will have material consequences both for subsequent policy stages –post-adoption- and for the target population (H2). Implications of such policy heterogeneity include differences among women with regard to the resources and rights they have access to, as well as a greater capacity of regions for addressing their specificities (H3). This fragmented landscape is to be boosted by *de facto* and *de jure* asymmetries among regions, which might enjoy uneven levels of wealthy and/or different sets of legal/administrative capacities (H4).

To test this four hypothesis, the regional and national legislative framework on gender-based violence will be analyzed (1999-2014). In so doing, the 'What's the Problem Approach' will help revealing the presence of different definitions of what gender-based violence is and how it has to be

addressed. To dig in the practical implications of such diversity, the paper explores as well the implementation of female genital mutilation policies. It will help unveiling further differences between territories and levels of government as well as identifying the possible material consequences of quite heterogeneous approaches.

To do so, the article proceeds as follows. The first section reviews the literature on gender and federalism and makes the case for the need to explore the Spanish case. The second section shows how discursive approaches on policy analysis might help to explore different definitions of policy problems and its consequences. This is particularly interesting when analyzing federal models where multiple definitions of the same problem coexist. In this research, this approach allows us to show the different definitions of gender-based violence and their effects in everyday life. In subsequent sections, the article explores gender-based policies in Spain. The analysis of the regional and national legal framework helps capturing the way in which gender-based violence is defined in each territory (Section 3 and 4), whereas section 5 describes policies to combat female genital mutilation. The final section discusses the practical implications of such policy diversity yielded by the specific territorial dynamics of the State of Autonomies.

2. Gender and federalism: the road to equality in multilevel settings

It has long been recognized that the territorial model has a great impact on the policy-making process, especially with respect to welfare state policies (McEwen and Moreno, 2005; Obinger et al., 2005). Feminist scholars, though, have started to put the emphasis on territorial politics just recently. In the frame of a growing concern with regard to institutions (Krook and Mackay, 2011), academic debates have been initially devoted to point the positive and negative effects of federal models. First, it has been noted that states with several levels of government provided with greater opportunities for the women's movement. Political participation appears to be easier thanks to the presence of multiple access points and close-to-home governments (Vickers, 2011; Sawer and Vickers, 2010; Chappel, 2002). In terms of policy outcomes, federations have shown to achieve quite remarkable results at the sub-national level. Many countries have in fact set up regional women's policy agencies, contributing to the enlargement of the equality architecture (Outshoorn and Kantola, 2007). Still literature has warned on the fact that multilevel settings have frequently led to the women's movement fragmentation and to the lack of nationwide policies (Celis and Meier, 2007)

More recently, analyses have surpassed this federal vs. unitary debate. In line with what

mainstream literature has largely recommended (Pierson, 1995), a conditional approach has been adopted. This means that the impact of each institutional model also depends much on other key variables such as the type of policy, the time frame, or more importantly here, the characteristics defining each federation (Vickers, 2011; Mahon and Collier, 2010; Gray, 2006). Studies have been especially prolific on revealing the effects of some specific territorial dynamics. High levels of decentralization have shown to yield quite heterogeneous policies, since the right to self government allows regional executives to adopt and implement very different measures – asymmetry of output- (Vickers 2011). Additionally, asymmetric federations appear to feature highly fragmented policy approaches. Thus, *de facto* –regional wealth, regional party system etc.- and *de jure* asymmetries –legal powers, institutions etc.- have paved the way for uneven policies (Celis and Meier, 2011, 2007; Gray, 2006). Similarly, competitive patterns as well as the lack of intergovernmental mechanisms appear to endanger state-wide approaches, while complicating the implementation of multilevel and comprehensive policies such as the ones needed to combat gender based violence (Franceschet, 2011; Chappel and Costello, 2012; Chappel and Curtin, 2013). The result of such dynamics is that equality is jeopardized since women do not enjoy the exact same set of rights and resources. Though policies appear to be adapted to the specificities of each territory offering a greater chance to tackle *de facto* asymmetries and to develop tailor-made measures (type of population, social problems etc.).

This is a growing research agenda involving most well-known federations. Still, the case of Spain has been rarely taken into account (For an exception see Alonso, 2015). This is true even though this country features a quite complex territorial model that deserves further analysis. Spain represents a quasi-federal and highly decentralized state, in which regional governments enjoy a consolidated institutional framework and a broad set of competences. This includes main legal and administrative powers with regard to welfare state policies (education, health etc.) (Watts, 2006). Importantly, the so-called State of Autonomies has also been described as being plurinational –with strong regional identities in the case of Catalonia and the Basque Country -, asymmetric –both *de jure* and *de facto*-, and competitive –with a lack of intergovernmental mechanisms and the presence of strong competitive patterns that shape the policy-making process- (Moreno, 2007; Börzel, 2002). This leads to quite vibrant territorial politics in which a high level of self-rule and a low level of shared-rule coexist (Beramendi and Máiz, 2004).

Feminist literature has reported on the strong impact of federalization and decentralization processes on gender equality (See for instance Bustelo, 2014; Diz and Lois, 2012; Ortals et al., 2011; Bustelo and Ortals, 2007). Equality machineries and policies have in fact been strongly developed in the Spanish regions leading to a highly multilevel policy sector. It has been claimed

indeed that the national government no longer holds the leadership with this respect (Alonso, 2015; Alonso and Forest, 2012). Yet, little emphasis has hitherto been put on other key characteristics of the Spanish state (For an exception see Linos, 2003). Some pioneer analyses however point to the relevance of adopting a more complex approach that embraces other crucial dynamics. For instance, gender mainstreaming implementation has been proved to be boosted by the strong emulation patterns that shape policy-making process in Spanish competitive federalism (Alonso, 2015), while the presence of a multilevel policy structure has benefited the introduction of electoral quotas (Verge and Alonso, under review).

3. Discourse analysis: the material effects of ‘words’

Multi-level states appear as a privileged scenario to study how different representations of gender-based violence coexist and with which consequences. In fact, the analysis of how gender violence in federal models has been addressed allows us to study not only different representations of the problem but also how policy discourse is constituting men and women in these representations (subjectification effects) and/or which issues are excluded from the debate (discursive limits). To tackle all these aspects, this paper follows the premises of poststructural policy analysis and particularly Carol Bacchi’s *WPR* approach (1999; 2009). This elaboration is focused on probing “the premises that underpin particular problem representations” (2009: xiv), paying attention to assumptions, and presuppositions that shape policy discourse and their effects.

Susan Goodwin (2011; 2012), among other authors, studies the role of poststructural-inspired policy analysis and particularly how Carol Bacchi’s elaboration recasts policy studies. As Goodwin argues, while rationalist approaches focuses on a problem-solving perspective, Bacchi -among others- highlights the interest of a problem-questioning approach. That is, to analyse insights, values and presuppositions that every problematisation contains.

In effect, rationalist approaches, dominant up until the seventies, focuses on how policy analysis is a tool to solve problems: this approach assumes that policy production is informed by experts properly trained who are able to reach objective conclusions. This assumed value-neutrality is questioned with the appearance of interpretive approaches, which focused on how social situations are differently interpreted, how shifts in the understanding of problems take place and the role of political struggles to explain why some interpretations gain dominance while others are dismissed. Poststructural approaches, in turn, are concerned with how meaning is produced. Following Foucauldian theory of discourse, these approaches assume that discourses are not linguistic entities but political practices. Specifically, the discursive analysis of public policies is not a rhetoric analysis but the questioning of material effects, that is to say, of how the discourse makes

it possible or impossible to create certain realities (Bacchi & Bonham 2014: 191).

Carol Bacchi's *WPR* approach is inspired in four intellectual traditions: social construction theory, poststructuralism, feminist body theory, and governmentality studies. Her focus is on problematisations, which are defined as "how something is put forward as a problem" (2009: 277). In addition, the author establishes a link between the way in which public problems are represented and *governmentality* or how we are governed: "we are governed through problematisations", she concludes (Bacchi 2009: 25). To study problematisations and their impact the author design a list of questions to apply to policy documents or, in Foucauldian vocabulary, to *practical texts*, that is, Acts, Parliamentary Debates, Draft Bills, etc. In this paper, we consider regional and national legislation on Gender-Based Violence as practical texts and we focus our attention on how violence is represented as a policy problem. Among the questions proposed by Bacchi there is special interest in exploring material effects of discourse (2009: 15; 39). Specifically she proposes to explore three types of effects: firstly, discursive effects relates to the Foucauldian "limits of the sayable", that is, how policy discourse is imposing limits on how a problem can be thought. Secondly, subjectification effects, that is, how policy discourse constitutes subjects. In subsequent elaborations, Bacchi (2015) is concerned with how policy as a process of governing "do" gender, that is, constitutes men and women in a relation of inequality. This is defined as a "*gendering process*" and the focus is not on processes of exclusion but on the creation of inequality itself. In other words, studying how policies constitute men and women as unequal political subjects is a new way to analyze how discourses have material effects. And thirdly the *WPR* approach is concerned with the analysis of lived effects, that is, how problematisations directly affects people's lives in terms of which situations or emotions are more likely to be experienced, which decisions might be taken or which protection is guaranteed.

Both Bacchi and Goodwin discuss the interest of discursive policy analysis even in a scenario where rationalist approaches focusing on quantification and evidence are still dominant. Poststructuralist literature and particularly Foucault's understanding of discourse show how discourse is inseparable from its material effects- discourse is a political practice. As Bacchi suggests, policy discourse affects every dimension of our lives and therefore a rigid distinction between discourse and reality cannot be traced. In addition, elaborations as such impel us to question what an "evidence" is and how it should be thought.

In this research, discursive policy analysis allows us to identify and analyze different problematisations of gender-based violence both at the national and regional level. In doing so, we will be able to explore similarities and differences regarding how the issue has been addressed and which effects cause such a fractured scenario. Discursive policy analysis, in this case, allows us to

evaluate the Spanish *quasi-federal* system and its equality policies from an original standpoint.

4. Gender based violence policies in multi-governed Spain

4.1 State-level policies

The definition of violence against women in Spanish public policies has undergone important changes. In the early eighties, violence against women was mainly understood as battering- in 1983 the Committee to Research about Battering is created as well as the first campaign to fight against domestic violence. However, different reforms of the Penal Code aimed at punishing violence against women in the public sphere, especially sexual harassment in the workplace, and rape and sexual abuse. Regarding the former, in 1989 a new reform of the Worker's Statute (*Estatuto de los Trabajadores*)[\[1\]](#) includes the protection of workers in case of offences of verbal or sexual nature. In 1995 a new reform of the Penal Code states that sexual harassment could be committed by workers with the same or with a higher status than the victim. This way the norm assumes that gender inequality prevails over labour market status. Regarding sexual abuse and rape, the 35/1995 Act should be undoubtedly mentioned since it establishes for the first time that rape is considered a crime against sexual freedom. Before this legal reform, rape and sexual abuse were considered crimes against women's decency. During the nineties, state feminism also tended to define prostitution as a form of violence against women. In 1995 the Committee to Research about Battering, supported by the Woman's Institute, promoted some conferences about prostitution as a form of violence against women.

Therefore, during the 80s and 90s violence against women encompassed different realities- domestic violence, mostly named as "battering", and violence against women in the public sphere (sexual harassment and sexual abuse), which is explained because of the widespread incorporation of women in the labour market and in public activities.

This situation completely changes in 1997. Ana Orantes, a battered woman, is burned by her former husband after telling her experience of domestic violence in a TV show. This event affected the public opinion deeply and a new political sensitivity also emerged. From that moment on, violence against women in Spanish public policies meant domestic violence. At the same time, from the 90s on, issues like sexual abuse, rape and sexual harassment almost completely disappeared from the political agenda.

In 1998 the first Plan on Domestic Violence is passed. One year later, the 14/1999 Act includes for the first time psychological violence at home as a crime. Restraining orders are also regulated in this Act.

In 2001 the Second Comprehensive Plan on Domestic Violence is enacted. Unlike the 1998 Plan, this document explains how domestic violence is understood and why it should be tackled. Violence against women is defined as a “social problem” which shows “power imbalances between women and men at home” (Introduction). For the first time, a policy text debates about the importance of power and gender roles within violence against women. However, the problem is limited to the so-called domestic violence, most of the measures are directed to women’s (as victims) needs and to improve technical, legal and formal procedures to fight against violence.

On the same dates, the Socialist Party together with the feminist movement presents the Bill on Gender Violence[2]. In the Preamble, the document refers to “gender violence”- a definition that encompassed battering and sexual abuse. The text explicitly debates how women are socially subordinated to men. This Bill was rejected because of the Conservative majority in the Parliament.

In 2003 different laws regarding domestic violence are enacted[3]. All of them are directed to the protection of the victim. Hitherto public policies define violence against women as “domestic violence”; they have not designed strategies to comprehensively tackled violence; women as victims are the preferential target group and men are almost absent of the discussion.

On March 2004 the Socialist Party won the General Elections in Spain. Nine months later, the Comprehensive Act on Protection Measures against Gender Violence is enacted (Act 1/2004). For the first time, a policy text defines violence against women as a structural problem where gender inequality is the main explanation (López, 2011). Discursively, different aspects might be highlighted. First, this document sharply assesses that violence cannot be understood as a private problem; on the contrary: “gender violence (...) is the most brutal sign of social inequality” (Preamble, I). Second, the text assumes that gender violence is an attack against fundamental rights, such as “freedom, equality, life, safety and non-discrimination” (Preamble II). And third, the problematisation of gender violence is inseparable of a discussion about gender inequality; the article 1.1 says:

“The purpose of this Act is to combat the violence exercised against women by their present or former spouses or by men with whom they maintain or have maintained analogous affective relations, with or without cohabitation, as an expression of discrimination, the situation of *inequality* and the *power relations prevailing between the sexes*”[4].

However, as the article goes on we witness a contradiction with the spirit of the Preamble and the previous words as it says that the Act will only tackle violence against women committed by partners or former partners, even without cohabitation. That is to say, in this document gender

violence only encompasses violence within partnership. Interesting enough, other forms of violence against women are also defined as gender violence, but are regulated in other Acts. For example, sexual harassment is defined as a form of gender violence within the Act on Equality between women and men (2007)[5].

Which are the consequences of this definition? How this policy discourse might condition women's daily lives? The 2004 Act plans a wide array of measures to combat gender violence, which are in fact only targeted to victims of one of its forms- violence in partnership. That means that not all victims are equally treated or can access the same services or public resources. Not all victims of gender violence have the same visibility, resources or budget items, which establishes a hierarchy among women victims.

4.2 Regional-level policies

Although the state-level pioneered the development of gender equality policies in Spain, regions rapidly caught up by getting broad legal and administrative capacities in this area. The promotion of equality between men and women was included in most of the *Estatutos* –regional main laws-, while equality machineries began to be set up by the end of the 80s, following the example of the national Women's Institute. Similarly, multi-annual policy plans and programs targeted at women were rapidly transferred to the regional realm, showing an evident mimesis effect. In the last decade, however, the so-called Autonomous Communities have started to play a remarkable leading role (Alonso, 2015; Alonso and Forest, 2012). Equality acts -the main binding norm gathering policy strategies and goals with regard to gender equality- were first approved at the regional level. Indeed, up to five acts were passed before the *Organic Law 3/2007 on Effective Equality between Women and Men* was presented to the Spanish Parliament.

In a similar vein, policies against gender-based violence have been vastly developed at the regional level. Regions play a very important role in the implementation of state-level policies. Key issues such as healthcare, education or social services are nowadays a concurrent competence belonging to both levels of government. This means that the Autonomous Communities have both administrative and legislative capacities, whereas the national government can approve and implement basic legislation on such areas. Thus, the collaboration of the regional administrations is very much needed in order to put into practice most relevant measures (protocols, training programs, statistics etc.). *Act 1/2004* regulates indeed a wide variety of actions in which the contribution of this level of government is essential. Yet, *de jure* asymmetries between territories remain remarkable and policy areas of major relevance are unevenly distributed among regions leading to a rather fragmented landscape. For instance, the Basque Country, Navarre and Catalonia

have their own police services, while only twelve regions enjoy a regional judicial system.

To deal with this diversity, the national government has set up some intergovernmental mechanisms. The Government Delegation against Gender Based Violence was set up in 2004 to ease the implementation of Act 1/2004. So far it has concentrated on fostering coordination between both levels of government and undertaking evaluations to identify implementation gaps. In a similar vein, intergovernmental commissions have been put in place to cope with the healthcare system, with courts specialized on GBV or with the use of restraining orders. Still, those devices do not seem to be strong enough to assure a homogeneous statewide policy. The evaluations that have been carried out so far show indeed that remarkable differences remain among regions (Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, 2013; Ministerio de Igualdad, 2012). Along with diversity stemming from *de jure* asymmetries, unequal outcomes have been identified with regard to gender training targeted at key actors, protocols, institutional devices, services etc. In fact, unevenness appears to be a main weakness for Spanish GBV policies (Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, 2012).

In addition to this, the Spanish regions have opted for developing their own policies as well. Starting 2001 in Castile La Mancha, all Autonomous Communities, with the exception of the Balearic Islands, have approved a GBV act or have included an explicit reference to this phenomenon in their respective equality acts –as this is case for the Basque Country-. Additionally, specific plans and protocols are nowadays commonly used as effective tools to deal with GBV in a comprehensive manner. Yet the fact that Spanish regions have exercised self-government in this area has opened up the possibility of developing quite different policy approaches. Regional laws targeting GBV define indeed this phenomenon in a variety of ways (Table 1). In some instances the state-level policy framework is strictly followed, and norms focus on sexual abuse and intra-partnership violence -referring to physical, psychological and/or economic violence exerted by a current or a former male partner-. This is the case of Andalusia or Navarre, which have approved norms that do not go beyond the frame set by Act 1/2004. Most regions have nevertheless opted for transcending this limited approach while covering other types of violence. Sexual harassment and human trafficking have been regulated in up to 10 regions, whereas female genital mutilation seems to be increasingly taken into account and is currently covered in 8 cases. Violence against reproductive and sexual rights has been included in five regional acts. Here, it is stated that women have the right to enjoy a sexual life without any health-risk as well as to decide with regard to maternity, sexual health or birth control measures.

The broadest approach to define GBV is to be found in the *Act 5/2008 on the Right of Women to Eradicate Sexist Violence* passed by the Catalan Parliament. It is stated that women have

the right to eradicate sexist violence which is a violation of human rights. To do so, up to 8 types of GBV are explicitly mentioned, covering four specific realms: partnership, family, workplace, and, community. Measures will be thus directed to fight not only intra-partnership violence but also sexual harassment and gender-based harassment, sexual abuse, trafficking and sexual exploitation, female genital mutilation, forced marriage, gender violence in armed conflicts, and violence against sexual and reproductive rights. The national policy framework is thus vastly transcended, and women suffering any of these types of violence have access to all measures and resources put in place by the Catalan government.

The presence of strong and asymmetric regional powers has thus derived in what can be called ‘patchwork’ policies. Yet, the existing intergovernmental mechanisms do not deal with this regional diversity and focus on the implementation of the national legal framework. Indeed, no attempt has been made to harmonize GBV policies or to guarantee the same set of services and resources for all Spanish women.

Table 1 Types of gender based violence covered by each regional legal framework.

REGIÓN	Intra-partnership violence	Sexual harassment	Sexual Abuse	Human Trafficking	FGM	Forced Marriage	Induced Prostitution	Violence against reproductive and sexual rights	Gender violence in armed conflicts
Valencia	X	X	X	X	X	X			
Andalusia	X		X						
Aragon	X	X	X	X	X			X	
Asturias	X								
Canary Islands	X	X	X	X	X			X	
Cantabria	X	X	X	X				X	
Basque Country	X								
Castile La Mancha	X								
Castile Leon	X	X	X	X	X				
Catalonia	X	X	X	X	X	X		X	X
Extremadura	X								
La Rioja	X	X	X	X	X			X	
Madrid	X	X	X	X	X		X		
Murcia	X	X	X	X	X		X		
Navarre	X		X						
Belaric Islands	X								
Galicia	X	X	X	X					
Spain	X		X						

(1) Includes physical, psychological and economic violence.

(2) Other types of violence are covered by the Penal Code but not considered explicitly as gendered.

4.3 The case of policies against female genital mutilation

The fact that GBV is defined in a variety of ways has practical implications both for the implementation of GBV policies and for the resources and services that women have access to. The case of policies against female genital mutilation (FGM) offer a meaningful example of the extent to which GBV policies are more or less developed depending on the territory at stake, sometimes in reaction to different realities.

FGM was first regulated in the Spanish Criminal Code in 2003. Article 149 was modified to state that the practice of FGM is a serious offence that shall be punishable by imprisonment between six and twelve years. In a similar vein, the Organic Act of Judicial Power was amended in 2005 to consider FGM as one of the offences to which universal jurisdiction is applicable^[6]. This allowed Spanish judges to prosecute this crime even if it has been committed abroad. As well, the asylum legislation was reformed to incorporate prosecutions based on gender issues among the motivations that can be alleged to get the status of refugee. This includes women who might be in danger of suffering FGM. In spite of these statewide regulations, FGM has not been explicitly considered as a type of GBV and remained to be seen as a rather de-gendered practice. All the resources and mechanisms put in place to implement Act 1/2004 are devoted to tackle intra-partnership violence. In consequence, women affected by FGM can only have access to other non-specialized public services, like the ones directed to the victims of violent crimes or crimes against sexual freedom (for example the services of the Office for the Attention of Victims of Violent Crimes). Furthermore, an approach based on prosecution and prevention measures prevails, whereas prevention and the provision of services are missing (Alonso, 2013).

The situation is quite different at the regional level though. It has been already noted that 8 out of the 17 regions have included FGM in their respective GBV acts. This implies that women who are at risk or who have been infibulated have access to all the public services directed to GBV (legal counseling, shelters, financial support, etc.). For instance, if any professional (doctor, teacher, etc.) reports a case of FGM the GBV regional protocols would be immediately activated. Interestingly, some Autonomous Communities have developed as well specific policies to deal with this harmful practice. The case of Catalonia is of special interest with this respect. It represents in fact an EU-level good practice (EIGE, 2012; Alonso, 2013). This region has undertaken pioneering policies since the 2000s. In response to the detection of FGM cases in the late 90s, some professionals in the county of Girona began to develop tentative actions to deal with this increasing practice. This had an impact on the Catalan Parliament, which approved a Resolution urging the regional government to elaborate a protocol to combat FGM. An interdepartmental protocol was approved in 2002, the first of this kind in Spain. From that moment on, a wide set of professionals have worked in a coordinated manner in order to guarantee a harmonized intervention. The idea has been for the

protocol to embrace not only protection or prosecution measures (passport withdrawal, custody withdrawal, etc.), but also to put the emphasis on prevention (awareness raising, training, etc.), partnership with the immigrants communities, provision of services (medical care, counseling, etc.), and more recently, on prevalence data[7]. It has been implemented with the help of two main institutional devices: an interdepartmental commission led by the regional ministry of immigration and formed by all the areas involved in the protocol (healthcare, education, police, etc.)[8]; and 70 local networks to prevent FGM which involve professionals and representatives of the immigrants' communities (Alonso, 2013). This interdepartmental approach has led to other area-specific tools as well: a protocol for the Catalan police forces, a guideline for healthcare professionals or a follow-up device for the child and adolescent care authority.

Although Catalonia is the forerunner with regard to policies against FGM, some actions can be found in other regions. Aragon and Navarre have their own protocol since 2010 and 2013 respectively, while the Basque Country will soon launch one. The Balearic Islands have developed training activities, and guidelines have appeared in Andalusia and Cantabria. The approach to deal with FGM is thus quite fragmented, and does not assure that women enjoy similar services across the country (Alonso, 2013). It is worth noting nevertheless that the level of development of policies against this practice is quite coherent with the demography of each region. Thus, prevalence studies have revealed that Catalonia is the region with the highest proportion of girls at risk of being infibulated (Kaplan and López, 2012). Regions like Aragon, the Basque Country or the Balearic Islands are also high-ranked. Here, self-governing capacities have allowed for the Autonomous Communities to develop policies adapted to their specific social reality and to surpass the limited approach adopted by the central government. Similarly, they have allowed for the regional governments to follow the Catalan example and to replicate its approach when needed.

5. Discussion: does federalism lead to better policies or to unequal policies?

Feminist literature has paid increasing attention to territorial politics as a way to understand both how “gender makes states” and how “states make gender” (Vickers, 2011). This paper has proved that Spain, which features complex territorial dynamics, makes a good case for studying the influence of such dynamics in the making of gender equality policies. The analysis of gender-based policies has indeed shown the extent to which key characteristics of the State of Autonomies have deeply marked the adoption and implementation of actions in this field.

First, the combination of broad regional competencies –self-rule- with weak intergovernmental mechanisms and a lack of cooperative patterns –shared-rule- has paved the way

for the adoption of a variety of policy approaches (H1). On the one hand, the implementation of the state-level legislation appears to be uneven. *De jure* asymmetries among regions mean that the Spanish regions enjoy diverse levels of legal/administrative capacities, and therefore implement the national legislation in different ways (H4). The national executive has tried to foster a statewide coherent approach with the help of intergovernmental mechanisms such as the Governmental Delegation Against Gender Violence. Yet, an asymmetry of outputs has prevailed so far and policies vary from one territory to the other. On the other hand, the regional-level legal framework, based on its self-governing capacity, has yielded some variation as well. Thus, gender-based violence has adopted quite different meanings depending on the territory at stake. Definitions range from a focus on intra-partnership violence, replicating the state-level policies, to a complex approach entailing violence in the family, social, and communitarian realm such as it happens in Catalonia.

The presence of these multiple meanings of gender-based violence in Spain has caused an array of material consequences for subsequent policy stages –post-adoption- and the target populations alike (H2). Implications of such policy heterogeneity include differences among women with regard to the resources and rights they have access to. Whereas in some regions the actions adopted (protocols, training, institutional devices etc.) embrace a variety of types of gender-based violence, in other territories women can just have access to specialized resources when suffering some types of violence –frequently, intra-partnership violence-. As it has been shown, for instance, a comprehensive and well-resourced approach to deal with FGM is available just for women living in Catalonia.

According to these results, is federalism bad for women? Or to be more precise, do the features of the State of Autonomies lead to fragmented, and consequently, worse policies? The highly decentralized, asymmetric, and non-cooperative territorial model of the State of Autonomies, has proven to yield remarkable inequality among women and to unease the multilevel implementation of gender-based violence policies. These results align therefore with what literature has remarked so far with regard to other federal countries. Still, it can be argued that these same territorial dynamics allow for policy innovation and tailor-made policies (H3). Thus, self-governing capacities have allowed each region to develop approaches adapted to their own social realities. As FGM policies have shown, the Autonomous Communities featuring a greater presence of migrants from countries where FGM is still practiced, have been able to surpass the state-level legal and policy framework to put in place specific measures. Should that competences were national, there may well not be policies tackling FGM in Spain, since so far the national government has not considered FGM as a key type of gender-based violence worth having its specific set of policies. The territorial model has thus allowed for the regional level to address the specific problems of their

female population –*de facto* asymmetries-. Here, it has entailed adopting a more intersectional approach, sensitive to the specific situation of some groups of women, who are migrants and/or have a different ethnic/national background.

Similarly, the competitive patterns that inform the policy-making process in Spain have paved the way for these policies to be transferred from one territory to the other. As it has been shown for the case of gender mainstreaming implementation (Alonso, 2015), FGM policies seem to have been introduced at the regional realm following the Catalan example. The policy measures developed in Catalonia have been in fact a blueprint for the ones developed in other territories, triggering an expansion of key elements such as training activities or protocols.

The consequences of the territorial dynamics in the making of gender equality policies in Spain need thus for thorough analyses and complex explanatory frameworks. First, there is a need to go beyond the classical federal vs. unitary states dichotomy, and to explore the specific features of each territorial model, as the works adopting the so-called ‘conditional approach’ have recently done. Second, it is worth considering both the positive and the negative effects of these characteristics. Indeed, heterogeneous and fragmented approaches might mean unequal, as well as context and intersectionality-sensitive policies.

6. References

- Alonso, Alba. 2013, “Spain”, en EIGE, ed., *Study to map the current situation and trends of FGM in EU27 Member States and Croatia. Country Reports*. Vilnius: European Institute for Gender Equality
- Alonso, Alba. 2015. *El mainstreaming de género en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, en prensa.
- Alonso, Alba and Maxime Forest. 2012. “Is gender equality soluble in self-governance? Europeanizing and Regionalizing Gender Policies in Spain”, in Emanuela Lombardo y Maxime Forest, eds., *The Europeanization of gender equality policies. A sociological and discursive approach*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Bacchi, Carol (2015; forthcoming), “Policies as gendering practices”. In Lombardo, E., Meier, P. & Verloo, M. (eds.). *Women, Policy and Politics*. Special Issue: Policymaking: Insights and challenges from gender and other equality perspectives.
- , Carol & Rönnblom, Malin (2014), “Feminist Discursive Institutionalism. A Poststructural Alternative”. *NORA: Nordic Journal of Feminist and Gender Research*. Vol.

22. Issue 3, 170-186.

----- & Bonham, Jennifer (2014), "Reclaiming Discursive Practices as an Analytic Focus: Political Implications". *Foucault Studies* 17: 173-192.

----- (2012), "Why Study Problematizations? Making Politics Visible". *Open Journal of Political Science*. Vol. 2. N. 1: 1-8.

----- (2009), *Analysing Policy. What's the Problem Represented to Be?* NSW: Pearson.

----- (1999), *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*. SAGE.

Beramendi, Pablo and Ramón Máiz (2004), "Spain. Unfulfilled Federalism (1974-1996)" in Ugo Amoretti and Nancy Bermeo (ed.), *Federalism and Territorial Cleavages*, Baltimore: John Hopkins Univ. Press

Börzel, Tanja. 2002. *States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bustelo, María. 2014. "Three Decades of State Feminism and Gender Equality Policies in Multi-Governed Spain", *Sex Roles*, 70 (9/10). Publicado online 15/06/2014 (DOI 10.1007/s11199-014-0381-9).

Bustelo, María and Candice Ortals. 2007. "The Evolution of Spanish State Feminism: a Fragmented Landscape", en Joyce Outshoorn y Johanna Katola, eds., *Changing State Feminism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Celis, Karen and Petra Meier. 2007. "State feminism and women's movements in Belgium: complex patterns in a multi-level system", en Joyce Outshoorn y Johanna Kantola, eds., *Changing State Feminism*. New York: Palgrave MacMillan

Celis, Karen and Petra Meier. 2011. "Convergence and Divergence: The Federalization of Belgian Equality Policies", *Regional and Federal Studies*, 21(1): 55-71

Chappell, Louise. 2002. *Gendering Government: Feminist Engagement with the State in Australia and Canada*. Vancouver: UBC Press.

Chappell, Louise and Jennifer Curtin. 2013. "Does Federalism Matter? Evaluating State Architecture and Family and Domestic Violence Policy in Australia and New Zealand", *Publius: The Journal of Federalism*, 43(1):24-43

Chappel, Louise and Mayet Costello (2011), "Australian Federalism and Domestic Violence Policy-Making", *Australian Journal of Political Science*, 46(4), 633-650

Diz, Isabel and Marta Lois. 2012. *¿Han conquistado las mujeres el poder político?*. Madrid: La

Catarata.

- EIGE (2012), *Good Practices in Combating Female Genital Mutilation*, Luxemburg: EIGE
- Gray, Gwen (2006), “Women, Federalism and Women Friendly Policies”, *Australian Journal of Public Administration*, 65(1), 25-45
- Goodwin, S. (2012), “Women, Policy and Policy: Recasting Policy Studies”. In Bletsas, A. & Beasley, C. *Engaging with Carol Bacchi*. Adelaide: University of Adelaide Press.
- (2011). “Analysing Policy as Discourse: Methodological Advances in Policy Analysis”. En Makauskaite, L., Freebody, P., Irwin, J. (ed.). *Methodological Choice and Design*. New York: Springer.
- Kaplan, Adriana and Antonio López (2014), *Mapa de la Mutilación Femenina en España 2012*, Barcelona: GIPE
- Krook, Mona Lena and Fiona Mackay (eds). 2011. *Gender, Politics and Institutions. Towards a Feminist Institutionalism*. Nueva York: Palgrave
- Linos, Katherina. 2003. “Are socialists a woman's best friend? Equality policies in the Spanish regions”, *Journal of European Public Policy*, 10(3):438 – 462
- López, Silvia. 2011. “¿Cuáles son los marcos interpretativos de la violencia de género en España? Un análisis constructivista”, *Revista Española de Ciencia Política*, 25: 11-30
- Mahon, Rianne, and Collier Cheryl. 2010. “Navigating the shoals of Canadian federalism: Childcare advocacy”, en Melissa Haussman, Marian Sawyer y Jill Vickers, eds., *Federalism, feminism and multilevel governance*. London: Ashgate.
- McEwen, Nicola and Luis Moreno (eds.). 2005. *The Territorial Politics of Welfare*. London: Routledge.
- Ministerio de Igualdad. 2008. *Evaluación de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de Diciembre. Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Madrid: Gobierno de España.
- Moreno, Luis. 2007. “Federalization in Multinational Spain”, en Michael Burgess y John Pinder, eds., *Multinational Federations*. London: Routledge
- Obinger, Herbert, Stephan Leibfried y Francis Castles (eds.). 2005. *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Outshorn, Joyce and Johanna Kantola. 2007. *Changing state feminism*. New York: Palgrave Macmillan.

- Pierson, Paul. 1995. "Fragmented Welfare States", *Governance*, 8 (4): 449–478.
- Sawer, Marian and Jill Vickers (2010), "Introduction: Political Architecture and its Gender Impact" en Haussman *et al.* (eds.), *Federalism, Feminism and Multilevel Governance*, Burlington: Ashgate
- Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. 2013. *Actuaciones de las Comunidades Autónomas en Cumplimiento de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*. Madrid: Gobierno de España
- Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. 2012. *Propuesta Común para la Mejora de la Coordinación Institucional y la Puesta en Marcha de un Plan Personalizado de Atención a las Víctimas de Violencia de Género*. Madrid: Gobierno de España
- Verge, Tània and Alba Alonso, "El impacto de la distribución territorial del poder en las políticas de igualdad en España", *Revista Española de Ciencia Política*, under review.
- Vickers, Jill. 2010. "A Two-Way Street: Federalism and Women's Politics in Canada and the United States", *Publius: The Journal of Federalism*, 40 (3): 412–435.
- Vickers, Jill, 2011. "Gendering Federalism: Institutions of Decentralization and Power-Sharing", in Mona Lena Krook and Fiona Mackay, eds., *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*. Basingstoke: Palgrave
- Watts, Ronald L. 2006. *Comparing Federal Systems*. Kingston: Queen's University.

[1] Act 3/1989, 3rd. March.

[2] Socialist Parliamentary Group. Bill on Gender Violence, 122/000163 (2001).

[3] I) 11/2003 Act on Public Safety, Domestic Violence and the integration of migrant people (includes the concept of "repeated violence"); II) 15/2003 Act (allows the victim to avoid eye contact with the aggressor during the judge); III) 27/2003 Act (regulates the protection orders).

[4] Emphasis added.

[5] In addition, Spanish state feminism has tended to understand prostitution and trafficking in

women as inseparable phenomena (see Parliamentary Commission to Study Prostitution (2006) and the Comprehensive Plan on Trafficking in Human Beings (2010). Therefore, prostitution is mainly understood as a manifestation of gender-based violence. In the Penal Code, only procuring is punished.

[6] It is worth to note, however, that the reform of this same law in 2014 meant that the explicit reference to FGM was withdrawn from article 23. A vague reference to crimes against a child's sexual freedom or causing sexual harm was included.

[7] Since 2008, the *Unit for the Support to the Attention of Victims* of the Government of Catalonia publishes the number of interventions related to FGM in an annual basis.

[8] Since 2008, the protocol is integrated in a broader strategy to fight GBV set by *Act 5/2008 on the Right of Women to Eradicate Sexist Violence*. In accordance, the interdepartmental commission is nowadays called the *Working Group on FGM* and takes part in the *National Commission for a Coordinated Intervention against Gender Based Violence*.

LA LEY ORGÁNICA 1/2004 DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO: LUCES Y SOMBRAS

Paola Damonti

paola.damonti@unavarra.es

Panel 12 - Género

En este póster se realiza una evaluación de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

Nuestra hipótesis es que se trata de una ley caracterizada por luces y sombras.

Para comprobar dicha hipótesis se recurre tanto a un análisis documental como a los testimonios de profesionales y mujeres supervivientes, recogidos por medio de entrevistas y grupos de discusión.

Con respecto a las virtudes de la Ley Orgánica, en primer lugar destacamos la atención al elemento estructural (visibilizada por la utilización del apelativo de violencia *de género* y por el reconocimiento del carácter estructural de esta violencia). En segundo lugar, subrayamos el hecho de que se trata de una ley integral (que no se limita a la acción punitiva, sino que incluye disposiciones de protección para las mujeres que enfrentan violencia y otras de prevención dirigidas a toda la sociedad).

Con respecto a los defectos, en primer lugar señalamos que esta Ley, pese a utilizar la denominación de violencia de género, de facto ocupa de violencia doméstica (las agresiones sexuales, el acoso en el lugar de trabajo, la trata de mujeres con fines de explotación sexual y la mutilación genital femenina no se consideran violencia de género). En segundo lugar, evidenciamos que, pese a su vocación integral, la aplicación se ha centrado en la acción punitiva, lo cual ha ido sobre todo en detrimento de las actividades prevención.

Palabras clave: género, violencia de género, Ley Orgánica 1/2004, avances jurídicos, evaluación

La Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género: Luces y sombras

Autora: Paola Damonti

Afiliación institucional: Universidad Pública de Navarra

Objetivos

- Evaluar la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género
- Identificar los puntos fuertes y las limitaciones del texto legal
- Individuar buenas prácticas y elementos a mejorar en la aplicación de la Ley
- Identificar inconsistencias entre la letra de la Ley y su aplicación

Metodología

- Análisis de la Ley Orgánica
- Estudio comparado de otros textos legales (autonómicos, estatales e internacionales)
- Realización de entrevistas y grupos de discusión con profesionales y mujeres supervivientes
- Revisión bibliográfica

Resultados

Luces...

1. Atención al elemento estructural

- Visible en la denominación que la Ley utiliza: a diferencia de otros documentos legales, que recurren a conceptos como violencia doméstica, violencia contra las mujeres o violencia en relaciones de pareja, de hecho, ésta recurre a la denominación de violencia **de género**
- Confirmada por el hecho de que, en el Preámbulo, la Ley reconoce la existencia de *múltiples manifestaciones* de la violencia de género, que puede tener lugar "en los tres ámbitos básicos de relación de la persona: maltrato en el seno de las relaciones de pareja, agresión sexual en la vida social y acoso en el medio laboral"
- Ratificada por el hecho de que, en el Objeto de la Ley, este texto reconoce expresamente que la violencia de género es "manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres" (art. 1.1)

En suma, se trata de una definición amplia y atenta al elemento estructural, mucho más avanzada, en este sentido, que la mayoría de las leyes europeas y plenamente consonante con las indicaciones de las Naciones Unidas

2. Intervención integral

No se limita a la previsión de medidas de carácter punitivo dirigidas a los hombres agresores, sino que adopta también disposiciones de protección para las mujeres que enfrentan violencia y otras de prevención dirigidas a toda la sociedad. Más concretamente:

2.1 Sensibilización y prevención

Medidas de sensibilización, prevención y detección dirigidas tanto a hombres como a mujeres, con el objetivo de introducir "en el escenario social las nuevas escalas de valores basadas en (...) la *igualdad entre hombres y mujeres* (...) todo ello desde la *perspectiva de las relaciones de género* (art. 3). En suma, prevención de amplio respiro, que reconoce que la erradicación de la violencia de género para por la consecución de la igualdad entre géneros

En ámbito educativo

"Formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de la *igualdad entre hombres y mujeres* (...). Igualmente, el sistema educativo español incluirá, dentro de sus principios de calidad, la eliminación de los obstáculos que dificultan la plena igualdad entre hombres y mujeres (art. 4.1)

En el ámbito de la publicidad y de los medios de comunicación

"Los medios de comunicación fomentarán la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombre y mujer" (art. 14)
Se considerará "ilícita la publicidad que utilice la imagen de la mujer con carácter vejatorio o discriminatorio" (art. 10)

En el ámbito sanitario

Las Administraciones sanitarias (...) promoverán e impulsarán actuaciones de los profesionales sanitarios para la detección precoz de la violencia de género (art. 15.1)

2.2 Disposiciones de protección para las mujeres que enfrentan violencia

Derecho a la información, a la asistencia social integral y a la asistencia jurídica gratuita

"Todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, tienen garantizados los derechos reconocidos en esta Ley" (art. 17.1)

Derechos laborales y prestaciones de la Seguridad Social:

Derecho "a la reducción o la reordenación del tiempo de trabajo, a la movilidad geográfica, al cambio de centro de trabajo, a la suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo y a la extinción del contrato de trabajo" (art. 21.1). Esto último da derecho a prestación por desempleo

Derechos económicos:

"Cuando las víctimas de violencia de género careciesen de rentas superiores, en cómputo mensual, al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional (...) recibirán una ayuda de pago único, siempre que se presuma que debido a su edad, falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales, la víctima tendrá especiales dificultades para obtener un empleo" (art. 27.1)
"El importe de esta ayuda será equivalente al de seis meses de subsidio por desempleo" (art. 27.2)



... y sombras

1. Con respecto al Objeto de la Ley

Después de haber afirmado que la violencia de género incluye tanto el maltrato en la pareja como las agresiones sexuales y el acoso laboral, en el Objeto de la Ley cierra el espectro sólo al **maltrato de pareja**. "La presente Ley tiene por objeto actuar contra la violencia que (...) se ejerce sobre éstas [las mujeres] por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia" (art.1.1)

Esto significa que **las agresiones sexuales, el acoso en el lugar de trabajo, la trata de mujeres con fines de explotación sexual y la mutilación genital femenina NO se consideran violencia de género**

Esta limitación puede ser interpretada como el resultado de las contradicciones de una Ley que, por un lado, adopta el novedoso concepto de violencia de género y, por otro, arrastra las herencias de la arquitectura jurídica preexistente, que se apoyaba sobre el concepto de *violencia doméstica*

Esta arquitectura recibe la crítica del Consejo General del Poder Judicial y contraviene claramente las indicaciones de las Naciones Unidas.

Esta limitación es aún más grave si consideramos que la Ley estatal, debido a su rango (superior a las leyes autonómicas) crea un techo competencial que impide que leyes más amplias puedan desplegarse en toda su amplitud. Al contrario, acaban acotando su ámbito de actuación al marco establecido por la ley estatal (es éste, por ejemplo, el caso de la Ley Foral 22/2002, de 2 de Julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra) acaben

2. Con respecto a la aplicación de la misma

Se ha privilegiado la acción punitiva y, por el contrario, no se ha creado la infraestructura necesaria para alcanzar los objetivos de prevención y protección también contemplados

2.1 Sensibilización y prevención

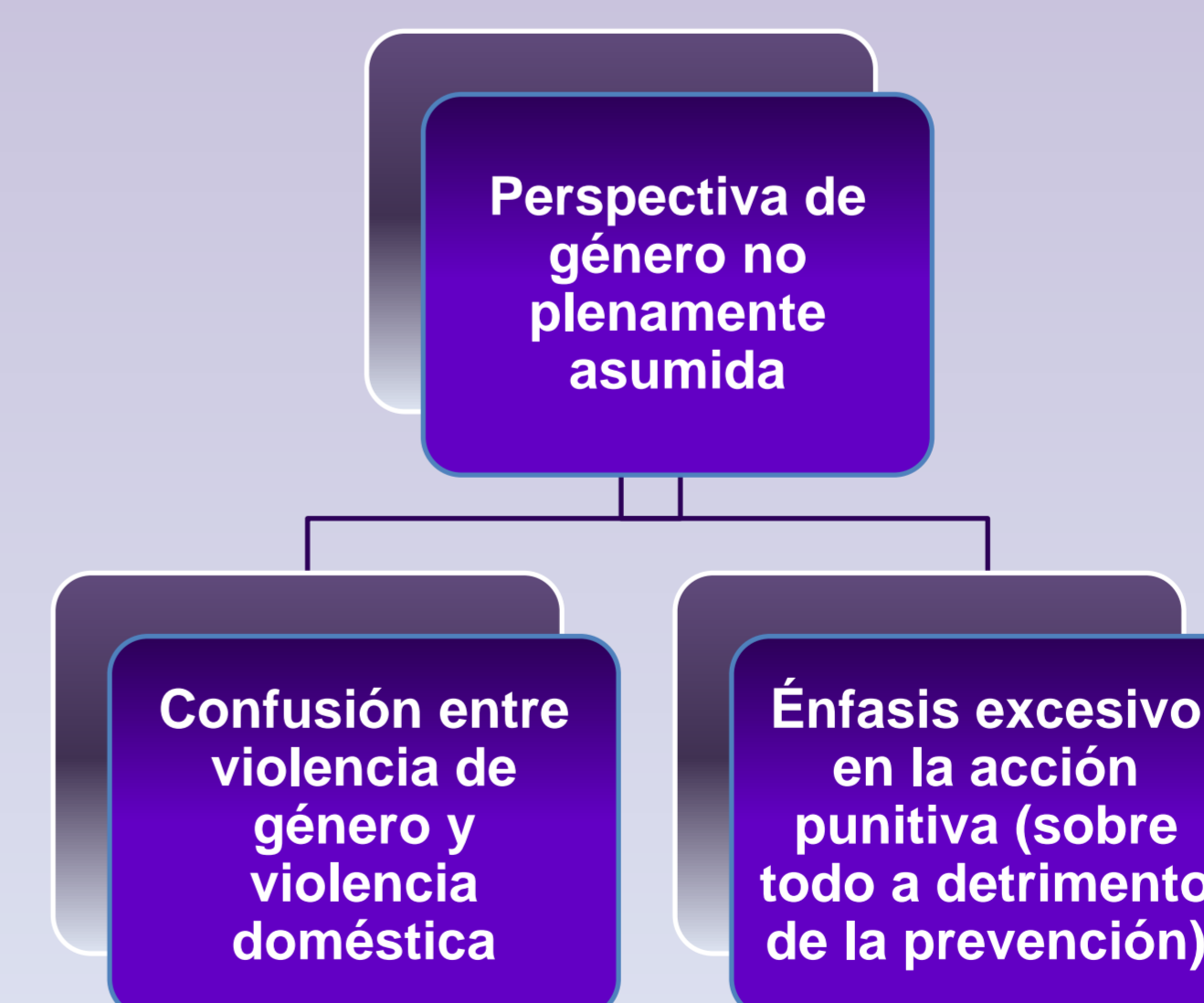
Ausencia de una diferenciación explícita entre *sensibilización* (ej, campañas periódicas) y *prevención* (acciones de más amplio respiro que miren a una transformación en profundidad de la estructura social que causa la violencia)

La gran parte de las acciones que se realizan son de sensibilización, y además dirigidas casi únicamente a mujeres víctimas, sin que apenas se encuentren campañas destinadas a varones agresores (o cómplices)

Casi no se llevan a cabo actividades de prevención (entendiendo como verdaderamente preventivas todas aquellas acciones que tengan como meta la consecución de la igualdad entre géneros). Esta carencia es aún más grave si consideramos que se trata de un cambio de nivel estructural, que sólo se puede conseguir se realiza un esfuerzo intenso y constante en esa dirección

2.2 Protección

Si bien el art. 17.1 establece que "todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, tienen garantizados los derechos reconocidos en esta Ley", en la práctica existen diferentes elementos de exclusión (mujeres inmigrantes en situación de irregularidad administrativa, mujeres con enfermedad mental, mujeres con problemáticas duales, etc.)



Conclusiones

En conclusión, podemos afirmar que la Ley Orgánica presenta tanto virtudes como defectos:

- Las virtudes, sobre todo si se compara la Ley Orgánica con la normativa preexistente, responden a la introducción de la perspectiva de género en el texto legal y reflejan los grandes avances vividos por la sociedad española en los últimos años
- Los defectos, por el contrario, muestran que la perspectiva de género ha sido sí introducida a nivel formal pero no asumida en todas sus consecuencias y, de esta manera, nos recuerdan que todavía queda mucho camino por recorrer

Las asociaciones de mujeres migrantes en Bizkaia: herramientas para la lucha contra la discriminación múltiple

Raquel Royo- Universidad de Deusto

María Silvestre- Universidad de Deusto

.....

.....

Alba Alonso- Universidad de Santiago de Compostela

PANEL 12 - GÉNERO

Los estudios de género han mostrado un creciente interés por tener en consideración la presencia de desigualdades múltiples que afectan a la vida de las mujeres. Uno de los colectivos que ha recibido notable atención es el de las mujeres migrantes, que sufren la intersección de diversas desigualdades tales como el género, el origen étnico o la clase social. Ello deriva en situaciones de especial vulnerabilidad. En el contexto actual de políticas de austeridad y desmantelamiento del estado de bienestar, gana especial relevancia escudriñar su situación, así como profundizar en las estrategias para su mejora. Con ese objetivo, este trabajo centra su atención en el análisis de las asociaciones de mujeres migrantes en la provincia de Bizkaia. Se entiende que estas asociaciones constituyen una rica fuente de conocimiento acerca de la situación actual de este colectivo. También un interesante instrumento para combatir las desigualdades, actuando como espacio para la generación de estrategias de *afrentamiento* y empoderamiento, que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida. Con el fin de abordar estos aspectos, se ha realizado un censo de asociaciones de mujeres migrantes, así como de asociaciones de migrantes que cuenten con secciones específicas en ese ámbito. Ello permitió conformar una muestra de informantes clave –con criterios de edad, nacionalidad, territorio, etc.- y realizar tres grupos de discusión correspondientes a los diferentes ejes de análisis –diagnóstico, pronóstico, empoderamiento-. Su análisis expone de manera fehaciente el especial impacto que el actual contexto de crisis tiene

sobre este colectivo, y coincide con estudios previos en resaltar la utilidad de este tipo de organizaciones y la pertinencia de apoyar su desarrollo e instituir las como interlocutores clave para el desarrollo de políticas de lucha contra que tengan en cuenta la intersección de diferentes desigualdades.

Palabras clave: desigualdades múltiples, mujeres migrantes, género, País Vasco

LAS ASOCIACIONES DE MUJERES MIGRANTES EN BIZKAIA: HERRAMIENTAS PARA LA LUCHA CONTRA LAS DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE

1 Introducción y objetivos de la investigación

Este proyecto aborda la **descripción del tejido asociativo de las mujeres migrantes de Bizkaia**, así como una **aproximación cualitativa** a las problemáticas de estas mujeres en el **contexto de crisis**, a las **estrategias de afrontamiento** de dichas problemáticas y a la **contribución de las asociaciones al empoderamiento y a la lucha contra la discriminación múltiple**.

Los **objetivos generales** de esta investigación son los siguientes:

OBJETIVO 1. DESCRIPCIÓN DEL TEJIDO ASOCIATIVO DE LAS MUJERES MIGRANTES

OBJETIVO 2. IDENTIFICACIÓN DE LAS PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS SUFRIDAS EN EL CONTEXTO DE CRISIS POR LAS MUJERES MIGRANTES

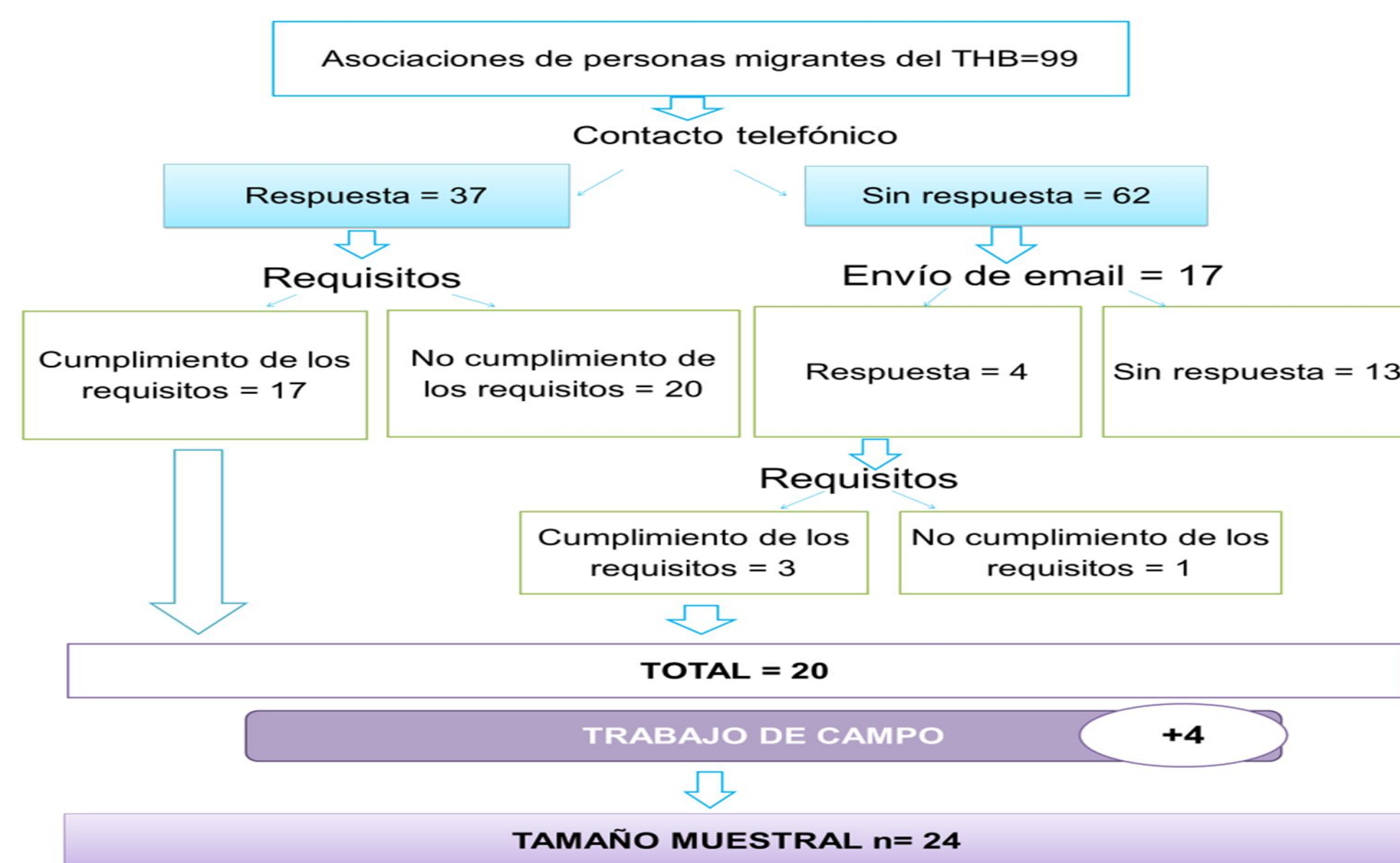
OBJETIVO 3. IDENTIFICACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE AFRONTAMIENTO RESPECTO A LAS PROBLEMÁTICAS DETECTADAS

OBJETIVO 4. ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DE LAS ASOCIACIONES A LOS PROCESOS DE EMPODERAMIENTO

OBJETIVO 5. EVALUAR LA POTENCIALIDAD DE LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES MIGRANTES COMO HERRAMIENTA DE LUCHA CONTRA LAS DISCRIMINACIONES MÚLTIPLES

2 Metodología

Partiendo de un censo de asociaciones de inmigrantes de Bizkaia, se ha contactado con ellas telefónicamente, y en caso necesario, por mail, seleccionando aquellas que cumplen los requisitos de la investigación. El trabajo de campo (3 grupos de discusión con mujeres de asociaciones) ha permitido identificar otras 4 asociaciones, lo que hace un total de 24.



Yo creo que las asociaciones son formas de sujetarse: ¿no? (...) son redes que se crean y uno se puede apoyar en el otro (...) están sosteniendo, algunos cubriendo, las necesidades que las administraciones no llegan a cubrir (A4)

Yo creo que las asociaciones hemos estado antes de la crisis, y después de la crisis. Yo creo que tenemos una capacidad de adaptación, y creo que nosotros deberíamos tener estrategias para servir a la gente. (A7)

La intención es que es como si yo todo lo que hubiera logrado no valiera aquí. Es como empezar de cero... (A5)

Estar en el terreno para mí es la clave, ¿no? Meter gente preparada hasta estar donde se necesitan. Al final hablamos de derechos, tanto sociales como de salud, etc... (A8)

5 Conclusiones

- Existen **24 asociaciones de mujeres migradas** en Bizkaia (18 son grupos específicos de mujeres en asociaciones mixtas).
- Las mujeres migrantes se enfrentan a un **proceso de “desempoderamiento” en la sociedad receptora** que supone múltiples desventajas en los diversos ámbitos de la vida social, que se han **agravado con la crisis**
- Las voces, capacidades y recursos de las mujeres migrantes, socialmente invisibilizados, se canalizan en las **asociaciones como espacios de apoyo mutuo**.
- Las **asociaciones** proporcionan un espacio propicio para **satisfacer los intereses tanto prácticos como estratégicos** de las personas que las integran.
- Constituyen un espacio propicio para **generar estrategias de afrontamiento** para lidiar con las **dificultades más elementales** a las que se enfrenta una persona migrante en la sociedad de acogida.
- Las dificultades que emergen **en periodo de crisis obligan también a desarrollar estrategias de afrontamiento** para cubrir carencias que se agravan en la actualidad. Con ello se indica de nuevo la **capacidad de adaptación de las asociaciones y su eficacia en la generación de nuevas formas de afrontar los cambios en el contexto**.
- Las consultadas **demandan más facilidades para la formación y la homologación de títulos, sensibilidad hacia la diversidad y contacto con la realidad en los servicios y más recursos para el tejido asociativo**

“Hacemos muchas actividades que están todas ellas vinculadas con el empoderamiento de la mujer. Porque, por lo menos, hay una gran parte del grupo que nos definimos como feministas, sin intentar que las demás se definan” (A6)

“Antes nunca había sentido el racismo (...) el primer día fue que me lo puse (el hijab); insultos... de todo. Mi hermana venía a casa llorando, y cada día más, y, bueno, digo: “esto cambiará”; ¡qué va!, cada día es peor, hacia nosotras, ¡eh!, como mujeres, no atacan al hombre” (A1)

“Es cuestión de integración, y de ponerse en los zapatos del otro” (A6)

presenciamos una situación de violencia (...) Y si que estuvimos ahí, y si que hicimos el acompañamiento, e interponer la denuncia, porque es lo más importante, y posterior a eso hicimos todo un proceso de acompañamiento... (...) ¿nosotras que hacemos? ¡Vamos todas. Qué iba no sé dónde, ahí nos presentábamos, y nos movíamos todas para acompañarla” (A7)

3 Resultados del censo de las Asociaciones de Mujeres Migrantes de Bizkaia (N=24)

Aspectos más importantes del tejido asociativo

14 años de recorrido máx.

CARÁCTER DE LA ASOCIACIÓN	SECTOR DE INTERVENCIÓN PREDOMINANTE	PERFIL DE PERSONAS INTEGRANTES			IDIOMAS HABLADOS
		Origen	Sexo	Edad	
Asociación de Mujeres 6/24	Intervención Sociocultural (de carácter voluntario)	Latinoamérica	+ Mujeres	40-50 años aprox.	
Grupo en asociación mixta 18/24		África Subsahariana	- Mujeres		

4 Resultados obtenidos de los grupos de discusión

1. Grupo de discusión Diagnóstico

Dificultades y demandas de las mujeres migrantes

Ámbito	Dificultades	Demandas
Vida cotidiana	<ul style="list-style-type: none"> Racismo, agravado Mitos contra las mujeres inmigrantes “Desempoderamiento” y falta de valoración Idioma como primer obstáculo. 	<ul style="list-style-type: none"> Mayor integración (no asimilación) Desmitificar Más recursos para formación
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> Homologación de títulos Nichos “para inmigrantes” Rechazo/ocultación de las diferentes Más “puertas cerradas” con la crisis 	<ul style="list-style-type: none"> Facilidades para homologación Programas para el empleo
Trabajo reproductivo	<ul style="list-style-type: none"> Feminizado, invisibilizado Falta de apoyo más allá de la ayuda mutua entre “paisanas” 	<ul style="list-style-type: none"> Corresponsabilidad
Salud	<ul style="list-style-type: none"> Falta de atención a la diversidad (cultural, de idioma...) 	<ul style="list-style-type: none"> Sensibilidad hacia la diversidad
Violencia contra las mujeres	<ul style="list-style-type: none"> Mayor vulnerabilidad <ul style="list-style-type: none"> Falta de red familiar Situación de ilegalidad Amenazas a familiares en origen Aumento de violencia con la crisis 	<ul style="list-style-type: none"> Más información Acompañamiento Profesionales inmigrantes “en el terreno” que entiendan las pautas culturales
Redes sociales y de apoyo	<ul style="list-style-type: none"> Soledad Dificultades económicas de las asociaciones que son espacios de apoyo mutuo 	<ul style="list-style-type: none"> Más recursos para las asociaciones

2. Grupo de discusión Afrontamiento

Actividades de las asociaciones

Tipo de Interés	Actividad	Contribución
Intereses prácticos	Talleres formativos	<ul style="list-style-type: none"> Aprendizaje de idiomas Detección de necesidades Mejora empleabilidad Dar a conocer su realidad a agentes externos (escuelas, org. de mujeres etc.)
	Actividades culturales	<ul style="list-style-type: none"> Dar a conocer su realidad a agentes externos (escuelas, org. de mujeres etc.) Desmontar mitos Conocer mejor el entorno inmediato
	Información y asesoría	<ul style="list-style-type: none"> Información y apoyo a las personas migrantes sobre aspectos básicos (empleo, servicios públicos etc.)
Intereses estratégicos	Apoyo y acompañamiento	<ul style="list-style-type: none"> Acompañamiento a mujeres que sufren violencia
	Empoderamiento	<ul style="list-style-type: none"> Empoderamiento, crecimiento personal y creación de lazos sociales
	Sensibilización	<ul style="list-style-type: none"> Sensibilización sobre igualdad de género e interculturalidad
	Incidencia política	<ul style="list-style-type: none"> Cooperación con otros agentes sociales e institucionales

Ejemplos de estrategias de afrontamiento que surgen durante el periodo de crisis

Tipo de dificultad	Tipo de estrategia generada
Económica	<ul style="list-style-type: none"> Recaudación de dinero Intercambio de ropa infantil
Conciliación Empleo	<ul style="list-style-type: none"> Creación de redes informales de cuidado Creación de bases de datos para facilitar la búsqueda de empleo
Sostenibilidad de las asociaciones	<ul style="list-style-type: none"> Actividades dirigidas a recaudar dinero

3. Grupo de discusión Empoderamiento

EMPODERAMIENTO	Variables	Definiciones y Finalidad
Empoderamiento Individual	Relación identidad-autoestima	La afirmación de la identidad individual, más allá de ser mujer o inmigrante, la realizan a partir de su formación previa, para subrayar la falta de reconocimiento, que afecta a la autoestima. Pertenecer a una asociación permite empoderamiento individual gracias a la información obtenida y compartida, pero también a la valoración y reconocimiento obtenido.
Empoderamiento Colectivo	Redes	El valor de las redes, de la cooperación, para tener mayor incidencia en el cambio social.
	Aspectos comunes	El valor de la diversidad. Elemento en común: la defensa de los intereses de las mujeres. Ser referentes para otras mujeres.
Empoderamiento Comunitario	Participación política y social	Presencia en otras asociaciones. Reivindicación del cambio social y necesidad de ser parte activa del mismo.
Valoración potencialidad de las asociaciones	Autopercepción	Existe reconocimiento de la existencia de los tres niveles de empoderamiento. Uso de terminología feminista: empoderamiento, patriarcado, sororidad. Las asociaciones ámbitos de acogimiento, integración y enraizamiento.

AGRADECIMIENTOS: este proyecto se ha realizado con la financiación de la Diputación Foral de Bizkaia

Autoría: Alba Alonso Álvarez, Ainhoa Díez Sanz, Ester Escudero Espinal, Lía González Estepa, Estibaliz Linares Bahillo, Raquel Royo Prieto, MaríaSilvestre Cabrera



Las violencias de género 2.0: Un estudio en jóvenes de Sant Boi de Llobregat

Ruth Vilà Baños

M.José Rubio Hurtado

Universitat de Barcelona

Panel 12 – GÉNERO: Políticas sociales, discriminación y desigualdades de género

Abstract

TEMA DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS DE PARTIDA

El concepto de cyberacoso se conoce como un comportamiento que conlleva repetidas, no deseadas e intrusivas amenazas, hostigamientos o difamaciones a través de comunicaciones en espacios virtuales. El 36% de los jóvenes españoles sufren acoso online. Las relaciones asimétricas de poder basadas en el género que se dan en la vida offline se reproducen en los espacios virtuales.

El caso específico de la violencia de género en internet se aborda a menudo desde el análisis del porcentaje de mujeres víctimas de cyberacoso, o bien la utilización de internet como un elemento más de hostigamiento de parejas y exparejas. Ciertamente, la mayoría de las investigaciones existentes acerca del acoso en la red no analizan en profundidad la violencia de género, y en las investigaciones sobre violencias de género, no se incluye las violencias a través de la red.

Plantemos una propuesta diferente en su abordaje, atendiendo a las causas, basadas en unas relaciones asimétricas de poder encaminadas a perpetuar la desigualdad. Los indicadores surgen de las imposiciones normativizadas para los géneros que establece la ideología patriarcal.

DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS

Es un estudio por encuesta con el cuestionario de violencias de género 2.0, que reúne diferentes escalas que abarcan el conjunto de acciones de violencia de género que se dan en los entornos virtuales, basadas en las siguientes dimensiones: apartarse de la normatividad sexual femenina, transgredir el género, no someterse a los patrones estéticos, roles y estereotipos, violencia relacionada con el mito del amor romántico y acoso sexual.

La población son adolescentes y jóvenes estudiantes de Educación Secundaria Obligatoria de Sant Boi de Llobregat. En esta comunicación presentamos los datos del estudio piloto de

validación del instrumento. La muestra, intencional, ha sido de 155 estudiantes de primero y cuarto curso de ESO.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Los y las adolescentes consideran que los espacios virtuales se prestan más a la violencia que cara a cara. Y son ligeramente conscientes de que ciertas acciones conllevan un riesgo asociado de padecer violencia. Tienen un concepto de violencia de género 2.0 no demasiado amplio. Revisar el móvil de la pareja es considerado menos violento, parece un comportamiento más normalizado entre los adolescentes.

Los y las adolescentes no consideran que tengan un comportamiento agresor en los entornos virtuales y en menor medida que suelen ser víctimas de agresión. En cambio, reconocen más haber observado violencia entre sus iguales. Cuando ejercen violencia, las acciones que destacan son: controlar a la pareja en las redes sociales o revisar las llamadas de su móvil, seguido de insultar a una chica en las redes por tener varias parejas o asediarla por ser provocativa, insultar a una chica por ser poco atractiva y participar en páginas que puntúan a las chicas. Cuando han sido víctimas, han recibido sobre todo insultos por ser poco atractivas, se han sentido controladas en las redes sociales y les han revisado las llamadas de móvil. Las respuestas ante estas violencias de género 2.0 son mayoritariamente pasivas.

Keywords: Violencias de género, violencia online, jóvenes, normatividad patriarcal, cuestionario.

LAS VIOLENCIAS DE GÉNERO 2.0:

Un estudio en jóvenes de Sant Boi de Llobregat

Ruth Vilà
ruth_vila@ub.edu

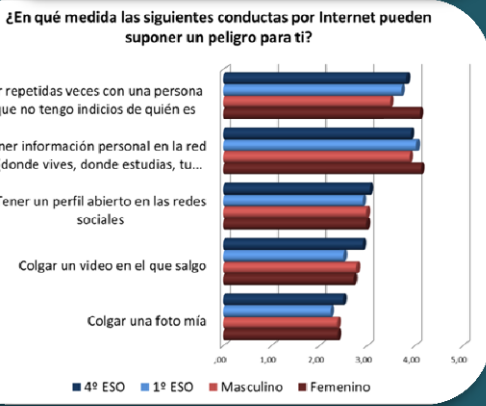
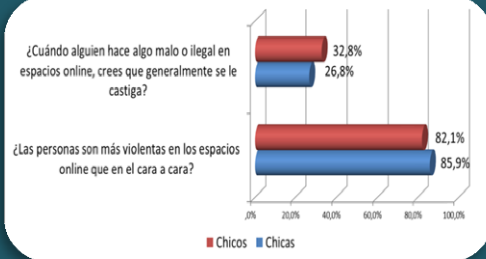
M. José Rubio
mjrubio@ub.edu

GREDI-Dona
http://www.ub.edu/gredi/



- Gran parte de los estudios se centran en las relaciones amorosas.
- El 80% de las víctimas de acoso a través de la red son mujeres y dos tercios de los agresores son hombres (organización WHOA, 2012).
- Se ejerce violencia contra mujeres, pero también contra homosexuales y transexuales, o aquellas/os que se aparten de los cánones establecidos.
- Las violencias de género offline se perpetúan en los espacios online.

Fuente: Donoso et al (2014) *Ciberacoso en función del género. Propuesta de análisis.* Actas del V Congreso universitario internacional "Investigación y género"



ESTUDIO POR ENCUESTA

49,7% 1º ESO
50,3% 4º ESO

51,4% Chicas
48,6% Chicos

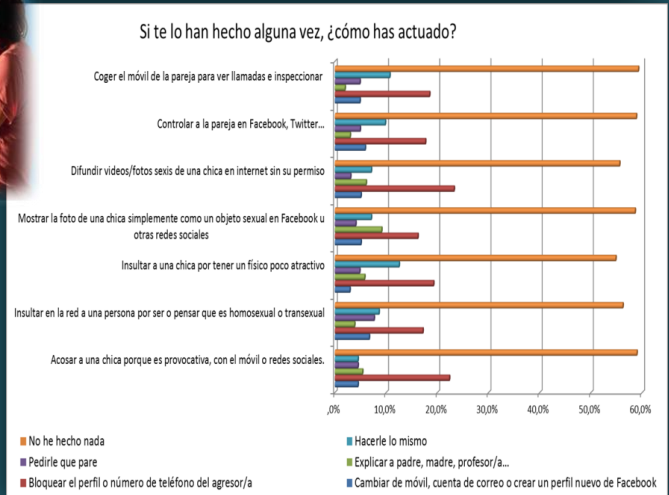
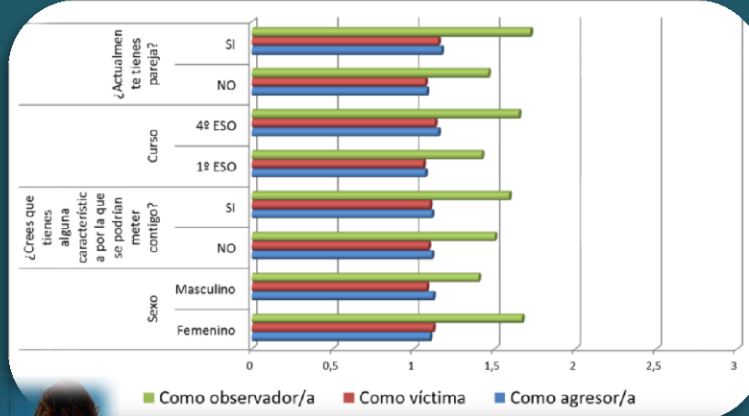
28,39% Tienen pareja

43,23% cree tener alguna característica de vulnerabilidad

N=1700
n=155

Cuestionario de violencias de género 2.0

- **Conciencia del riesgo de sufrir violencia en los entornos virtuales.**
- **Grado de percepción de la violencia de género en los entornos virtuales según categorías que surgen de la normatividad patriarcal.**
- **Experiencias sufridas en los entornos virtuales que surgen de la normatividad patriarcal (padecer, ejercer u observar violencia de género).**
- **Tipos de respuesta ante la violencia de género en los entornos virtuales (cuando la padecen, cuando la ejercen y cuando la observan).**
- **Datos contextuales.** Perfil digital, percepción de violencia e impunidad en la red, y experiencias en ciberacoso.



CONCLUSIONES

- Los recursos más utilizados son youtube y whatsapp, justamente los que se percibe menos riesgo de violencia. Facebook también se utiliza aunque se es más considerado los riesgos. La percepción del riesgo en internet se limita al hecho de chatear con extraños y colgar información personal en la red.
- Se cree que hay más violencia online que cara a cara y que se disfruta de cierta impunidad, especialmente las chicas.
- Se cree que se debería intervenir más diferentes órganos, menos la escuela. Especialmente lo señalan las chicas.
- Su experiencia en cyberbullying es especialmente destacable en las chicas, en los de primer curso de eso y en aquellos que señalan tener alguna vulnerabilidad.
- Los chicos manifiestan ser más agresores que las chicas en cyberbullying.
- El concepto de violencia en general lo tienen más amplio las chicas, en cambio, cuando se trata de elementos de las relaciones de pareja, las chicas tienen un concepto más restringido.
- La experiencia en violencias de género 2.0 destacan los observadores. Como víctimas destacan las chicas y como agresores los chicos.
- Las respuestas ante la violencia son pasivas mayoritariamente. Destaca que si son víctimas, también tienden a bloquear el dispositivo; y si no observadores/as, defender la víctima.

¿TU CHICO TE TRATA ASI?

ES CONTROLAR, ESPIONAR, ESPOLEAR, ESPOLEAR, ESPOLEAR... ¿O ES AMOR?

ROMPE CON LA DESIGUALDAD

2291

No es amor, identificalo

PANEL 13 – ENVEJECIMIENTO [ver panel]

CRISIS Y ENVEJECIMIENTO, RESPUESTAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Margarida Pla – Universidad de Vic.

Mercé Pérez Salanova – Universidad Autónoma de Barcelona.



REPS

RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL

BCN2015

C O N G R E S O

PANEL 13 – ENVEJECIMIENTO

CRISIS Y ENVEJECIMIENTO. RESPUESTAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Margarida Pla – Universidad de Vic.
margarida.pla@uvic.cat

Mercé Pérez Salanova – Universidad Autónoma de Barcelona.
merce.perez@uab.cat

En la presentación que hace la REPS de la convocatoria de este V Congreso, se alude de forma clara a la voluntad de propiciar un debate sobre las “políticas públicas desde la perspectiva del crecimiento inclusivo, la sostenibilidad social y medioambiental y las nuevas formas de expresión democrática”. La propuesta de Panel que presentamos se enmarca en esta voluntad de debate y de análisis crítico sobre uno de los aspectos que son centrales en la presente coyuntura: las personas mayores, las políticas públicas que les afectan, como se han visto afectadas estas políticas por el paradigma del envejecimiento activo, como han lidiado con los efectos de la crisis en pleno proceso de implementación de la llamada “Ley de la Dependencia”, y como todo ello está propiciando nuevos caminos de respuesta y de innovación social (utilizando en algunos casos las nuevas oportunidades del cambio digital y el uso de las TICs). Por otro lado, todo ello se enmarca en una evidente puesta en cuestión de la perspectiva con la que se operó en la segunda mitad del siglo XX en este tema, en momentos de clara diversificación y heterogeneidad del colectivo de personas mayores.

Se trata de un campo amplio, pero al mismo tiempo muy concreto, ya que afecta a un número creciente de personas y que acumula muchos recursos tanto públicos como privados, y sobre el que existen muchos interrogantes. Las incógnitas que existen entendemos que están propiciando nuevas iniciativas, que están poniendo en duda los marcos analíticos y las políticas que se desplegaron en la fase pre-crisis. El Panel, en este sentido, aspira a movilizar un amplio número de investigadores, expertos y operadores, a fin de presentar investigaciones ya en curso, experiencias de innovación pública y social al respecto, y nuevas perspectivas analíticas.

Las líneas maestras podrían ser:

- Políticas públicas de envejecimiento e impactos de la crisis
 - El paradigma de envejecimiento activo y su implementación en España
 - Los impactos de la crisis en los mayores de 60 años: trabajo, salud, pensiones, vivienda, exclusión...
 - Participación y empoderamiento de los mayores. Experiencias y perspectivas críticas
 - Cronicidad, atención y cuidado. Nuevas respuestas a viejos dilemas
 - El impacto del cambio tecnológico en las políticas de envejecimiento. Entre la autonomía y la individualización de responsabilidades.
-

PANEL 13. Envejecimiento

P: Ponencia / C: Comunicación / Post: Poster.

Sesión 1. Fecha: Viernes 6/02/2015 (12:15 a 14h)

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	Envejecer en tiempos de crisis	Eva Alfama; Sandra Ezquerro; Marta Cruells
P	Evaluación de la demanda potencial del retiro temporal remunerado a lo largo de la vida a cambio de retrasar la jubilación	Alfredo Alfageme; Begoña García Pastor
P	Políticas públicas de envejecimiento y financiación de la ley de dependencia más allá de la crisis	Rafael Beitia Alcalde; César Antón Beltrán; Isabel Herranz Donoso; Pablo Martínez García
C	Calidad de vida y participación social de los mayores de 55 años del programa universitario para mayores de la universidad Miguel Hernández de Elche	Esther Sitges Maciá; M ^a Carmen Segura Cuenca

Sesión 2. Fecha: Viernes 6/02/2015 (17:15 a 19h)

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	Destellos de envejecimiento activo sobre fondo de incertidumbres (y algunos retrocesos) institucionales: las políticas locales para la autonomía y la participación de las personas mayores en España	Ramon Canal Oliveras
P	Los recursos sociosanitarios en la atención a personas afectadas de Parkinson. Tendencia en la última década y propuesta a corto y medio plazo	Sagrario Arnaut Bravo; Neus Caparrós Civera; M ^a Carmen Portillo
P	Personas mayores, identidad y política pública: respondiendo al reto del envejecimiento desde el gobierno local	Gerard Domínguez Reig
C	El asociacionismo como instrumento de participación de las personas mayores en la provincia de Sevilla	Carlos J. Nuñez Gómez

**PANEL 13 – ENVEJECIMIENTO
CRISIS Y ENVEJECIMIENTO. RESPUESTAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

**El bienestar de las personas mayores en los hogares
multigeneracionales en España desde una perspectiva comparada**

Almudena Moreno Mínguez. Universidad de Valladolid (almudena@soc.uva.es)
Juan Antonio Vicente Vírveda, Universidad de Educación a Distancia
(javicente@cee.uned.es)

(Por favor no citar sin aprobación de los autores. Gracias)

Resumen

En las últimas décadas se han producido numerosos cambios en las estructuras y tipologías familiares en relación con el progresivo envejecimiento de la población. En este proceso de transformación la familia extensa o también llamados hogares multigeneracionales han experimentado un descenso en la mayoría de los países europeos pero no así las relaciones entre generaciones que han cobrado cierta intensidad (Bengtson, 2001, Hagestad, 2006). Aunque los estudios sugieren que el fenómeno de los hogares multigeneracionales es más frecuente en los países del sur de Europa que en el norte de Europa debido a factores culturales, familiares y al limitado desarrollo de las políticas sociales destinadas a la dependencia en los países del sur de Europa (Koslowski Smith, 2009; Tomassini et al., 2004), sin embargo contamos con escasos estudios que den cuenta de la calidad de las relaciones familiares en este tipo de hogares y de la satisfacción de las personas mayores que viven en ellos (Albuquerque, 2011, Hank and Buber, 2009, Koslowski, 2009). Por tanto, el propósito de esta investigación es analizar el bienestar de las personas mayores de sesenta años que viven en hogares multigeneracionales en comparación con las que viven en su propio hogar en pareja o solos. El análisis tiene un propósito comparado y tiene como objetivo analizar y descifrar las diferencias existentes entre países respecto al bienestar subjetivo de estas personas en relación con el tipo de hogar en el que viven, teniendo como telón de fondo el marco del Estado de bienestar, las políticas sociales de la dependencia y los modelos familiares. La hipótesis subyacente en este análisis parte de la idea sugerida en investigaciones previas de que en España vivir en un hogar multigeneracional aumenta el bienestar subjetivo de las personas mayores mientras que en los países del norte de Europa esta tendencia no está tan clara por cuestiones fundamentalmente culturales, familiares e institucionales. La metodología utilizada en este análisis comparado se basa en la aplicación de análisis de correlación y regresión basados en los “árboles de decisión” y la fuente de datos utilizada es la European Quality of Life, 2011-2012.

Palabras clave: Envejecimiento, calidad de vida, bienestar, familia extensa.

Introducción

El cambio en las estructuras familiares en Europa ha sido ampliamente estudiado en Europa y generalmente se ha asociado con los cambios sociales, económicos y políticos de la historia europea más reciente. Ya desde los primeros estudios se encontraron diferencias sustanciales en las estructuras familiares en Europa (Hajnal, 1965, 1982), quien trazó una línea imaginaria divisoria en la Europa preindustrial para explicar las diferencias en la edad de matrimonio y en la formación de las familias. Esa línea imaginaria que marcaba diferencias entre el norte y el sur de Europa sigue siendo hoy todavía de cierta utilidad para explicar las diferencias que aún permanecen en la incidencia de los hogares multigeneracionales en el norte y sur de Europa (Saraceno, 2008).

El primer trabajo empírico sobre las tipologías familiares en Europa es el trabajo histórico de Laslett (1972), quien por primera vez habla de los hogares multigeneracionales o familias extensas. De acuerdo con Hammel and Laslett (1974), las familias extensas se conceptualizan como los hogares que contienen más de un núcleo familiar, también denominadas “multiple family household” (hogares multigeneracionales) por Naciones Unidas (United Nations, 2007). De acuerdo con Laslett (1972) este tipo de núcleos familiares son característicos de los países del sur de Europa y el Reino Unido, dado que tradicionalmente en RU se contabilizaba al servicio como parte de la familia.

La familia extensa ha sido objeto de estudio reciente como prototipo característico de los países del sur de Europa, caracterizados por una reducida protección del Estado del bienestar a las familias (Ferrera, 1996; Leibfried, 1992; Moreno and Serrano, 2009), por la limitada secularización y permanencia de valores tradicionales (Inglehart, 2003), fortaleciendo estos hechos los lazos familiares y la solidaridad intergeneracional (Reher, 1998, Moreno Mínguez, 2013; Calzada, 2013). En este contexto de análisis nos encontramos con numerosos trabajos de investigación que han destacado la existencia de un modelo de familia mediterránea caracterizada, entre otros factores, por la solidaridad intergeneracional y por la moderada incidencia de los hogares multigeneracionales en comparación con otros países europeos (Naldini, 2003, Iacovou and Skew, 2011; Eurofound, 2014).

Si bien contamos con numerosos estudios que dan cuenta de la transformación de las tipologías y estructuras familiares en Europa son más bien escasos los estudios disponibles que analizan la relación entre las prácticas de solidaridad intergeneracional asociadas con las familias extensas y el bienestar de las personas que residen en este tipo de hogares. En concreto Bengtson (2001) se refiere a seis dimensiones de la solidaridad intergeneracional dentro de las familias (afectuosa, consensuada, normativa, funcional, estructural y asociativa). Todas ellas se refieren a las relaciones y prácticas que mantienen los miembros de las familias. En el caso de los hogares multigeneracionales, Alburquerque (2008) destaca que todas estas dimensiones de las relaciones intergeneracionales incrementan el bienestar de los individuos y de la sociedad en general. En base a esta interpretación cabría esperar que en aquellos países donde los hogares multigeneracionales son más frecuentes y donde mayor porcentaje de personas mayores de 60 años viven en este tipo de hogares, mayor será el nivel de bienestar de estas personas en comparación con otros países donde las familias multigeneracionales y la solidaridad intergeneracional está menos arraigada. Si bien se

han hecho numerosos estudios sobre la evolución de las tipologías y estructuras familiares en Europa (Fokema and Liefbroer, 2008; Hammel and Laslett, 1974; Hantrais et. al, 2006; Iacovou and Skew, 201; Keilman, 1987; Saraceno, 2008; there is little evidence on the characteristics of well-being and quality of life of these type of household in Europe (Albuquerque, 2011, Hank and Buber, 2009, Koslowski Smith, 2009).

Due to there is great plurality in the EU Member States, we group the EU-15 countries using different criterios. El primero se refiere a la tipología diseñada por Iacovou (2004) quien se inspira en los trabajos de Reher (1998); investigador que evidencia una elevada frecuencia de los lazos familiares y de hogares multigeneracionales en Europa del sur en comparación con la Europa del Norte. Otro criterio para hacer la agrupación de países para nuestro análisis ha sido el modelo tipológico de Estados de bienestar de Esping Andersen (1990; 1999). Concretamente en los países mediterráneos (España, Italia, Grecia y Portugal), las reducidas políticas familiares de apoyo a la familia y a la dependencia han contraído el proceso de desfamiliarización favoreciendo un modelo de familia caracterizado por la solidaridad familiar y el familismo. Por último hemos utilizado los trabajos de Inglehart (2003) sobre los valores para diferenciar a los países del norte de Europa, caracterizados por la secularización y un destacado grado de individualización, de los países del sur de Europa donde la cultura familista y la limitada secularización han contribuido a reforzar los lazos entre generaciones y la solidaridad intergeneracional. En base a estos criterios hemos hecho la siguiente agrupación de países:

Tabla 1. Tipificación de los cluster utilizados en el estudio

El primer grupo de nuestra tipología es el cluster denominado “nórdico”, (Dinamarca, Finlandia, Suecia, Países Bajos e Islandia). Este grupo de países se caracteriza por un reducido porcentaje de hogares multigeneracionales, por unas generosas políticas familiares y por la independencia residencial de las personas mayores de 60 años. El segundo grupo consiste en un cluster de países integrados por Alemania, Bélgica, Francia y Reino Unido, caracterizado por una intensidad media de hogares multigeneracionales, por una política familiar protectora con las familias que tienen cargas familiares, excepto en Reino Unido. En los indicadores seleccionados, estos países ocupan una posición intermedia respecto a los otros dos clusters. El tercer cluster esta formado por los países del sur de Europa (España, Italia, Grecia y Portugal), caracterizados por una moderada frecuencia de hogares multigeneracionales, por la prácticamente ausencia de una política familiar de la dependencia y por la generalización de los denominado valores familistas (Moreno Mínguez, 2013; Naldini, 2003).

Partiendo de esta tipificación el objetivo de este artículo es analizar el bienestar de las personas mayores de 60 años desde la perspectiva del hogar teniendo como eje vertebrador las distintas formas de coresidencia de este colectivo en los distintos países. Para tal fin hemos utilizado como variable de referencia los hogares multigeneracionales en cada grupo de países. El bienestar subjetivo de este colectivo se ha estudio desde diferentes perspectivas utilizando diversos indicadores (Khan and

Raeseide, 2014; Stone et al, 210; Deaton, 2008; Ulloa, 2014; Wikman et al., 2011). De acuerdo con estos estudios, el bienestar subjetivo y la salud esta asociada a la edad. De hecho el bienestar subjetivo ha sido considerado con un factor muy importante de la salud asociado con la calidad de vida (CV) (Bowling 1997; Smith et al. 2002). Research has consistently reported that poor health is associated with ill-being (Yang et al. 2012; Connell et al. 2012). De acuerdo con Hafiz et al. (2014), la calidad de vida (CV) se mide a partir de variables subjetivas y objetivas y está relacionada con la edad, el sexo y la salud dependiendo de cada contexto regional y geográfico. En la literatura la salud ha sido medida a través de una gran variedad de escalas, como por ejemplo las Connell et al. (2012) and Bowling (1997). Sin embargo, nosotros defendemos que la CV es un indicador que mide el bienestar de los individuos desde una óptica multidimensional que generalmente incluye valoraciones subjetivas tanto positivas como negativas de diversos aspectos de al vida (CDC 2013; Moreno Mínguez, et al., 2014). En la literatura encontramos otras dimensiones del bienestar de las personas ancianas tales como los ingresos, la vivienda, el vecindario en el que viven, la participación e integración en la comunidad y las relaciones familiares (OECD 2010a; OECD 2010b; 2011; Dolan et al. 2008).

Los estudios disponibles sobre este colectivo de población evidencian que la valoración sobre su calidad de vida está relacionada con el estado de salud y con otros aspectos relacionados con el bienestar subjetivo, además de la salud (Green et al., 1992; Singh and Misra, 2009). Estos factores identificados en numerosas investigaciones se refieren a las condiciones económicas, a las relaciones familiares o la realización de actividades comunitarias y sociales. Sin embargo no contamos con estudios sobre la asociación entre la dependencia familiar, el tipo de hogar en que viven estas personas y la calidad de vida y bienestar de los mismos. En este artículo nos vamos a ocupar de analizar cómo la convivencia de estas personas en hogares multigeneracionales contribuye al bienestar subjetivo y a la calidad de vida de este colectivo en los países del sur de Europa. Sin embargo hay que señalar que las investigaciones realizadas a tal efecto destacan que las tendencias relativas al “binestar subjetivo” no son homogéneas entre los diferentes países porque intervienen numerosos factores culturales, institucionales, económicos y familiares. Estos factores incluyen aspectos como el estilo de vida, las redes y relaciones familiares, lo contactos sociales mantenidos o el tipo de “Estado de bienestar” o política pública de cuidado (Viazzo, 2003; Bettio, 2004). En términos de contactos y redes familiares, los datos evidencian que en los países mediterráneos comparten una cultura familista y un elevado grado de solidaridad intergeneracional (Kalmijn & Saraceno, 2008; Moreno Mínguez, 2010). Los datos disponibles también evidencian que en estos países el apoyo económico y emocional de los hijos hacia sus padres ancianos es mayor que el de los países del norte de Europa (Daatland & Herlofson, 2003). Por el contrario, la participación en redes sociales como el voluntariado es mayor entre la población anciana de los países del norte de Europa que en el sur de Europa (Erlinghagen & Hank, 2006). Aunque contamos con pocos estudios que vinculen el bienestar de este colectivo con el tipo de hogar en el que viven estas personas, algunos estudios han destacado tendencias de interés. Así, por ejemplo los análisis de Aranda (2013) han evidenciado que vivir en un hogar multigeneracional reduce el estado depresivo de estas personas en los países del sur de Europa. Sin embargo, para los países del norte de Europa no se detecta tal asociación significativa entre las formas residenciales de los ancianos y su estado de ánimo depresivo. El resultado más destacado de este estudio para nuestro objetivo es que, independientemente de las necesidades económicas de este colectivo, los fuertes lazos

familiares y el hecho de vivir en hogares multigeneracionales incrementa la probabilidad psicológica de sentirse mejor en términos de salud entre las personas ancianas de los países del sur de Europa. Sin embargo conocemos muy poco sobre la relación entre el bienestar subjetivo y el tipo de hogar en que viven estas personas. Especialmente nos interesa conocer el bienestar de las personas dependiendo del tipo de hogar en el que viven (extenso, unipersonal, etc.) y las diferencias observadas entre países. Los resultados recogidos en los escasos estudios existentes son contradictorios, ya que concluyen que en los países mediterráneos, donde los lazos familiares son muy fuertes y las familias extensas son más numerosas que en otros países europeos el sentimiento de soledad es mayor. Por ejemplo, estos estudios evidencian que los ancianos italianos se sienten más solos que los holandeses, a pesar de que estos últimos viven solos en mayor proporción que los italianos (Van Tilburg, Gierveld, Lecchini, y Marsella, 1998). Esto podría explicarse por las elevadas expectativas de apoyo familiar que tienen los italianos y, por tanto, la correspondiente mayor sensación de decepción cuando estas expectativas no se cumplen (Litwi, 2010; Kimm et al, 2014). De acuerdo con Van Tilburg et al. (1998) los sentimientos de soledad tienden a ser más frecuentes en las sociedades comunales en las que hay mayores expectativas de apoyo a la familiar. A esto se une que en los países mediterráneos la protección social del Estado de bienestar destinada a este colectivo es reducida en comparación con otros países europeos, lo que ha contribuido a reforzar las redes de solidaridad y apoyo familiar.

En suma, la literatura evidencia que el apoyo familiar hacia las personas ancianas difiere sustantivamente en los diferentes países europeos y además este apoyo parece funcionar de manera diferente dependiendo del país. En base a estas consideraciones teóricas nuestra hipótesis de partida es que en los países del sur de Europa (España, Grecia, Italia y Portugal), el bienestar de las personas mayores de 60 años dependen en mayor medida que en otros países del apoyo familiar y la coresidencia con los familiares. Cuando no se cumple esta expectativa de vivir con los familiares el sentimiento de soledad es elevado. Por el contrario, estas personas en los países del norte de Europa dependen menos para su bienestar de la familia, participan más activamente en la comunidad y se sienten menos solos, aunque vivan solos. En definitiva este paper se propone contrastar la idea de que el tipo de hogar en el que viven los ancianos está asociado de diferente forma con el bienestar subjetivo dependiendo del país y del tipo de Estado de bienestar.

El objetivo principal de este análisis es explorar el efecto de la estructura de los hogares en la que viven estas personas en la calidad de vida y bienestar de los mismos. Este análisis explora la asociación entre el tipo de hogar en el que viven (en pareja, solos, multigeneracional) y el bienestar y calidad de vida medido a través de indicadores como el estado de salud, el sentimiento de felicidad, la soledad, la satisfacción, el nivel de vida, etc.), comparando las respuestas de los países del sur de Europa con otros dos cluster de países europeos. Para dar respuesta a este objetivo general nos hemos planteado dos objetivos específicos:

- En primer lugar se analizará las diferencias existentes en las formas residenciales y tipos de hogar en los que viven las personas mayores de 60 años en los diferentes países seleccionados.

- En segundo lugar se examinará, desde una perspectiva comparada, la asociación existente entre las formas residenciales de este colectivo y el bienestar subjetivo y la calidad de vida.

Metodología y datos

El análisis presentado se basa en los datos de los países que participaron en la tercera ola de la Encuesta Europea sobre Calidad de Vida (EQLS) en 2012. Esta encuesta abarca los 27 Estados miembros de la UE en los que se entrevistó a un total de 43.636 personas. La Encuesta Europea sobre Calidad de Vida (EQLS) examina diferentes ámbitos de la calidad de vida tales como los dominios multidimensionales de calidad de vida, centrándose en los aspectos de calidad de vida, tales como las relaciones personales y sociales, la satisfacción, el estado de salud, la autonomía y el estado de ánimo.

Las variables utilizadas de la Encuesta de Calidad de Vida para realizar el análisis empírico que presentamos han sido las siguientes:

VARIABLES DE CALIDAD DE VIDA (RELACIONES SOCIALES Y OCIO)

- Q39a Contact with family members living in this household or elsewhere / Do you spend as much time as you would like?
- Q39b Other social contact (not family) / Do you spend as much time as you would like?
- Q39c Own hobbies, interests / Do you spend as much time as you would like?
- Q39d Voluntary work / Do you spend as much time as you would like?

VARIABLES DE BIENESTAR PERSONAL Y SATISFACCIÓN

- Q40c Your present standard of living / How satisfied are you?
- Q40d Your accommodation / How satisfied are you?
- Q40e Your family life / How satisfied are you?
- Q40f Your health / How satisfied are you?
- Q40g Your social life / How satisfied are you?
- Q40h Economic situation in [country] / How satisfied are you?
- Q41 Taking all things together on a scale of 1 to 10, how happy would you say you are?

VARIABLES CALIDAD DE VIDA (SALUD Y AUTONOMÍA)

- Q42 In general, would you say your health is ...
- Q43 Do you have any chronic (long-standing) physical or mental health problem, illness or disability?
- Q44 Are you limited in your daily activities by this physical or mental health problem, illness or disability?

VARIABLES BIENESTAR PERSONAL (ESTADO DE ÁNIMO)

- Q45a I have felt cheerful and in good spirits / Which is closest to how you have been feeling over the last two weeks
- Q45b I have felt calm and relaxed / Which is closest to how you have been feeling over the last two weeks
- Q45c I have felt active and vigorous / Which is closest to how you have been feeling over the last two weeks
- Q45d I woke up feeling fresh and rested / Which is closest to how you have been feeling over the last two weeks
- Q45e My daily life has been filled with things that interest me / Which is closest to how you have been feeling over the last two weeks
- Q46a I have felt particularly tense / Which is closest to how you have been feeling over the last two weeks
- Q46b I have felt lonely / Which is closest to how you have been feeling over the last two weeks
- Q46c I have felt downhearted and depressed / Which is closest to how you have been feeling over the last two weeks

Para realizar el análisis se han definido 3 clusters de países agrupados según la intensidad y frecuencia de los hogares multigeneracionales/familia extensa (Iacovou and Skew, 2011), el grado de secularización e individualización de los valores en los diferentes países europeos (Aranda, 2013; Inglehart and Wezel, 2005) y los modelos europeos de protección pública a la tercera edad y la dependencia (Pavolini and Ranci, 2008; Rodríguez Cabrero, 2011; Moreno and Serrano 2009). La combinación de estos factores nos ha permitido agrupar a los países con criterios analíticos probados en estudios anteriores. Los clusters definidos son los siguientes:

- Países nórdicos: Dinamarca, Suecia, Finlandia, Países Bajos e Islandia.
- Países Europa Central: Francia, Alemania, Bélgica y Reino Unido.
- Países del sur de Europa: España, Italia, Grecia y Portugal.

El enfoque metodológico utilizado en este trabajo se ha perfilado desde una doble perspectiva:

- Comparación del bienestar de las personas mayores que residen en hogares multigeneracionales entre los tres clusters definidos.
- Comparación del bienestar de las personas mayores que residen en hogares multigeneracionales frente a los que viven solos o en pareja en cada cluster, y comparación de los resultados obtenidos entre los diferentes clusters.

La primera parte del análisis se aborda a través del análisis de contingencia, en el caso de las variables cualitativas, o a través del test de la F de Snedecor si las variables son cuantitativas. La segunda fase del análisis se realiza a través de los árboles de decisión, cuya metodología se expone a continuación.

Los árboles de decisión presentan múltiples utilidades: segmentación, estratificación, predicción, reducción de datos y clasificación de variables, identificación de interacción

o fusión de categorías y discretización de variables continuas. El método de crecimiento utilizado en este análisis ha sido el **CHAID** (CHi-square Automatic Interaction Detection). Este procedimiento considera todos los cortes posibles en todas las variables, seleccionando aquél con el menor p-valor asociado al contraste estadístico χ^2 de Pearson, si la variable criterio es categórica, o el test de la F, si es continua. La búsqueda de la variable y el corte óptimo se lleva a cabo en dos fases. En la fase merge (fusión) se agrupan las categorías de las variables explicativas. En la segunda fase split (división) se selecciona la variable de corte. En la fase merge, en cada variable, se agrupan las categorías de cuya unión se obtenga la menor significación estadística (mayor p-valor) asociado al contraste correspondiente, siempre que éste supere un umbral prefijado de antemano, α_{merge} . Los pasos seguidos son los siguientes:

- Paso 1. Encontrar el emparejamiento de categorías que obtenga el mayor p-valor para el test de la χ^2 o de la F. Sea p^* dicho valor.
- Paso 2. Comparación de p^* con el umbral prefijado α_{merge} .
 - Si $p^* > \alpha_{merge}$ agrupar las dos categorías en una sola.
 - Si $p^* < \alpha_{merge}$ ir al paso 3.
- Paso 3. Ajustar el p-valor utilizando el multiplicador de Bonferroni, es decir:

$$P^{*'} = P^* \cdot B$$

siendo $B = \sum_{i=0}^{r-1} (-1)^i \frac{(r-i)^c}{i!(r-i)!}$ donde c representa el número original de categorías y r el número de categorías tras el agrupamiento.

En la fase **split** partiendo de los p-valores ajustados $p^{*'}$ de la fase anterior, se selecciona la variable con contraste más significativo, es decir, aquella cuyo valor de $p^{*'}$ sea igual a: $p^+ = \min(p^{*'})$. Si la significación estadística, p^+ , es inferior al mínimo prefijado α_{split} , se toma dicha agrupación como partición del nodo. Los pasos seguidos son, por tanto, los siguientes:

- Paso 1. Encontrar la variable predictora cuyo $p^{*'}$ = p^+ .
- Paso 2. Comparación de p^+ con el umbral prefijado α_{split} .
 - Si $p^+ < \alpha_{split}$ se particiona el nodo utilizando la agrupación de categorías obtenida de la fase merge.
 - Si $p^+ > \alpha_{split}$ se declara el nodo terminal.

En el trabajo que presentamos $\alpha_{split} = \alpha_{merge} = 0,05$. Asimismo, establecemos como criterios de parada del proceso un número mínimo de casos de 100 para los nodos “padre” y 50 para los nodos “hijo”. Respecto a la profundidad máxima de los árboles, se ha considerado 3 niveles, dado que se buscan estructuras que no sean excesivamente complejas.

Análisis de resultados

El análisis de las transformaciones en las tipologías familiares ha sido objetivo de estudio frecuente desde los años 70. Los hogares en Europa se han complejizado entre otros factores como consecuencia del envejecimiento de la población y la reducción de la fecundidad. El primer síntoma de cambio identificado por los historiadores y

demógrafos fue la reducción del tamaño medio de los hogares (Burch 1970; Laslett, 1972). A esto hay que añadir que given the improvements in longevity and the effects of economic crisis, family ties among extended family members are likely to become more important, such as those between generations (Bengtson, 2001, Hagestad, 2006). Research from the U.S. has shown significant increases in the prevalence of multi-generational and grandparent- headed households (Aquilino, 1990, Harrell et al, 2011; Pleau, 2010; Pew Research Center, 2010). According to Aranda (2014) little is known in Europe about trends in multigenerational characteristics of these households, and how these characteristics vary across Europe. Until recently there was clear evidence of a decline in intergenerational coresidence in Western industrialised countries (Palloni, 2001; Pampel, 1992; Ruggles 2007; Wall, 1995; Tomassini, 2004; United Nations 2005). En el caso europeo los datos disponibles no permiten contrastar que se haya producido un incremento de los hogares multigeneracionales como consecuencia de la crisis económica. Más bien, la tendencia observada lo que muestra es un claro declive de este tipo de hogares desde 1980. Lo que sí que parece significativo son las diferencias observadas entre el norte y el sur de Europa. En el caso de los países del norte la frecuencia de los hogares multigeneracionales es menor que en los países del sur de Europa, debido sobre todo a factores de tipo cultural e institucional. Thus, while evidence suggests an increase in co-residence between grandparents and grandchildren in the U.S. (Casper and Bryson, 1998), the limited analysis which exists does not appear to show a similar development in European countries although such living arrangements remain more common in Southern than in Northern Europe (Koslowski Smith, 2009, Tomassini et al., 2004). Los datos disponibles muestran una incidencia moderada de los hogares multigeneracionales en los países del sur de Europa. Esta tendencia ha sido paralela al descenso del tamaño medio del hogar como consecuencia de la reducción de la fecundidad, especialmente acentuada en los países del sur de Europa desde mediados de los años 70 (ver tabla 2). La tabla 2 muestra relevantes diferencias regionales respecto a la incidencia de los hogares multigeneracionales/extensos a partir de los datos aportados por la EU-SILC. En los países del norte de Europa la frecuencia de estos hogares es reducida, siendo tan sólo el 0,2 en Suecia, el 0,6% en Suecia, el 0,15 en Finlandia y el 0,2% en Dinamarca. Sin embargo este tipo de hogares es más habitual en los países del sur de Europa, donde suponen el 2,6% en Italia, el 4,5% en España, el 5,5% en Portugal y el 3,9% en Grecia. En Europa Central y Reino Unido, la frecuencia de este tipo de hogares es más reducida que en los países del sur de Europa pero moderadamente más elevada que en los países nórdicos. Las características de este tipo de hogar familiar varían según país. Destaca el hecho de que en los países del sur de Europa, este tipo de familias en casi un 50% conviven tres generaciones en un mismo hogar (abuelos, padres y nietos), mientras que en los países nórdicos este tipo de hogar es menos frecuente (ver tabla 2).

Tabla 2.- Características de los hogares multigeneracionales

Una vez identificado el mapa de los hogares multigeneracionales en Europa a continuación pasamos a analizar la asociación entre el tipo de hogar en el que residen las personas mayores de 60 años y el bienestar de estas personas, teniendo como referencia el hogar multigeneracional.

Nuestro análisis muestra sustantivas diferencias en la percepción del bienestar y la calidad de vida de las personas que residen en hogares multigeneracionales en función

del cluster analizado. Asimismo, las dimensiones del bienestar y calidad de vida donde las personas que residen en hogares multigeneracionales manifiestan una percepción claramente discrepante con respecto a las personas que viven solas o en pareja, también varían según el cluster.

Así, en el cluster 1 correspondiente a los países del norte de Europa (Dinamarca, Suecia, Finlandia, Países Bajos e Islandia), donde la mayoría de los ancianos viven solos o en pareja y la incidencia de los hogares multigeneracionales es muy reducida y el Estado de bienestar es generoso en la prestación de servicios, el bienestar personal se asocia en primer lugar con la satisfacción con la situación económica del país. Esto podría significar que la crisis económica no ha afectado de forma especial a los servicios públicos de atención a este colectivo. En segundo lugar destaca el hecho de que estas personas en general no se sienten solas, independientemente del tipo de hogar en que residen (ver árbol 1). Este hallazgo es coincidente con los resultados de los estudios previos. También destaca el hecho de que se sienten satisfechos con su nivel de vida, lo que se asocia con sentirse tranquilos y relajados (ver árbol 1).

Arbol 1. Países nórdicos

Por el contrario el cluster 2 referido a los países mediterráneos (España, Italia, Grecia y Portugal), el tipo de hogar en el que residen es un factor clave para explicar el wellbeing y la calidad de vida de estas personas. Tal y como se puede observar el árbol 2, la coresidencia en hogares multigeneracionales es la principal variable discriminadora para no sentirse solo. Precisamente las personas mayores de 60 años que viven solos o en pareja experimentan mayor sentimiento de soledad que en los países nórdicos en la misma situación. Además estas personas que viven en hogares multigeneracionales se sienten moderadamente satisfechas con su salud. Esto se debe en parte a que la familia tiene un papel relevante en sus vidas y el hecho de vivir solos no ha satisfecho las expectativas de apoyo familiar que tenían y por tanto su sentimiento de soledad es mayor y también afecta a su estado de salud. También destaca el hecho de que las personas que se sienten moderadamente solas tienen una perspectiva más negativa y crítica con la situación económica del país. En conclusión, el factor más diferenciador entre ambos colectivos de estudio es la sensación de soledad. En los casos en que no se sienten nunca solos coincide que residen en hogares multigeneracionales y se muestran además más satisfechos con su estado de salud. Por otra parte, en estados medios de soledad, destaca una opinión mucho más crítica (valoración ≤ 1) de la situación económica de su país. Estos resultados pueden estar en parte relacionados con la situación de los servicios sociales de la dependencia en estos países y el estado actual de los Estados de bienestar en estos países como consecuencia de los recortes derivados por la crisis económica (Moreno and Mari-Klose, 2001; Cabrero, 2011).

Arbol 2. Países del sur de Europa

Finalmente el cluster 3 que agrupa a los países de Francia, Alemania, Bélgica y Reino Unido, las variables donde se muestran diferentes percepciones de la calidad de vida y el wellbeing en función del tipo de hogar donde se reside son las siguientes: estado de salud, satisfacción con su vida familiar, tiempo empleado en pasatiempos propios, intereses (ver árbol 3). En primer lugar destaca el hecho de que las personas que residen

en hogares multigeneracionales se escoran a los extremos de tener muy buena y mala salud. Esto se puede explicar por el hecho de que algunas de las personas que viven en hogares multigeneracionales son dependientes y con mala salud y en este cluster la variable hogar multigeneracional no se correlaciona con buena salud de la misma forma que en los países mediterráneos donde la familia es un factor clave para el bienestar de este colectivo. De hecho en este cluster residir en un hogar multigeneracional no se asocia directamente con la variable de satisfacción con la vida familiar, sino que esta última se asocia con el estado de salud, tal y como podemos comprobar en los nodos 6 y 7. Como conclusión general, la principal discordancia entre las personas mayores que viven solos o en pareja y aquellos que viven en hogares multigeneracionales viene dada por el estado de salud, presentando estos últimos mayores tendencias a declararlo muy bueno o muy malo. En el término intermedio, también tienden a declararse más satisfechas con su vida familiar, si bien acaban pasando más tiempo del deseado en pasatiempos propios o intereses, quizás por un cierto exceso de tiempo libre.

Arbol 3. Países Centro Europeos y Reino Unido

En la tabla 3 se resumen los factores que diferencian ambas categorías de hogares en los tres clusters definidos, donde la última columna señala la posición de las personas residentes en hogares multigeneracionales. Tal y como puede observarse en la tabla mencionada, en los países de alta y baja concentración del fenómeno, las personas que residen en hogares multigeneracionales manifiestan una menor sensación de soledad y una mayor preocupación por la situación económica del país. La sensación de soledad se configura, pues, como factor clave en los países mediterráneos, donde los lazos familiares son más fuertes y las familias extensas son más numerosas (Litwin, 2010; Iacovou and Skew, 2011). Esto también parece repercutir en una mayor satisfacción con su estado de salud. Por otra parte, la mayor influencia del factor situación económica del país en los países nórdicos, está seguramente relacionada con el hecho de que la mayor parte de los nuevos hogares multigeneracionales creados han sido generados por una reagrupación familiar motivada por la pérdida de empleo y/o poder adquisitivo de alguno/s de sus miembros asociada al actual contexto de crisis económica, aspecto también importante en los países mediterráneos, donde la crisis económica ha azotado con mayor virulencia. Esto está en consonancia con el resto de factores que aparecen en este cluster, donde se declaran más insatisfechos con su nivel de vida y menos tranquilos y relajados.

La situación de las personas que viven en hogares multigeneracionales en el cluster de países “centroeuropeos” probablemente se explica en parte por las circunstancias familiares concretas del hogar, bien sea por una situación de dependencia, fundamentalmente de las personas más mayores, o por los efectos de la actual crisis económica, es decir, es lógico pensar que haya una menor influencia del factor cultural. Esto explica el hecho de que el principal factor diferenciador del tipo de hogar sea el estado de salud, donde las personas que residen en hogares multigeneracionales se escoran a los extremos de tener muy buena y mala salud. Si bien la agrupación del hogar pueda estar marcada por factores fundamentalmente externos, la residencia en hogares multigeneracionales genera una mayor satisfacción con la vida familiar, y disfrutan más del tiempo libre, incluso más de lo deseado, para pasatiempos propios o intereses.

Tabla 3. Factores relevantes en las diferencias de opiniones de las tres áreas analizadas

Área	Factor	Hogares multigeneracionales
Intensidad baja	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfacción con situación económica en su país. • Durante las dos últimas semanas, me he sentido solo... • Satisfacción con actual nivel de vida. • Durante las dos últimas, semanas me he sentido tranquilo y relajado... 	<p>(-)</p> <p>(-)</p> <p>(-)</p> <p>(-)</p>
Intensidad media	<ul style="list-style-type: none"> • Estado de salud. • Satisfacción con su vida familiar. • Tiempo empleado en pasatiempos propios, intereses. 	<p>(-) (+)</p> <p>(+)</p> <p>(+)</p>
Intensidad alta	<ul style="list-style-type: none"> • Durante las dos últimas semanas, me he sentido solo... • Satisfacción con situación económica en su país. • Satisfacción con su salud. 	<p>(-)</p> <p>(-)</p> <p>(+)</p>

En definitiva, la hipótesis de este trabajo ha sido parcialmente demostrada por los datos. En los países no mediterráneos, la población anciana dice sentir menos soledad independientemente del hogar en que reside. Concretamente en los países del norte de Europa la calidad de vida y el bienestar personal se asocia con la satisfacción del nivel de vida y no con la familia. Por el contrario los entrevistados de los países mediterráneos parecen indicar cierto sentimiento de soledad si viven en pareja o solos además de resentirse su percepción sobre el estado de salud. La explicación de este fenómeno quizás se encuentre en la diferente percepción que tiene este colectivo en cada grupo de países respecto a las relaciones familiares. De acuerdo con Van Tilburg et al., (1998), el sentimiento de soledad tiende a ser más elevado en las sociedades con fuertes redes familiares y donde la expectativa de relaciones sociales y apoyo son también mayores.

Conclusiones

La literatura existente se ha basado fundamentalmente en analizar la relación entre los diferentes indicadores de salud y la calidad de vida y bienestar de las personas mayores de 60 años. Este estudio ha tratado de ir más allá y una de las principales aportaciones ha sido constatar empíricamente la incidencia diferencial que tiene el tipo de hogar en que vive este colectivo en el sentimiento de bienestar y calidad de vida en los diferentes países analizados. Nuestros resultados constatan la importancia de la familia en el bienestar y la calidad de vida entre las personas de edad avanzada en los países mediterráneos. Por lo tanto, a la luz de estos resultados se puede concluir que el tipo de hogar en el que viven los ancianos es relevante para determinar el grado de calidad de vida y bienestar subjetivo, fundamentalmente en los países del sur de Europa. En el caso concreto de los países del sur de Europa, el bienestar se asocia con el tipo de hogar en que viven, concretamente con el hogar multigeneracional, mientras que en el resto de los países no se observa una asociación tan evidente entre tipo de hogar y bienestar.

Por tanto, los resultados presentados en este estudio destacan que el sentimiento de soledad se asocia con una peor percepción sobre el estado de salud. Por tanto, esta percepción de soledad es más elevada en los países del sur de Europa que en los del norte de Europa, donde el sentimiento de soledad es menor y donde la calidad de vida y el bienestar se asocia con factores tales como el nivel de vida y no con el tipo de hogar en el que viven, aún siendo muy superior el porcentaje de ancianos que viven solos en estos países comparados con el sur de Europa. Estas conclusiones generales apuntan indirectamente al papel que ha desempeñado el Estado de bienestar y la familia en el bienestar y la calidad de vida de este colectivo en los diferentes países europeos. En los países mediterráneos donde el Estado de bienestar y las políticas sociales de atención destinadas a este colectivo han sido reducidas, la familia se ha convertido en el principal factor de bienestar y calidad de vida, lo que ha determinado las elevadas expectativas que tienen los ancianos de ser ayudados por la familia en caso de necesidad. En un contexto en el que las familias no pueden hacerse cargo de estos familiares, bien porque la mujer trabaja o porque no tienen recursos terapéuticos o económicos suficientes, el bienestar y calidad de vida de estas personas se pueden ver afectados gravemente. Por el contrario en los países del norte y centro Europa, donde el Estado de bienestar ha sido más generoso y favorecedor de la institucionalización de la dependencia, el bienestar de este colectivo no se remite únicamente a la solidaridad familiar sino al nivel de vida que garantizan las políticas y los servicios públicos, tal y como se ha evidenciado en este estudio. Por lo tanto la lección aprendida que se deriva de este estudio es que los gobiernos de los Estados del bienestar del sur de Europa deben de estar muy atentos a los cambios familiares y a las políticas sociales destinadas a este colectivo si quieren garantizar la calidad de vida y el bienestar de estas personas en sociedades cada vez más envejecidas y donde este colectivo representa una parte importante de las pirámides de población como consecuencia del progresivo envejecimiento de la población. Por lo tanto, el diseño de programas y estrategias de atención pública destinados a la población anciana dependiente es un pilar fundamental de los Estados del bienestar del sur de Europa, que estos gobiernos no deben desatender si quieren fortalecer y apostar por la calidad de vida y bienestar de las personas mayores.

Referencias bibliográficas

- Aranda, L. (2013). "Doubling up: a gift or a same?. Multigenerational household and parental depression of older Europeans"., Department of Economics. University of Venice.
- Alan B Krueger Arthur A Stone (2014). Psychology and economics. Progress in measuring subjective well-being, Science (New York, N.Y.) 10/2014; 346(6205):42-3. DOI: 10.1126/science.1256392 Source: PubMed.
- Albuquerque, P. C. 2011. Grandparents in multigenerational households: The case of Portugal. *European Journal of Ageing*, 8, 189-198.
- Aquilino, W. S. 1990. The likelihood of parent-adult child coresidence: Effects of family structure and parental characteristics. *Journal of Marriage and the Family*, 52, 405- 419.
- Bengston, V. L. 2001. Beyond the nuclear family: the increasing importance of multigenerational relationships in American society. *Journal of Marriage and the Family*, 63, 1-16.
- Bettio, F., Simonazzi, A., & Villa, P. (2006). Change in care regimes and female migration: The 'care drain' in the Mediterranean. *Journal of European Social Policy*, 16, 271–285.
- Bowling, A. (1997). *Measuring health: A review of quality of life measurement scales*. Buckingham: Open University Press.
- Calzada, I. (2013) "The Myth of Mediterranean Familism: family values, family structure and public preferences for state intervention in care", *European Societies*, 15 (4): 514-534.
- Carrascosa, L. y Sancho, M. T. (2013). «Formas de convivencia, relaciones entre personas y la experiencia de envejecer». En: Díaz Martín, Rosa. *Las personas mayores en España: Informe 2010*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, IMSERSO.
- Casper, L. M. & Bryson, K. R. 1998. Co-resident grandparents and their grandchildren: Grandparent maintained families. Working paper no. 26. Washington, D.C.: Population Division, U.S. Bureau of the Census.
- CDC. (2013). *Quality of life*. Centers for disease control and prevention. Georgia: Atlanta.
- Connell, J., Brazier, J., O’Cathain, A., Lloyd-Jones, M., & Paisley, S. (2012). Quality of life of people with mental health problems: a synthesis of qualitative research. *Health and Quality of Life Outcomes*, 10(138), 1–16.
- Daatland, S. O. & Herlofson, K. (2003). 'Lost solidarity' or 'changed solidarity': a comparative European view of normative family solidarity. *Ageing & Society*, 23, 537–560.
- Deaton A. (2008) Income, health, and well-being around the world: evidence from the Gallup World Poll. *J Econ Perspect* 2008; 22: 53–72.
- Dolan, P., Peasgood, T., & White, M. (2008). Do we really know what makes us happy? A review of the economic literature on the factors associated with subjective well-being. *Journal of Economic Psychology*, 29, 94–122.
- Erlinghagen, M., & Hank, K. (2006). The participation of older Europeans in volunteer work. *Ageing & Society*, 26, 567–584.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Policy Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: University Press Oxford
- Eurofound (2014). *Quality of Life in Europe: Families in the economic crisis*, Louxemburg, European Union.
- Ferrera, M. (1996), "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, Vol. 6, no. 1: pp. 17-37.
- Fokema, t. and Liefbroer, A. (2008). «Trends in living arrangements in Europe: Convergence or divergence?» *Demographic Research*, Vol. 19, pp. 1351-1418.

- Fry, Richard, et. al. 2011. "The Rising Age Gap in Economic Well-being." Washington, D.C.: Pew Research Center Social and Demographic Trends Project, November. <http://www.pewsocialtrends.org/2011/11/07/the-rising-age-gap-in-economic-well-being/>.
- Hafiz T. A. Khan & Robert Raeside (2014). Between Country Variations in Self-Rated-Health and Associations with the Quality of Life of Older People: Evidence from the Global Ageing Survey, *Applied Research Quality Life*, 9:923–949.
- Hagestad D., G. O. 2006. Transfers between grandparents and grandchildren: The importance of taking a three-generation perspective. *Zeitschrift Fur Familienforschung*, 18, 315-332.
- Hammel, E.A. and Laslett, P. (1974). Comparing household structure over time and between cultures. *Comparative Studies in Society and History* 16(1): 73-109
- Hank, K. & Buber, I. 2009. Grandparents Caring for Their Grandchildren Findings From the 2004 Survey of Health, Ageing, and Retirement in Europe. *Journal of Family, Issues*, 30, 53-73.
- Hajnal, J. (1982). Two kinds of preindustrial household formation system. *Population and Development Review* 8(3): 449-494.
- Hantrais, L., Philipov, D., and Billari, F.C. (2006). Policy implications of changing family formation. *Population Studies* 49. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Harrell, R., Kassner, e. & Figueiredo, C. 2011. Multigenerational households are increasing. Washington, D.C.: AARP Public Policy Institute.
- Iacovou, M. and Skew, A. (2011). Household composition across the new Europe: Where do the new Member States fit in?, *Demographic Research*, 25, (1): 465-490
- Inglehart, R. (ed.) (2003), *Human values and social change*, Leiden-Boston, Brill.
- Inglehart, T. and Welzel, Ch. (2005). *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kahn, Joan R., Frances Goldscheider, and Javier Garcia-Manglano. 2013. "Growing Parental Economic Power in Parent-Adult Child Households: Coresidence and Financial Dependency in the United States, 1960-2010." *Demography*, vol. 50, pp. 1449-75. <http://link.springer.com/article/10.1007/s13524-013-0196-2>
- Kahneman D, Krueger AB (2006) Developments in the Measurement of Subjective Well-Being. *Journal of Economic Perspectives* 20(1): 3–24.
- Kalmijn, M., & Saraceno, C. (2008). A comparative perspective on intergenerational support—Responsiveness to parental needs in individualistic and familialistic countries. *European Societies*, 10, 479–508.
- Keilman N (1987) Recent trends in family and household composition in Europe. *European Journal Population* 3:297–325.
- Kimm, J.; Lii Teh, Nai Peng Tey, and Sor Tho Ng (2014). Family Support and Loneliness among Older Persons in Multiethnic Malaysia, *The Scientific World Journal*, 1-11.
- Knipscheer CPM, de Jong Gierveld J, van Tilburg TG, Dykstra PA (eds) (1995) *Living arrangements and social networks of older adults*. VU University Press, Amsterdam
- Kochhar,
- Koslowski Smith, A. 2009. Grandparents and the care of their grandchildren. In: Stillwell, J. (ed.) *Fertility, living arrangements, care and mobility*. London: Springer.
- Laslett, P. (1972). Mean household size in England since the sixteenth century. In: Laslett, P. and Wall, R. (eds.). *Household and Family in past time*. London: Cambridge University Press: 125-158.
- Leibfried, S. (1992), "Towards a European Welfare State? On integrating Poverty Regimes into the European Community", in Z. Ferge & J. Kolberg (eds.), *Social Policy in a Changing Europe*, pp. 245-279. Boulder, CO: Westview.

- Leeson, W. (2013). Levels of welfarism and intergenerational transfers within the family: evidence from the Global Ageing Survey (GLAS) (with Khan H), in *Global Ageing in the Twenty-First Century – Challenges, Opportunities and Implications* (eds. McDaniel, S A & Zimmer Z), pp. 291-308, Ashgate, Burlington USA.
- Litwin, H. (2009). Social networks and well-being: a comparison of older people in mediterranean and non-mediterranean countries. *Journal of Gerontology: Social Sciences*, 65B(5), 599–608.
- Litwin, H. (2010) “Social networks and well-being: a comparison of older people in Mediterranean and non-Mediterranean countries,” *Journals of Gerontology B: Psychological Sciences and Social Sciences*, vol. 65, no. 5, pp. 599–608, 2010.
- Litwin, H., & Sapir, E. V. (2009). Perceived income adequacy among older adults in 12 countries: Findings from the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe. *The Gerontologist*, 49, 397–496.
- Litwin, H., & Shiovitz-Ezra, S. (2006). The association between activity and well-being in later-life: What really matters? *Ageing & Society*, 26, 225–242.
- Moreno, J. and Mari-Klose, P. (2011). *The Mediterranean Welfare Regime and the Economic Crisis*, London, Routledge.
- Moreno, L. and Serrano, A. (2009). ‘The European Social Model and social policies: a formative institutional evaluation.
- Moreno Mínguez, A. (ed.) (2013). *Family wellbeing. European Perspectives*, London: Springer.
- Moreno Mínguez, A., Fernández, L. and Carrasco A. (2014). Family Policy Indicators and Well-Being in Europe from an Evolutionary Perspective, *Journal of Applied Research in Quality of Life*,
- Naldini, M. (2013). *The family in the Mediterranean Welfare States*, London: Frank Cass.
- OECD (2011). *Doing better for families*, OECD, Paris, www.oecd.org/social/family/doingbetter.
- OECD. (2010a). *Improving health and social cohesion through education*. Paris: OECD.
- OECD. (2010b). *Society at a glance*. Paris: OECD.
- Ogg, J. (2005) Social exclusion and insecurity among older Europeans. The influence of welfare regimes, *Ageing and Society* 25:69-90.
- Palloni, A. *Living Arrangements of Older Persons: Critical Issues and Policy Responses*. Popul. Bulletin of the United Nations. New York: United Nations; 2001. Living arrangements of older persons; p. 54-110.
- Pavolini, E. and Ranci, C. (2008). “Restructuring the Welfare State: reforms in longterm care in Western European countries”. *Journal of European Social Policy*, volume 18, nº 3.
- Pleau, R. L. 2010. Trends and correlates of multigenerational coresidence, 1989-2009. PIWorkshop. University of California Davis, Department of Sociology.
- Reher, D.S. (1998). Family ties in Western Europe: Persistent contrasts. *Population and Development Review* 24(2): 203-234.
- Rodríguez Cabrero, G. (2011). “Políticas sociales de atención a la dependencia en los Regímenes de Bienestar de la Unión Europea”, *Cuadernos de Relaciones Laborales* Vol. 29, Núm. 1 (2011) 13-42.
- Ruggles, Steven. 2007. “The Decline of Intergenerational Coresidence in the United States, 1850 to 2000.” *American Sociological Review*, vol. 72, pp. 964-989.
- Saraceno, C. (2008). Patterns of family living in the enlarged EU. In: Alber, J., Fahey, T., and Saraceno, C. (eds.). *Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union*. London and New York: Routledge: 47-72.
- Singh, A. and Misra, N. (2009). “Loneliness, depression and sociability in old age”, *Ind Psychiatry*, 18 (1): 51-55

- Smith, J., Borchelt, M., Maier, H., & Jopp, D. (2002). Health and well-being in the young old and oldest old. *Journal of Social Issues*, 58(4), 715–732.
- Springer, S.(2010) ‘Living conditions and life satisfaction of older Europeans living alone: a gender and cross-country analysis’, *Ageing and Society*, 30, pp1153-1175.
- Stephens, A., Deaton, A.; Stone, A. (2014). Subjective wellbeing, health, and ageing, *The Lancet*.
- Stillwell, J. (ed.) *Fertility, living arrangements, care and mobility*. London:
- Stone, A. Joseph E. Schwartz, Joan E. Brodericka, and Angus Deaton (2010). A snapshot of the age distribution of psychological well-being in the United States, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 107 no. 22 , 9985–9990
- Taylor, Paul, et. al. 2010. “The Return of the Multi-Generational Family Household.” Washington, D.C.: Pew Research Center Social and Demographic Trends Project, March. <http://www.pewsocialtrends.org/2010/03/18/the-return-of-the-multi-generational-family-household/>
- Tomassini, C., Glaser, K., Wolf, D. A., van Groenou, M. I. B. and Grundy, E., (2004) 'Living arrangements among older people: an overview of trends in Europe and the USA', *Further release of 2001 Census data*, 1329: pp. 24-34.
- Ulloa BFL, Møller V, Sousa-Poza A. (2013) How does subjective well-being evolve with age? A literature review. 2013. IZA Discussion Paper No. 7328. <http://ssrn.com/abstract=2250327> (accessed Sept 27,) 2013.
- Van Tilburg, T., J. de Jong Gierveld, L. Lecchini, and D. Marsiglia, (1998). “Social integration and loneliness: a comparative study among older adults in the Netherlands and Tuscany, Italy,” *Journal of Social and Personal Relationships*, vol. 15, no. 6, pp. 740–754.
- Viazzo, P. P. (2003). What’s so special about the Mediterranean? Thirty years of research on household and family in Italy. *Continuity and Change*, 18, 111–137.
- Wikman, Anna; Wardle, Jane; Stephens, Andrew (2011). Quality of Life and Affective Well-Being in Middle-Aged and Older People with Chronic Medical Illnesses: A Cross-Sectional Population Based Study, *PLoS ONE*;2011, Vol. 6 Issue 4, p1.
- United Nations (2007). Principles and recommendations for population and housing censuses. Revision 2. New York: United Nations (Statistical Papers, S

ENVEJECER EN TIEMPOS DE CRISIS

Eva Alfama, IGOP-UAB

Sandra Ezquerra, Uvic-UCC

Marta Cruells, IGOP-UAB

Autora de referencia: Sandra Ezquerra, sandra.ezquerra@uvic.cat, Universitat de Vic-Universitat Central de Catalunya, Departamento de Acción Social

Panel 13: Envejecimiento

Abstract

La presente comunicación analiza la manera en que la actual crisis económica está afectando a las personas mayores. Se examinan los tipos de impactos producidos, cómo se insertan estos cambios en sus trayectorias de vida y sus redes sociales, cuáles son los elementos que generan una mayor vulnerabilidad y, finalmente, en qué medida todo ello se traduce en transformaciones en su rol económico, social y familiar

Como principales resultados, se destaca que si bien las personas mayores han sido históricamente uno de los grupos sociales económicamente más vulnerables, el empobrecimiento general de la sociedad producido por la crisis hace que actualmente se encuentren en una mejor posición relativa que la que ocupaban hace unos años. Dicha mejora se debe a la estabilidad que estas generaciones han conseguido gracias a los ingresos de las pensiones y la vivienda en propiedad. Aún así, es innegable que la crisis ha impactado en la vida de los mayores, tanto de forma directa (en forma de empobrecimiento o por una menor capacidad de acceder a derechos y servicios públicos), como indirecta (en forma de provisión de apoyo económico, residencial o de cuidados a la red familiar). Estos impactos adoptan formas diversas y tienen una intensidad variable en función de su situación actual, la de sus redes familiares y su trayectoria vital en la esfera social, económica o familiar. En la comunicación se desarrollan estos impactos y se apuntan los principales elementos que inciden en su coste y su potencial de sostenibilidad en el tiempo.

En conclusión, se muestra cómo con la actual crisis el rol económico y social de las personas mayores, basado en dinámicas de solidaridad intrafamiliar preexistentes y a lo largo de la vida, adquiere mayor relevancia.

Palabras clave: Crisis económica, envejecimiento, personas mayores, inclusión social, ciudadanía

1. Introducción¹

El alargamiento de la esperanza de vida y la gran mejora del estado de salud general de la población junto con la reducción de la fecundidad, han conducido en las últimas décadas a un envejecimiento demográfico a escala global. En el Estado español, las personas mayores de 65 años han pasado de representar un 11,24% de la población en 1981 a un 17% en 2011, y las previsiones existentes muestran que este peso continuará consolidándose en los próximos años².

Éstas y otras transformaciones obligan a repensar la mal llamada tercera edad como etapa vital dedicada al retiro, el ocio o el declive. Durante mucho tiempo se ha tendido a visualizar a las personas mayores como un colectivo fundamentalmente improductivo y demandante de servicios, de ayuda y de cuidados, y no como un grupo que realiza valiosas y variadas contribuciones a la sociedad. En 2009, por ejemplo, el 36,2% de la población español consideraba que la idea que mejor representa la imagen que se tiene de las personas mayores es que no pueden valerse por sí mismas y necesitan cuidados (con un porcentaje un poco mayor incluso entre el propio grupo de mayores de 65 años: 39,6%)³.

Ante este relato, los datos aquí presentados nos muestran una imagen muy diferente: las personas mayores son por lo general una pieza clave en las redes familiares y comunitarias, y sus aportaciones a la vida social son muy significativas. Una mirada amplia y abierta a la economía del envejecimiento pone en valor las aportaciones de distinto tipo de las personas mayores (en la demanda, el ahorro, los cuidados informales o la economía relacional cívica,

1 Este trabajo es fruto de un proyecto de investigación más amplio: "Envejecimiento activo, ciudadanía y participación", centrado en explorar las aspiraciones, necesidades estrategias, prácticas y propuestas de las personas mayores en la actualidad y en analizar las respuestas que se están ofreciendo desde las políticas públicas. Se inscribe en la Convocatoria Proyectos Cero 2011 en Envejecimiento de la Fundación General CSIC bajo la dirección de Joan Subirats y Mercè Pérez Salanova, la coordinación de Eva Alfama y la participación de los y las investigadoras Marta Cruells, Jorge Salcedo Montse Sánchez y Ramon Canal (Institut de Govern i Polítiques Públiques UAB), Marga Pla y Sandra Ezquerria (UVic), Joan Font (Instituto de Estudios Sociales Avanzados-CSIC), Pilar Monreal y Arantza del Valle (Grupo de investigación sobre Cultura y Salud del Envejecimiento-UdG), Julio Pérez (Instituto de Economía, Geografía y Demografía-CSIC) y Antoni Rivero (Instituto del Envejecimiento-UAB). La presente comunicación constituye una versión abreviada y actualizada del trabajo de las mismas autoras aparecido en el Informe Foessa 2014 y que puede ser consultado en: http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/15102014111412_9796.pdf

2 Datos censales de los censos de 1981 y 2011, y proyecciones censales del Instituto Nacional de Estadística (2012).

3 Barómetro del CIS de mayo de 2009, estudio 2801, citado en Observatorio de personas mayores (2012).

solidaria y social, por ejemplo) (Rodríguez, 2011: 153-170). Las personas mayores, cada vez más, llegan a la edad de jubilación en buenas condiciones de salud, con la voluntad de iniciar nuevos proyectos vitales y sin intención alguna de adoptar un rol de retiro social. Reclaman, a su vez, una mayor presencia ciudadana y el reconocimiento de su aportación a la sociedad.

La crisis económica entra con fuerza en este escenario y genera una situación paradójica. Si bien las personas mayores han sido tradicionalmente uno de los grupos sociales más vulnerables económicamente y representadas como sujetos no productivos, en el momento actual se caracterizan por contar con una notable estabilidad, la cual les sitúa en una mejor posición relativa respecto a otros grupos.

Ante esta situación, cabe preguntarse *en qué medida el rol económico y social de las personas mayores adquiere una mayor relevancia en el actual contexto de crisis*. En concreto, nos interesa captar cómo la crisis está afectando a las personas mayores: ¿Han visto deteriorarse sus ingresos y su calidad de vida? ¿Cómo les afectan los recortes en los servicios públicos? ¿Se han modificado sus roles sociales?

En la presente comunicación efectuamos una aproximación a los efectos de la crisis sobre las personas mayores a partir de un amplio trabajo de campo cualitativo realizado durante el año 2013⁴ y contrastado con datos estadísticos. En nuestra selección de personas mayores para las entrevistas hemos articulado la edad cronológica con los distintos momentos subjetivos del proceso de envejecimiento para poder captar la diversidad existente. Se ha buscado a su vez la mayor heterogeneidad posible, para poder dar cuenta de la diversidad existente en las trayectorias de vida atendiendo a variables clave como el género, la clase y el estatus social, la orientación sexual, el origen (migraciones internas e internacionales), y la etnia (gitana). Asimismo se han incorporado otras dimensiones significativas como son el modelo de convivencia y el estado de salud, que inciden directamente en cómo se vive el envejecimiento, las posibilidades de autonomía de las personas y en su disponibilidad de apoyo. Se ha realizado a su vez un grupo de discusión en cada una de las comunidades autónomas escogidas con personas que tienen un familiar mayor a su cargo. Exploramos qué tipos de impactos se han producido a raíz de la crisis, cómo se insertan estos cambios en las redes

4 En concreto, se entrevistaron 49 personas en 8 localidades del territorio español. Las entrevistas se realizaron en Andalucía, Cataluña, la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid, en los siguientes entes locales: Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, San Fernando de Henares, Olot, Aznalcóllar y Xàbea. Se efectuaron a su vez cuatro grupos de discusión con personas a cargo de personas mayores.

sociales de las personas mayores, cuáles son aquellos elementos que generan una mayor vulnerabilidad y, finalmente, en qué medida las alteraciones producidas por la crisis económica se traducen también en transformaciones en su rol económico, social y familiar.

En un primer apartado presentamos a grandes rasgos las características principales de las trayectorias biográficas de estas generaciones, concretando las tendencias existentes y los puntos de divergencia, así como los elementos con los que cuentan para afrontar el proceso de envejecimiento. Esto nos servirá posteriormente para aterrizar y poder poner cara al impacto de la crisis en sus vidas, a lo que dedicaremos el segundo apartado. Exploraremos cómo ha afectado la crisis a este colectivo presentando una tipología de impactos identificada a partir del análisis de sus relatos, los grupos de discusión y en diálogo con datos estadísticos. Finalmente el trabajo se cerrará con unas breves conclusiones.

2. Las trayectorias de las personas mayores en el Estado Español

El análisis de los 49 relatos biográficos nos remite a lo que ha sido la experiencia de vida mayoritaria de las personas mayores en este país. A grandes rasgos nos muestra un colectivo que partiendo de unas condiciones socioeconómicas notablemente adversas y unos niveles educativos extremadamente bajos, han tenido unos recorridos vitales marcados por el ascenso social. A lo largo de toda una vida de intenso trabajo, en la mayor parte de los casos se ha conseguido llegar a una notable estabilidad y una mejora de las condiciones de vida, a la vez que se ha podido invertir intensamente en la educación de los hijos/as y en una vivienda propia. No obstante, si bien la enorme transformación vivida en España a lo largo del siglo XX se refleja directamente en las historias individuales de estas personas, esta trayectoria de mejora en buena medida se trunca a raíz de la crisis económica actual.

Las **generaciones nacidas en los años 20 y 30** vivieron la guerra civil en su infancia. Muchos de sus relatos acusan su enorme impacto y la crudeza de la lucha por la supervivencia de la primera postguerra. Nos hablan del hambre, de la movilidad por la geografía española en búsqueda de trabajo, de la represión política o de la pérdida de familiares. Buena parte de estas personas provienen del ámbito rural, tienen un origen social muy humilde, y en ocasiones incluso proceden de un contexto de miseria crónica, con numerosos hermanos/as y un entorno de grandes desigualdades y pocas oportunidades laborales. Muchos trabajaron desde corta edad, y contaron con pocos o casi nulos estudios.

El recorrido vital de las **personas mayores de entre 60 y 70 y pocos años**, en cambio, pertenecen ya a las generaciones que protagonizan la transición hacia una sociedad de masas, de consumo y democrática. Sus biografías muestran unas vidas dedicadas al trabajo y un similar proceso de movilidad social ascendente. El origen rural, sin embargo, no es tan predominante y por lo general alcanzan un nivel educativo más alto. Aún en este marco de mejora social generalizada, en sus relatos aparece una variedad notable en cuanto a los grados de avance y a la estabilidad de éste a lo largo de la vida, variedad que viene determinada fundamentalmente por dos dimensiones claves: la clase social y el género, así como por las interrelaciones entre ambas.

Por lo que respecta a los **hombres**, estas generaciones son las protagonistas del desarrollo industrial español, ya sea en su juventud o en su edad adulta. En conjunto, generalmente comparten dilatadas trayectorias laborales en la misma empresa, bien en pequeños talleres, bien en empresas grandes y/o consolidadas. Esto les ha permitido acumular antigüedad y revierte posteriormente en la consecución de unas pensiones de jubilación significativas. Sin embargo, sufren claramente el impacto de la crisis de la industria española, que desde finales de los años 70 acarrió importantes reducciones en las plantillas. Por la vía de la deslocalización y el cierre de empresas o por la de la prejubilación, estas personas, ya en la cuarentena o cincuentena en muchos casos, tienen que reintegrarse en el mercado laboral de nuevo. Ello les implica una pérdida de ingresos y peores condiciones de trabajo en el corto plazo, y a largo plazo reduce las pensiones que hoy reciben.

Las trayectorias de las **mujeres** son más complejas e intermitentes y presentan un patrón de combinación del trabajo remunerado formal, informal y el de cuidados no remunerados. Casi ninguna de las mujeres entrevistadas es exclusivamente ama de casa durante toda su vida, pero, en cualquier caso, emerge claramente el ya conocido patrón del hombre *breadwinner* y del trabajo de la mujer como complemento de ingresos y responsable principal del cuidado familiar. Aun así, a lo largo de su vida la gran mayoría compagina el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado con diferentes aportaciones a los ingresos familiares desde la economía formal o informal: trabajando en el negocio familiar (mercadillo, consulta médica, bar, tierras...), trabajando desde la casa –fundamentalmente cosiendo– o realizando trabajos puntuales, con frecuencia de limpieza. En la generación más joven el acceso al mercado laboral formal por parte de las mujeres es ya una realidad mayoritaria, a la vez que aparecen

en mayor medida perfiles profesionales más cualificados, entre los que encontramos tanto clásicos trabajos feminizados, como el secretariado, así como otros emergentes como el profesorado o la educación social.

Durante la investigación, finalmente, se entrevistó también a cuatro **personas extranjeras** instaladas en España durante las últimas décadas y con historias de vida muy diversas en cuanto a los motivos y a los momentos de su migración. Sus relatos nos remiten a procesos migratorios que han tenido una fuerte presencia en nuestro país (migrantes por motivos laborales instalados en las décadas de los 90 y 2000, así como migrantes comunitarios que se mudan a la costa mediterránea para pasar ahí su jubilación), así como a otros procesos más emergentes que previsiblemente se intensificarán en los próximos años (personas mayores que migran para reunirse con sus hijos y nietos instalados previamente en este país).

3. Tres recursos fundamentales de las personas mayores ante el envejecimiento

A la hora de afrontar el proceso de envejecimiento las personas mayores cuentan por lo general con tres recursos básicos que actúan como malla de seguridad y que proporcionan un cierto bienestar: la vivienda en propiedad, la pensión, aunque sea baja, y las redes familiares. Nuestras observaciones coinciden a grandes rasgos con las aportaciones de la literatura en esta temática (ver por ejemplo, Naldini, 2003; Vega, 2009; Moreno 2012).

Estos recursos les sitúan en una posición relativamente favorable para afrontar el envejecimiento y contribuyen a generar unas condiciones de vida buenas o, por lo menos, dignas siempre y cuando no se produzca un deterioro importante de la salud que requiera de cuidados intensivos y/o continuos. Cuando esto sucede se generan situaciones caracterizadas por una falta de recursos públicos que den una respuesta adecuada a estas necesidades, las cuales son cubiertas como sabemos, básicamente en el ámbito familiar. Más allá del estado de salud, cuando uno de los tres elementos básicos presentados falla o se debilita se producen situaciones de mayor vulnerabilidad.

Vivienda

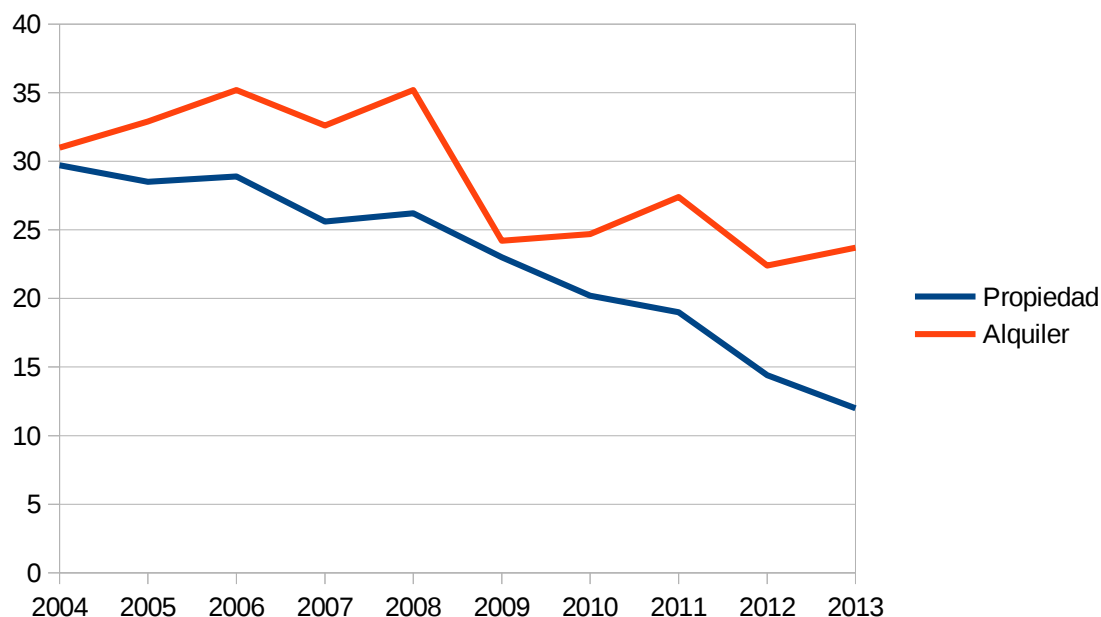
La Encuesta de Condiciones de Vida apunta a que en la actualidad una abrumadora mayoría (89,2%) de las personas mayores en España son propietarias de su vivienda habitual. El porcentaje es también elevado, aunque menos, entre la población adulta menor de 65 años

(82,4% en la franja de entre 45 y 64 años y 67,9% en la de entre 30 y 44 años). Sin embargo, cabe destacar que en el caso de las personas mayores habitualmente se trata de viviendas ya pagadas, lo que permite mantener un cierto nivel adquisitivo aún con pensiones muy bajas. Los relatos de las escasas personas entrevistadas que envejecen en una vivienda de alquiler visibilizan la importancia del régimen de tenencia de la vivienda a la hora de absorber los impactos de la crisis económica.

Con el dinero que cobraba de jubilación, yo no podía hacer frente a pagar el piso, y a todos los gastos que tiene una casa, que si luz, que si agua... No podía. Veía que no podía y que no podía. Tanto es así, que yo hablando con la asistencia social, a la que me dirigí para ver si me concedían esto, pues yo le dije, digo: "Mire", digo, "ahora mismo yo es que tengo que dejar el piso. Y hay un amigo mío que tiene un terreno y tiene una caseta allí, para meter las herramientas y meter cosas y tal, y que me voy a tener que ir allí...". Y me preguntó "¿Y dónde está eso?", "Pues mire", digo, "A 12 km del primer pueblo. O sea, voy a estar allí solo, allí no hay agua corriente, allí no hay luz, pero no tengo más remedio que irme allí." "Hombre, ¿y cómo se va a ir usted allí?". "Hombre, es que no tengo más remedio". "Bueno, pues nada". Entonces fue, me hizo la solicitud y tal [de un recurso residencial público para personas mayores], pero a pesar de eso me tardaron 2 años en dar esto. Yo ya estaba desesperado. Desesperado. Porque es que no, no podía vivir. (Hombre, 76 años).

Tal y como se muestra en el siguiente gráfico, si bien en su conjunto las tasas de riesgo de pobreza entre las personas mayores disminuyen en los últimos años, si atendemos específicamente a las que no son propietarias de su hogar, la situación es significativamente diferente en la mayor parte del período:

Gráfico 1. Tasa de pobreza de personas mayores de 64 años por régimen de tenencia de la vivienda. 2004-2013, %



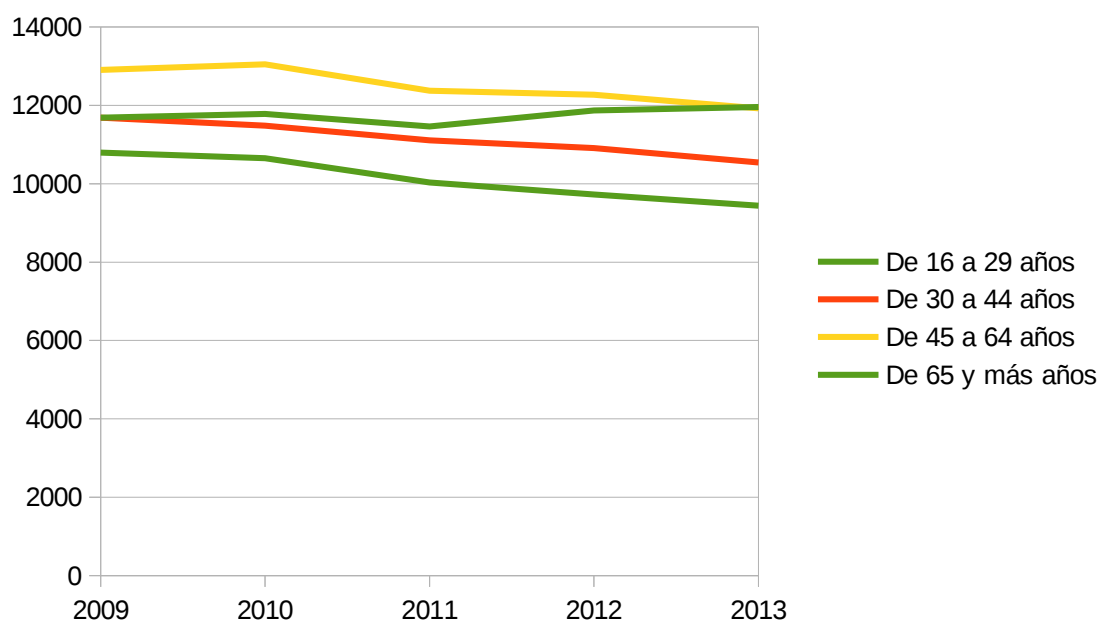
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Eurostat, consulta enero 2015

En los relatos de las personas mayores, la vivienda en propiedad se percibe como una fuente de tranquilidad de cara al futuro y como un seguro que puede permitir afrontar posibles necesidades de cuidado. En la práctica, no obstante, esta opción presenta claros límites. Cuando sobrevienen problemas de salud que generan limitaciones importantes se visibiliza la dificultad de las recetas individuales a necesidades intensas y constantes. Dado que los cuidados a largo plazo son extremadamente caros, se hace patente la necesidad de servicios públicos en este ámbito. El caso de una de las mujeres entrevistadas nos permite ilustrar esta cuestión. Viuda, de clase trabajadora, casi 90 años y con un alto grado de discapacidad física, optó por vender su domicilio habitual para poder financiarse una residencia (privada). Cuatro años después, ha gozado de buena calidad de vida en la residencia y ha podido también costearse algunos elementos tecnológicos que le han permitido mejorar su autonomía (audífonos y una silla de ruedas eléctrica). No obstante, sólo le queda suficiente dinero para cubrir aproximadamente 21 meses más, lo que genera obviamente una gran ansiedad e incertidumbre respecto al futuro.

Pensión

Respecto a la pensión hay diversos elementos que queremos destacar. En primer lugar, aunque el Estado español gasta en pensiones más que muchos otros países europeos, sigue estando por debajo de la media en el gasto en protección social a la vejez. En concreto, según Eurostat en el 2011 este gasto como porcentaje del PIB era del 11,4% frente al 13,4% de la media de la zona Euro. En segundo lugar, si nos remitimos a los datos referentes a la renta anual media de las personas mayores, vemos como en los últimos años ésta ha ido aumentando de forma bastante constante. Así, si bien en el periodo previo a la crisis la tendencia alcista era compartida con el resto de grupos de edad, a partir del año 2011 la franja de mayores de 64 años es la única donde no se produce un cambio de tendencia en negativo, situándose en 2013 por encima de la media y total y como el grupo de edad con renta anual neta media por persona más alta.

Gráfico 2. Renta anual neta media por persona por franja de edad. 2009-2013, Euros



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida, consulta enero 2015

Pese a todo, es importante recordar que la mayor parte de las pensiones se sitúan en los tramos inferiores de cuantía: en 2013 todavía más de dos millones de pensiones eran inferiores a 500 euros mensuales y el 50,67% del total no llegaban a los 650 euros, siendo el

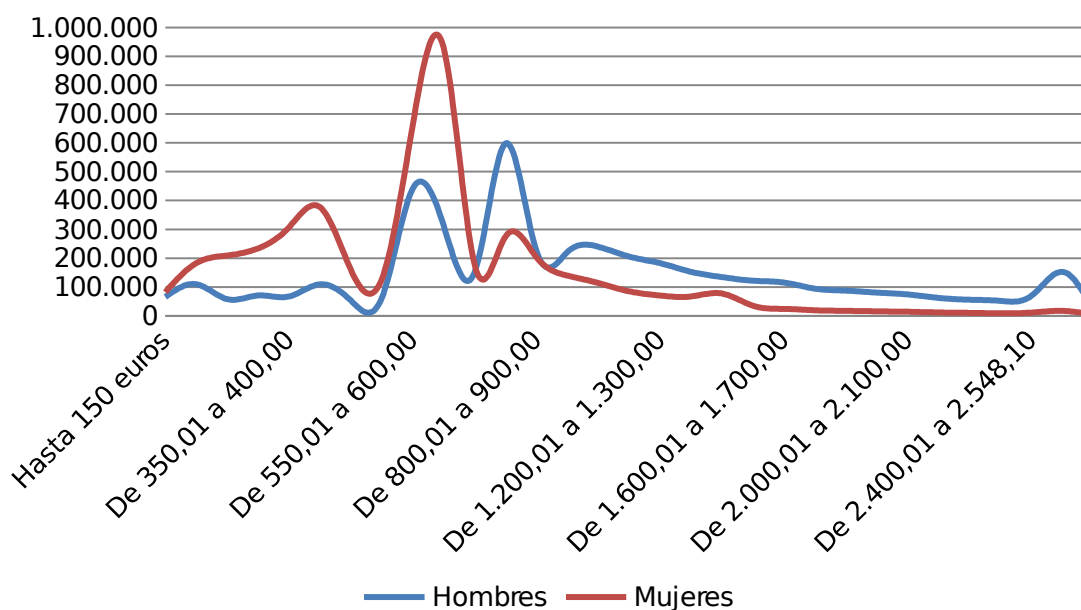
tramo de ingreso más frecuente el que se sitúa entre los 600 y los 645 euros⁵. Sin embargo, a medida que las nuevas generaciones se jubilan progresivamente han ido aumentando los importes medios de las pensiones, dado que cuentan con una mejor historia laboral y unas mayores bases de cotización. En sólo 5 años, entre 2008 y 2013, por ejemplo, la media de las pensiones de jubilación masculinas aumentó en 128,8 euros y la de las femeninas 86,7, lo que constituye un incremento del 12,6 y 13,3% respectivamente del total de 2008. Se prevé que en el futuro, a menos que se modifique el sistema de pensiones, esta tendencia se consolide.⁶

En tercer lugar, es destacable, con la excepción específica de las pensiones de viudedad, la gran diferencia existente entre la cuantía recibida por mujeres y hombres: para 2013 en las pensiones contributivas la distancia es de 414 euros según el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Mientras que en el caso de los hombres encontramos poco más de un millón y medio de pensiones por debajo de los 700 euros mensuales, el número de pensiones femeninas que se sitúan por debajo de este umbral es más del doble: 3.450.460, un 73,8% del total. Tal y como se muestra en el siguiente gráfico, el tramo de cuantía de las pensiones masculinas más frecuente es el de entre 700 y 800 euros mensuales y en las femeninas entre 600 y 645 euros mensuales.

5 Datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social, consulta diciembre 2013. Hay que recordar asimismo que las pensiones mínimas han sido revalorizadas en los últimos años.

6 Datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social, consulta diciembre 2013.

Gráfico 3. Pensiones del nivel contributivo de la Seguridad Social por tramos de cuantías y sexo, 1 de noviembre de 2013, Euros



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social, consulta diciembre 2013

Esta brecha no sólo se debe al peso de las pensiones de viudedad en las mujeres (un 23,9% del total y un 46,6% del total de las femeninas a 1 de octubre de 2013), sino también porque sus pensiones contributivas de jubilación son menores por la intermitencia de su presencia en el mercado laboral y las desigualdades de género existentes en este ámbito. De hecho, de media, las mujeres ni siquiera llegan a cobrar 2/3 de las pensiones masculinas, una brecha que además ha aumentado ligeramente en los últimos cinco años⁷. Así, los ingresos que reciben las mujeres de estas generaciones en la vejez dependen mucho de los de sus maridos –en caso de que los tengan-, con lo que la suma entre ambas pensiones en común o la existencia de una pensión de viudedad son elementos clave en su nivel adquisitivo. En las pensiones femeninas más bajas con frecuencia sólo esta suma de ingresos, la propiedad de la vivienda o la convivencia con familiares permite una cierta calidad de vida.

⁷ Algunas autoras subrayan que esta brecha persiste incluso en las generaciones que hoy cuentan entre 40 años y 50 años y que tienen una participación aún más intensa en el mercado laboral formal a lo largo de su toda su vida (véase Cebrián y Moreno, 2013).

Redes familiares

En 2010 el 86,7% de la población española consideraba que la familia es muy importante, y en el caso de las personas mayores, este porcentaje aumenta incluso hasta el 87,8%, con una valoración de 9,6 sobre 10⁸. Esta valoración se corresponde con una notable frecuencia en la relación de las personas mayores con sus redes familiares. El 30% de las personas de 65 años o más, por ejemplo, se reúnen diariamente con familiares con los que no conviven y otro 34,6% lo hace semanalmente. Así, de forma acumulada un 75,8% de este colectivo ve a familiares por lo menos varias veces al mes⁹. En cuanto a los modelos de convivencia, datos del año 2006¹⁰ nos indican que mayoritariamente las personas mayores viven en pareja (41,8%), y en hogares multigeneracionales (30'6%, de los que un 25'6% se ubican en casa de estas personas mayores y el otro 5% en casa de los hijos/as), mientras que el porcentaje de los que viven solos -que ha ido aumentando progresivamente en las últimas décadas- es de un 21,4 %.

En conjunto, pues, las redes familiares son un elemento clave en la vida diaria de las personas mayores. Es más, nuestro trabajo de campo nos muestra que estas redes tienen un papel central cuando piensan en sus expectativas de futuro: todos esperan que la familia se haga cargo de ellos y ellas en caso de que sea necesario. Este resultado coincide con los datos del CIS para el año 2010, que indican que la confianza de las personas mayores de 65 años en la familia a la hora de ofrecer ayuda en caso de necesidad es de media notablemente alta: un 8,72 sobre 10. Más allá de esta expectativa, de las entrevistas extraemos también que en la práctica totalidad de los casos efectivamente estas redes están muy presentes y se activan para ofrecer la cobertura que se requiere en los momentos de necesidad.

Con el aumento de la esperanza de vida se produce también una tendencia a la verticalización de la familia (IMSERSO, 2011): cada vez más, las redes familiares se componen de tres o cuatro generaciones, lo que se produce de forma paralela a la creciente asunción de roles y responsabilidades de los adultos mayores en las familias de sus hijos e hijas, en especial como veremos en el cuidado de los nietos¹¹. Así, hasta el momento, el cambio demográfico ha

8 Barómetro CIS setiembre de. 2010, estudio 2844. Otras fuentes que comparan este dato a nivel mundial aportan datos similares: el 99% de la población española lo considera importante o muy importante (89,1% muy importante y 9,9% importante). Datos de la World Values Survey, 2007. Consulta noviembre 2013.

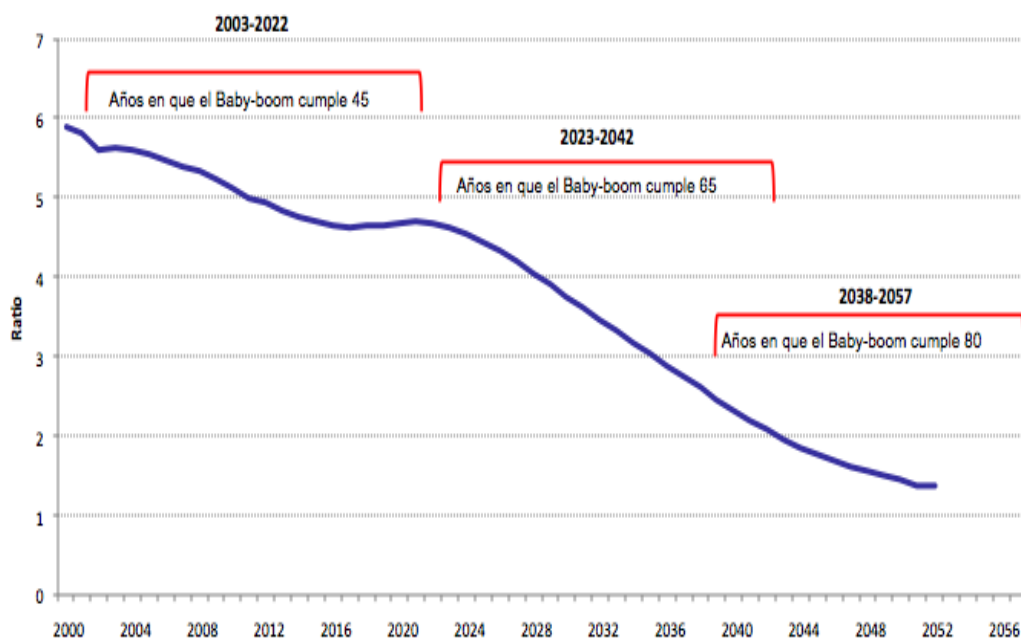
9 Datos 2006 de la Encuesta de condiciones de vida, módulo de participación social.

10 Encuesta de condiciones de vida de las personas mayores, citado en Lorenzo y Sancho (2012).

11 Para un análisis en mayor profundidad sobre estos cambios véase Pérez Díaz (2004).

llevado a la creación de pequeñas redes de varias generaciones, mediante las cuales se da respuesta a las necesidades de sus miembros. Sin embargo, la transformación de las redes familiares a lo largo de las últimas décadas también ha llevado a que las nuevas formas familiares tengan en general un menor potencial para cuidar. Ha ido disminuyendo el número de hijos/as, lo cual, sumado al progresivo envejecimiento de las cohortes del *baby boom* español (1958-1977), las más numerosas de la historia, requerirá de nuevas soluciones que vayan más allá de la familia. En la siguiente figura se muestra gráficamente esta transformación.

Gráfico 5. Ratio de apoyo familiar. España, 2000 – 2052 (Personas de 45-64 años – principal perfil del cuidador/a- respecto de las de 80 y más).



Fuente: Abellán y Pujol (2013), a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

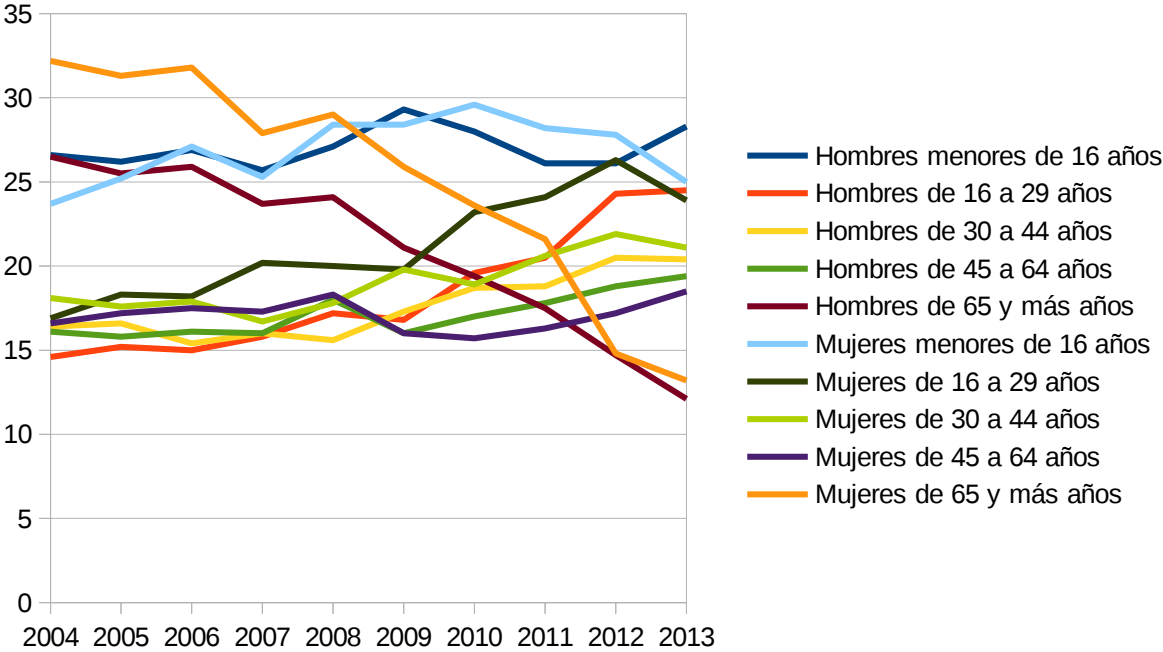
La disminución del potencial de cuidado de las familias no es una cuestión únicamente cuantitativa, dado que también la respuesta tradicional a la necesidad de cuidados de larga duración –la implicación de las hijas y nueras- es cada vez menos factible. Ha aumentado progresivamente la participación laboral de las mujeres, no sólo porque éstas han mostrado una voluntad sostenida de permanecer en el mundo laboral, sino también por la creciente necesidad de las economías familiares de contar con dos fuentes de ingresos. A su vez, las mujeres están reclamando en mayor medida la igualdad en los comportamientos familiares. Con la crisis actual, por otro lado, se ha bloqueado la senda de creación de servicios públicos

de atención que se había desarrollado en los últimos años, con lo que el Estado está devolviendo a la familia responsabilidades que había empezado a asumir, resultando en un proceso que algunas autoras denominan la rehogarización de la responsabilidad del cuidado (véase Ezquerro 2012; Pérez Orozco, 2012). En sus relatos, las personas entrevistadas manifiestan ser conscientes de esta situación, y aluden tanto a la incertidumbre que esta situación les genera a la hora de prever quién va a cuidarles cuando lo requieran, como a la esperanza de que finalmente alguno de sus familiares asuma esta tarea.

4. Los impactos de la crisis en las personas mayores

Si bien durante el último periodo de crecimiento económico la situación económica de las personas mayores se caracterizó por su estabilidad, se situaba a su vez por debajo de los niveles adquisitivos medios de la población. Con el estallido de la crisis económica en el año 2008, tal y como se observa en el Gráfico 6, esta situación se invierte: si en 2006 la tasa de riesgo de pobreza de las personas mayores era la más alta de todos los grupos de edad (el 31,8% en las mujeres y el 25,9% en los hombres), siete años después es la única que ha descendido de manera constante y se ubica como la menor de todas.

Gráfico 6. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza por sexo y edad, 2004-2013, %



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, consulta enero 2015

La inversión de la tendencia de la tasa de riesgo de pobreza de este grupo se debe fundamentalmente a que se ha producido un empobrecimiento general del resto de grupos de edad¹², vinculado directamente al aumento de la tasa de desempleo, que pasó del 11,3% el tercer trimestre de 2008 al 25,98% en el tercer trimestre del 2013. Este aumento tan brusco del desempleo ha impactado no sólo en las personas directamente afectadas sino también en sus redes familiares. De esta forma, las estrategias de sustento monetario y de sostenibilidad de la vida dentro del ámbito familiar se han modificado, lo que ha generado efectos muy relevantes sobre las personas mayores. Este apartado se dedicará justamente a caracterizar estos efectos.

Del análisis de las 49 entrevistas realizadas se diferencia, a grandes rasgos, entre a) los impactos que afectan *directamente* a las personas mayores, ya sea porque han sufrido un empobrecimiento a raíz del estallido de la burbuja crediticia e inmobiliaria, ya sea porque las políticas públicas implementadas para afrontar la crisis han menoscabado su capacidad de acceso a los derechos y servicios públicos; y b) los impactos que les afectan *indirectamente*, en la medida que estas personas mayores hacen frente a los efectos de la crisis en su red familiar más próxima proporcionando apoyo, ya sea de tipo económico, de cuidados o acogiéndoles en su vivienda. Es importante apuntar que la diferenciación entre impactos directos e indirectos no pretende sugerir que unos sean más o menos intensos que otros ni que no se puedan dar de manera simultánea. Se trata únicamente de una tipología dirigida a sistematizar y ordenar los cambios y transformaciones que se están produciendo. La intensidad con la que estas cuestiones inciden en la vida de las personas mayores depende de una gran diversidad de elementos que en las próximas páginas desarrollamos.

– *Los impactos directos de la crisis*

Aunque las personas mayores no sean los principales afectados en la crisis hipotecaria actual, los escasos datos existentes apuntan a que tampoco se puede obviar su impacto. Así, en un reciente informe sobre las personas afectadas por hipotecas se señala que el 31,6% de las personas encuestadas declararon tener una o más personas mayores de 65 años a su cargo (PAH y DESC, 2013). En las familias ya desalojadas o en proceso de ejecución hipotecaria este porcentaje sube hasta casi la mitad de los hogares afectados. Aunque no se ha podido

12 En este punto es relevante recordar que la tasa de riesgo de pobreza es un indicador relativo: mide los ingresos de un grupo con relación al conjunto de los ingresos.

acceder a datos específicos sobre personas mayores que se ven afectadas como avalistas, se estima que también se trata de un porcentaje significativo. No podemos dejar de mencionar, por otro lado, la cuestión de las emisiones de participaciones preferentes, que como se sabe ha afectado de forma especialmente relevante a la población de personas mayores: según un informe de abril de 2013 de la Organización de Consumidores y Usuarios, el 80% de los afectados tiene más de 65 años¹³.

De forma más generalizada el conjunto de esta población se está viendo también afectada, en la medida que la actual situación económica está conduciendo a políticas de austeridad y ajuste en los distintos niveles de gobierno. En particular, a las personas mayores les afectan directamente los cambios en la política sanitaria y en atención a la dependencia, la congelación de las pensiones e incluso los aumentos en tasas e impuestos debido a que la mayor parte de los pensionistas tienen bajos ingresos. Según la Encuesta de Condiciones de Vida, el porcentaje de personas mayores de 65 años que no puede permitirse mantener su vivienda a una temperatura adecuada, lo que se conoce como pobreza energética, ha pasado de ser de un 5,9% en el 2008 a un 8,6% en el 2012 y el porcentaje de las que no pueden afrontar gastos imprevistos ha crecido 10 puntos en el mismo periodo: de un 31,8% a un 41,2%.

En el ámbito de la Ley de atención a las personas en situación de dependencia se han introducido diversas modificaciones que llevan a empeorar y encarecer los cuidados: la implementación de sistemas de copago que pueden llegar a cubrir hasta el 90% del valor de la prestación (excepto para las rentas muy bajas que no superen los 532 euros al mes), la suspensión de la incorporación de las personas en situación de dependencia moderada hasta el año 2015, la reducción del importe de las prestaciones por cuidados en el entorno familiar un 15%, o la eliminación de la cotización a la Seguridad Social de las personas cuidadoras no profesionales. En el campo sanitario, medidas como la introducción del copago sanitario en diferentes aspectos (prótesis ambulatorias como muletas, sillas de ruedas o férulas, transporte sanitario no urgente, algunos medicamentos, etc.) también pueden afectar a la calidad de vida de este grupo de edad (véase Federación de Pensionistas y Jubilados de CCOO, 2013).

En nuestro trabajo de campo, las personas que se han visto afectadas de forma directa por la

13 Europa Press "La OCU calcula que ocho de cada 10 afectados por las preferentes son jubilados", publicado en ElMundo.es el 03/04/2013, <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/04/03/economia/1365002998.html>, consulta noviembre 2013.

crisis lo han sido fundamentalmente debido a su endeudamiento y a su relación con el sistema financiero. Encontramos a dos personas que han acumulado un volumen importante de deuda por la compra de su vivienda habitual o por el fracaso de inversiones realizadas anteriormente. En el momento actual, ambas tienen deudas significativas que no pueden afrontar con sus ingresos actuales. Se trata por un lado de un hombre de 64 años que convive con su mujer, y también con una hija y dos nietos acogidos a raíz de la crisis. Debe hacer frente a una hipoteca cuantiosa de su vivienda actual; una hipoteca que de hecho contrató en el periodo pre crisis con la intención de ayudar a esta hija a tener casa propia. A la vez, debe sostener económicamente a su familia, en un momento en que su proyecto profesional también se ha trucando y se encuentra sin empleo desde hace un tiempo. Aun así, cuenta con unos ciertos ahorros que le están permitiendo salir adelante.

En el otro caso, en cambio, se trata de un empresario del sector de la hostelería que invirtió sin éxito en el momento del *boom* de la construcción con la motivación de aumentar sus ingresos en la jubilación: *“desde hace diez años yo me vine a construir, tenía unas parcelas y me puse a construir, me cogió la crisis, me dejó totalmente [suspiro] prácticamente en la ruina, que ni para comer”*. A sus 85 años cuenta con su pensión de 638 euros para, además de mantenerse, hacer frente a deudas derivadas de impuestos y del coste de las obras. Se ha quedado con la propiedad del suelo y de algunas viviendas que le siguen generando gastos pero que en este momento no puede vender. Esto, junto con la separación de su mujer y un distanciamiento con sus hijos, le ha conducido a una situación de empobrecimiento altísimo y a unas condiciones de vida paupérrimas, que se ven agravadas por problemas de salud. Como estrategia de supervivencia se ha trasladado a una de sus casas inacabadas a 450 kilómetros de su ciudad de procedencia, que tiene deficientes condiciones de habitabilidad: *“ahora mismo estoy pintando una habitación, la mía, que tenía muchas goteras, y ya poco a poco me lo voy haciendo yo. Cuando ya no puedo más paro”*. Una tercera persona entrevistada perdió parte de sus ahorros por culpa de las participaciones preferentes, si bien puntualiza que en su caso por el momento esto no le ha perjudicado en sus calidad de vida.

Finalmente, en relación con los impactos de las políticas públicas implementadas desde el inicio de la crisis, cabe destacar el relato de una de las personas entrevistadas, de 64 años, de origen colombiano y situación administrativa irregular, el cual nos remite a la dureza que puede llegar a generar la exclusión del sistema sanitario a estas edades en las que aparecen problemas de salud con mayor frecuencia. Esta persona sufre problemas de próstata y diabetes

y pese a que hace poco estaba en lista de espera para la operación que necesitaba, tras la aprobación en 2012 por parte del gobierno del Partido Popular del Real Decreto-Ley 16/2012 que excluye a las personas extranjeras en situación irregular del Sistema Nacional de Salud, se quedó sin acceso a la misma.

– *Los impactos indirectos de la crisis*

Provisión de recursos económicos

De las narraciones de las personas mayores entrevistadas se desprende que en muchos casos, gracias a su situación de mayor estabilidad en el ámbito de los ingresos y de la vivienda, se han convertido en un pilar clave para amortiguar en cierta medida las dificultades económicas de otros miembros más jóvenes de la familia. En concreto, nueve de las personas entrevistadas ayudan económicamente a sus familiares, fundamentalmente a sus hijos o hijas –en ocasiones a más de uno-, aunque a veces su ayuda abarca incluso a nietos, yernos o sobrinos.

Se proporciona dinero directamente transfiriendo una parte de sus pensiones para gastos cotidianos, o para poder pagar la hipoteca u otros gastos vinculados con la vivienda. En otras ocasiones lo que se hace es asumir algunos pagos concretos, como los estudios de hijos o nietos, o el coste de actividades extraescolares, ropa, comida u otros gastos complementarios. Se trata por lo general de ayudas de cuantía reducida o moderada, aunque con un carácter bastante regular. Como estamos hablando de personas que en su mayor parte gozan de un nivel de ingresos bajo o medio, es importante subrayar el impacto que pueden tener estas cuantías en su capacidad adquisitiva. A pesar de ello, todas estas personas han optado por realizar esfuerzos a partir de reducir sus gastos, ahorrando al máximo y dejando de lado actividades que anteriormente realizaban y que implican un cierto coste. Se trata de generaciones en las que el ahorro y el trabajo intenso para hacer frente a situaciones económicas adversas han estado muy presentes. Por ello se percibe una continuidad en este ámbito, muy especialmente en las personas más mayores, que cuentan con una cultura del consumo notablemente austera. En sus narraciones también se incide en el hecho de que los gastos cotidianos en la vejez son menores y que por tanto, siempre y cuando no se produzcan necesidades intensas o continuadas de cuidado, su capacidad de ahorro es mayor.

De esta forma, por lo general en sus relatos se sugiere que dichas ayudas se pueden sostener y que por el momento no suponen un impacto excesivamente negativo en su vida cotidiana. Es

en los casos en los que se produce una acumulación de las ayudas a distintas personas en el mismo momento, o bien cuando no sólo se provee de ayuda económica sino que a ésta también se añaden otras formas de ayuda (como el reagrupamiento familiar o la implicación en los cuidados), cuando este rol de provisión económica afecta más intensa y negativamente a las personas mayores, como desarrollaremos posteriormente.

En casi ningún caso se expresan conflictos con sus hijos/as o críticas a su proceder, ni rencores o desesperanza, sino que más bien lo que aparece es un discurso muy solidario y consciente de las dificultades existentes, así como una gran responsabilidad para con las redes familiares. Estas personas sienten que la crisis “no es suya”, que no les afecta directamente, y a la vez se preguntan qué pueden hacer ellos para contribuir, por lo que ayudan en función de sus posibilidades. Sólo en uno de los casos se establecen algunas condiciones y límites a la ayuda proporcionada, y justamente coincide con una trayectoria en la que se produce una acumulación de responsabilidades: se trata de un hombre mayor, con una situación económica media, pero que recibe múltiples demandas de apoyo económico. Está ayudando a sus 4 hijos/as de forma más o menos continua, y además puntualmente incluso con cantidades significativas. Asume también una importante responsabilidad cotidiana en la crianza de sus nietos y a la vez está cuidando a su mujer que sufre un deterioro cognitivo. Por ello, insiste en que determinadas ayudas las proporciona en forma de préstamo, aunque asumiendo el riesgo de que nunca se lo puedan devolver.

En la mayor parte de los casos esta ayuda se realiza para compensar una situación de desempleo o de precariedad. Recordemos que las tasas de desempleo se han más que duplicado desde 2008, llegando al 26% de la población en general y a un 54,39% entre las personas menores de 25 años¹⁴. Así, la drástica reducción de los ingresos como consecuencia del incremento del paro, su cronificación en forma de desempleo de larga duración y el agotamiento progresivo de las prestaciones sociales existentes, han hecho que los ingresos provenientes de las pensiones hayan cobrado una mayor centralidad en las economías familiares. No obstante, también aparecen otro tipo de situaciones en las que los hijos e hijas, pese a tener empleo, no pueden hacer frente a todos sus gastos: en un caso se requiere de ayuda para poder costear gastos relacionados con la vivienda (como los de la comunidad de propietarios), mientras en otro caso se da respuesta a una situación de necesidad vinculada a un proceso de separación o divorcio (de una hija con menores a cargo).

14 Datos de la Encuesta de Población Activa, Tercer Trimestre 2013. Instituto Nacional de Estadística.

En sus relatos este tipo de ayuda no se ve como algo excepcional o novedoso sino que se enmarca en unos patrones de solidaridad familiar estables a lo largo de la vida, en los que las personas mayores proporcionan y a la vez reciben ayuda en distintos momentos. Son personas que han construido una relación cercana con su red familiar, con la que tienen un contacto frecuente, y a la que también con anterioridad han proporcionado ayuda de diferentes maneras. La crisis, no obstante, lleva a un aumento de la frecuencia y la intensidad con la que se producen dichas ayudas: en 2010 la Encuesta sobre personas mayores ya mostraba cómo casi una cuarta parte (23,8%) de los mayores de 65 años ayudaba en ese momento económicamente a algún miembro de la familia, fundamentalmente a sus hijos e hijas¹⁵.

Cambios en el modelo de convivencia familiar

Otra de las formas de proporcionar apoyo es acoger a hijos y/o nietos en su casa para que éstos puedan superar una situación de desempleo o precariedad. Esto normalmente implica una modificación cotidiana mayor que la mera ayuda económica. Sin embargo, el análisis realizado nos muestra cómo estos procesos de reagrupamiento familiar pueden incidir de forma diferente en la vida de las personas mayores en función de a quién se acoge y de si además se produce una sobrecarga y/o se acumulan impactos en otros niveles. En este apartado presentamos algunas reflexiones que nos permitirán conocer mejor esta situación.

Once de entre todas las personas entrevistadas conviven en este momento con sus hijos o hijas (en casa de estas personas mayores). Con frecuencia es una respuesta temporal o permanente a situaciones concretas: procesos de separación de los hijos e hijas, problemas de salud de hijos o padres, o momentos de embarazo y postparto, por ejemplo. También encontramos situaciones en las que los hijos permanecen en el domicilio familiar porque aún no se han emancipado o en las que la convivencia parece responder a una cuestión de elección personal por ambas partes. En este sentido, igual que en el caso de la provisión de ayuda económica, la crisis intensifica unos patrones de solidaridad que ya existían previamente para dar apoyo en momentos concretos de vulnerabilidad personal. Cuatro de las personas entrevistadas, por otro lado, explicitan que han optado por esta solución para hacer frente al impacto de la crisis económica actual. De sus relatos emergen dos elementos a tener en cuenta en relación a cómo este reagrupamiento familiar impacta en su vida de las personas mayores.

15 Encuesta de Personas Mayores, 2010, IMSERSO. Pregunta "En este momento, ¿ayuda vd económicamente a algún miembro de su familia?"

En primer lugar, hay que resaltar las muy diferentes implicaciones que tiene acoger a un hijo/a adulto (o a más de uno, aunque no nos hemos encontrado con este caso) de cuando además se acogen a los nietos y nietas, especialmente si éstos son de corta edad. En esta investigación encontramos dos casos en los que se acoge a hijos adultos y otros dos en los que se reagrupa a las familias de sus hijas, con lo que a la nueva convivencia se suma una notable carga de cuidado de los nietos/as. Por otro lado, aunque no se dé la presencia de menores, la edad de los hijos también es relevante: a nivel emocional, subjetivo e incluso práctico, está claro que para el hijo/a -y por extensión para la convivencia familiar- no es lo mismo volver a la casa familiar cuando se tienen 50 años que cuando se está en la veintena, dado que en este último caso no se produce una ruptura tan importante de la trayectoria.

En segundo lugar, el impacto de este reagrupamiento familiar en la vida de las personas mayores también depende de hasta qué punto cuentan con un cierta malla de seguridad a su alrededor, y de cómo se presentan las expectativas de revertir esta situación. Estos aspectos van a determinar en buena medida las posibilidades de sostener el reagrupamiento y/o el coste que éste llegue a tener para los mayores.

Uno de los casos analizados destaca por su dureza y desesperanza. Se trata de una mujer viuda de 85 años, analfabeta y de origen muy humilde, que trabajó en limpieza durante toda su vida y en la edad adulta realizó un proceso de migración interna. Cuenta con una pensión de viudedad agraria muy baja y tiene actualmente 6 hijos en el paro. Cocina para sus hijos e hijas cada día y ha acogido a uno de ellos en su casa, de 53 años, el cual ya ha agotado la prestación de desempleo y ahora recibe la ayuda extraordinaria de 400 euros. Aunque la mujer tiene la vivienda en propiedad, destaca la gran precariedad económica en la que vive y la saturación de sus redes familiares, que aunque son fuertes y solidarias, se han visto afectadas de forma tan intensa por la crisis que han perdido su capacidad de dar apoyo. Se trata de un perfil de personas que si bien a lo largo de su vida consiguieron una notable mejora en sus condiciones de vida, no han podido consolidarla, y muestran la rapidez con que se puede perder este ascenso social. En este momento se encuentran en una situación tremendamente vulnerable, y su relato destaca por la falta de salidas que percibe. Da cuenta del papel clave que tienen los ingresos de las personas mayores, aunque sean mínimos, en contextos de gran escasez de recursos. Su narración muestra la angustia por cómo van a arreglarse a corto plazo cuando se acabe la prestación que recibe el hijo y a largo plazo la gran incertidumbre que le genera

pensar en cómo éste va a poder subsistir cuando ella ya no esté y por lo tanto no cuente con una fuente de ingresos estable como es la pensión que pueda cubrir por lo menos parte de la alimentación o los gastos.

En los otros casos identificados, encontramos dos situaciones en las que personas mayores jóvenes –en la sesentena- que viven en pareja acogen a sus hijas con su familia monomarental, ambas en el paro, con hipotecas pendientes y con un hijo o hijos pequeños. En un caso se trata de una hija que ya ha agotado la prestación extraordinaria de desempleo y cuenta con una vivienda de protección oficial en la que sin embargo no puede vivir ya que no puede asumir los gastos diarios. Por ello, la convivencia con los padres le sirve para ahorrar y así poder continuar pagando la hipoteca. El padre, de 67 años y origen humilde, con una enfermedad pulmonar crónica y una pensión de invalidez permanente, cuida de forma cotidiana a su nieto, se encarga de buena parte de las tareas domésticas y además atiende a su mujer, quien tiene problemas de salud. Finalmente, encontramos otra familia mucho más acomodada pero que sin embargo han sufrido un proceso de empobrecimiento muy significativo a raíz de la crisis: el padre, de 64 años y con una exitosa trayectoria laboral a lo largo de su vida, está en el paro e iniciando nuevos proyectos para poder tirar adelante a la familia extensa, que ahora depende de él. Han acogido a su hija y sus dos nietas, y tienen pendiente parte de la hipoteca de su vivienda actual que no sabe si podrá sostener. En esta persona, de hecho, se acumulan todos los tipos de impactos de la crisis que se identifican en este trabajo, tanto directos, como indirectos.

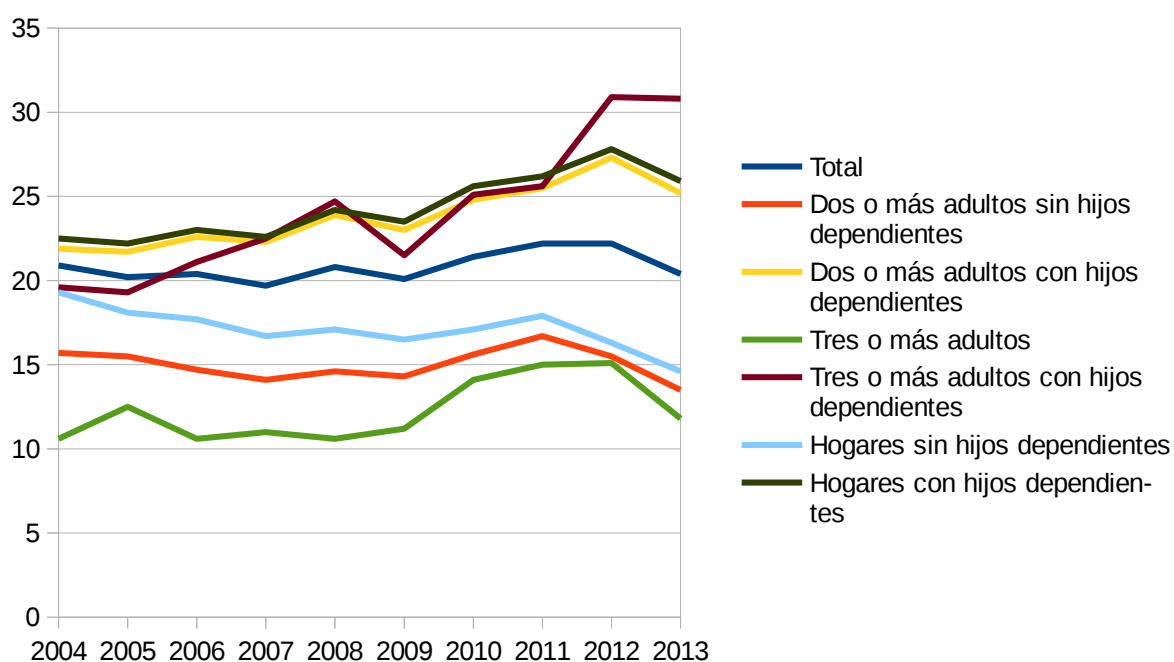
Estas dos situaciones de reagrupaciones con hijas y nietos/as nos muestran la enorme vulnerabilidad de las familias monoparentales en general y de las monomarentales en particular. Los hogares de una persona con uno o más hijos dependientes son, de hecho, desde hace años los que concentran una mayor tasa de riesgo de pobreza (36,9%) y una mayor dificultad para llegar a fin de mes (49,3%)¹⁶, lo que supone 19,1 y 16,7 puntos porcentuales por encima de la media de hogares, respectivamente. Cabe destacar, por otro lado, que en las dos narrativas la vivencia del reagrupamiento familiar es similar pese a las diferencias existentes en la clase social en la que se producen: Gracias a que se cuenta con un mínimo de recursos y de estabilidad, se considera que es una situación que se puede sostener, que se vive desde la responsabilidad hacia la familia, y de la que incluso se disfruta por lo que genera de

16 Incluye las respuestas “Mucha dificultad” y “Dificultad”. Si además le sumamos “Cierta dificultad” se llega hasta el 77% de este tipo de hogares. Datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2012.

cercanía, en especial con los nietos. No se relata como una situación dramática y se percibe como temporal –aunque indefinida–, mostrando pues la apertura de las personas mayores a tener un rol facilitador para ayudar a pasar estos momentos difíciles.

Los datos estadísticos a los que se ha podido acceder, aunque imprecisos dan indicios sobre el aumento del riesgo de pobreza en los hogares con este tipo de arreglos. En el siguiente gráfico, por ejemplo, se ve claramente cómo los hogares con menores a cargo son los que más ven aumentar este indicador, ya sean monoparentales o bien los que incluyen a dos o más adultos u “otras situaciones”. Buena parte de los hogares reagrupados a los que nos estamos refiriendo entrarían en estas dos últimas categorías. Destaca la tipología de hogar de tres o más adultos con hijos dependientes, la cual se sitúa con los mayores niveles de riesgo de pobreza o exclusión social.

Gráfico 7. Personas en riesgo de pobreza o exclusión social por tipo de hogar. 2004-2013, %



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Eurostat, consultado enero 2015

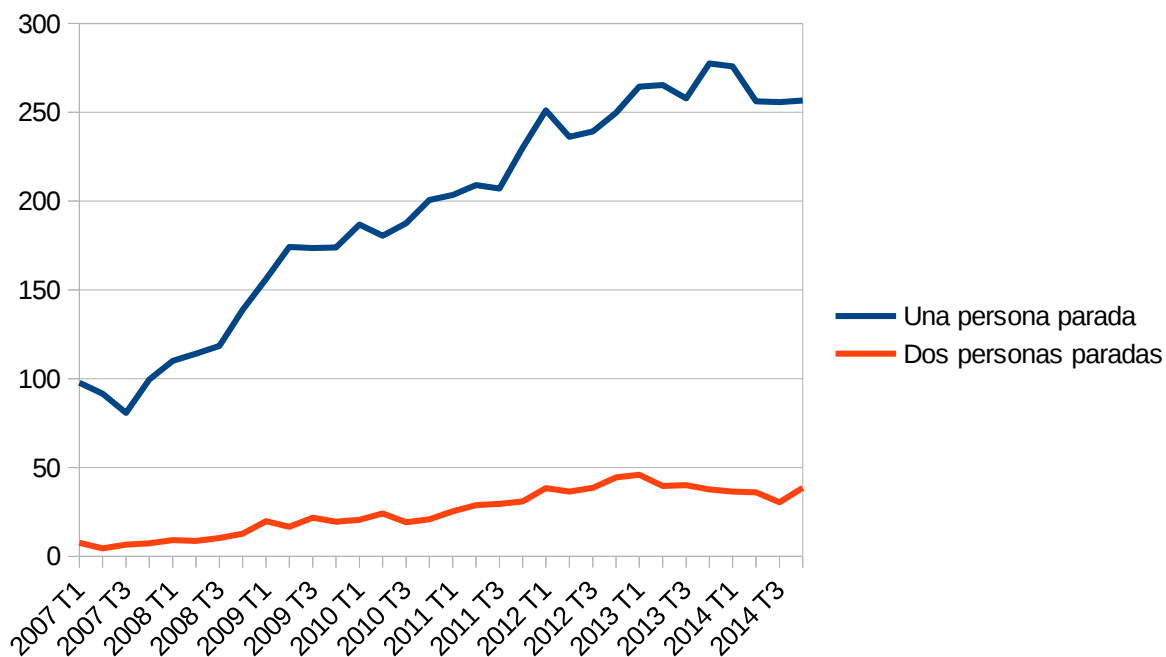
Por lo demás, en sus relatos no se hace referencia a la existencia de conflictos relevantes debido a estas nuevas situaciones de convivencia, un elemento que en cambio sí ha sido destacado en otras investigaciones que abordan esta cuestión (Martínez y García, 2012,

Equipo de Estudios Cáritas Española, 2012). El hecho de que no se verbalicen, no obstante, no implica que no existan. Aunque la vivencia que se narra sea bastante positiva, ello no significa que el sostenimiento de este rol tan central en la red familiar no genere cansancio, preocupación, ansiedad o incertidumbre en cuanto al futuro, y que por lo tanto no tenga, en consecuencia, implicaciones en el estado de salud y bienestar de estas personas.

La cuestión es, desde nuestro punto de vista, hasta cuándo se va a poder mantener en el tiempo esta situación. En este sentido, algunas de las personas plantean explícitamente la fragilidad de estos arreglos. Se considera que se depende de que no aparezcan otros problemas añadidos que puedan desestabilizar esta situación, como por ejemplo enfermedades o situaciones de dependencia que requieran de cuidados y atención.

Nosotros ahora mismo, de la forma en la que estamos lo estamos asumiendo, nosotros sin ningún tipo de problema. Ahí lo malo es por ejemplo que tú tengas algún problema en casa, que tu mujer o alguien tuviera un problema social y tú no pudieras atenderlo. Que tuvieras una persona con Alzheimer o alguna enfermedad así y necesitaras una silla de ruedas, ahí sí, porque antes lo que había era la Ley de dependencia, pero ahora, ¿qué es lo que hay? (Hombre, 67 años)

Gráfico 8. Hogares cuya persona de referencia es jubilada por número de parados que conviven con la misma, 2007-2014. Miles.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de Población Activa, consulta enero de 2015.

Nos parece relevante señalar el significativo aumento que se ha producido desde el año 2007 en el número de hogares donde la persona de referencia es jubilada y donde conviven una o más personas en situación de desempleo: la cifra se ha triplicado, llegando hasta unos 319.000 hogares el 2014 (T1). Esto supone un 8,7% de los hogares donde la persona de referencia es jubilada, frente al 3,4% que constituía el primer trimestre de 2007.

Cambios en la provisión de cuidados

Otro factor añadido del impacto de la crisis sobre las personas mayores es la intensificación de los cuidados que asumen. Como en los otros casos, la aportación de las personas mayores al cuidado familiar responde a patrones de solidaridad intergeneracional muy arraigados y no es algo que aparezca a raíz de la crisis económica. En la vejez, la familia pasa a ser cada vez más el eje central de la vida cotidiana y una fuente de sociabilidad, autoestima, identidad y estructuración del tiempo (Del Barrio y Sancho, 2012).

De hecho, las personas mayores dedican el 48,9% de su tiempo al trabajo doméstico y familiar, realizando las tareas del hogar y labores de apoyo a otras personas¹⁷: el 10,1% de la

¹⁷ Barómetro Junio 2009. Estudio 2806 pregunta 11.

población de 65 y más años se dedicaba al cuidado de nietos/as o hijos/as como actividad principal en un día laborable en 2009. En concreto destaca el rol que toman en la crianza y cuidado de los nietos y nietas: casi 8 de cada 10 abuelos/as cuida o ha cuidado de éstos¹⁸. Destacamos, en este sentido reflexiones al respecto surgidas en un grupo de discusión:

Pues a nivel familiar yo creo que tienen un punto muy importante. La primera porque si no es el 70%, porque no sé qué cantidad... La mayoría de los abuelos están haciendo de papis. O sea, tú vas por la calle y ves personas mayores de 60 y tantos años, ya no sabes echarles más o menos la edad, y van todos con carritos. Porque la madre trabaja, lógicamente, porque estamos en una sociedad que con un sueldo no se vive, las guarderías están a precios desorbitados, las becas por la administración cada vez son más pequeñas... Yo trabajo en temas de educación también y las becas es que son mínimas [...] Entonces yo creo que ahí hay... Están muy, muy, son muy importantes ahora mismo en el aspecto familiar. Lo que cuidarles, nosotros tiramos de ellos, pero eso es ley de vida. Que el joven cuide de la persona mayor. Pero que los abuelos ahora estén haciendo su segunda maternidad y paternidad con los nietos... Es, vamos, desorbitado.

Esta aportación constituye un recurso fundamental para las familias para poder afrontar el problema de la conciliación entre la vida familiar y laboral: casi la mitad (49,5%) de las personas que cuidan de sus nietos/as lo hace casi a diario y un 44,9% casi todas las semanas, con una media de horas dedicadas todos los días de 5,8 horas; mientras casi un 30% lo hace 8 o más horas al día¹⁹. Además, se trata de una aportación realizada por ambos sexos con similar intensidad, aunque sí se han detectado diferencias en cuanto al tipo de tareas desempeñadas. Esta provisión de ayuda, no obstante, no se circunscribe a los nietos y nietas: un 13,9% de las personas mayores declaran haber prestado ayuda a otras personas cercanas en el último año (en el cuidado personal, ayuda doméstica, en trámites o gestiones, o haciendo compañía).

Generalmente este cuidado se dirige al cónyuge o pareja, siendo el grupo de personas entre 75 y 79 años donde se concentra el mayor porcentaje de población que realiza estas tareas. Por todo ello debemos subrayar que el rol de las personas mayores en el cuidado familiar es clave y responde no sólo a unos patrones de solidaridad intergeneracional sino también, y muy

18 Del Barrio y Sancho (2012), a partir de datos de la Encuesta de personas mayores del IMSERSO de 2010.

19 Encuesta de personas mayores del IMSERSO de 2010 y Del Barrio y Sancho (2012).

especialmente, a una carencia estructural de mecanismos de apoyo público en este ámbito; carencia que afecta de forma muy directa a los sectores con menor capacidad adquisitiva dado que no pueden suplirla contratando servicios privados. El gasto público español en infancia y familia fue en 2011 menos de la mitad de la media europea: 308,9 euros por habitante frente a los 650 de la Zona Euro y los 661 de la UE-15. También las partidas para personas con discapacidad fueron significativamente menores: 404,2 frente a 569,3 y 633,3²⁰. Por lo demás, con la crisis económica, ante el creciente desempleo las familias cada vez más se ven abocadas a aceptar empleos fuera de su lugar de residencia, en horarios inconvenientes, etc., que dificultan aún más la conciliación. Los ingresos por lo general se reducen, lo que dificulta todavía más la externalización del trabajo de cuidados de las personas a cargo (véase Gálvez y Torres, 2010). En el caso de los nietos, deviene más difícil financiar las actividades extraescolares que contribuían a paliar los problemas de conciliación de padres y madres, a la vez que se reducen los servicios públicos existentes para tal fin. También en el ámbito de la atención a la dependencia, los recortes que se han producido han generado una mayor necesidad de implicación familiar y han reducido el apoyo que reciben las personas cuidadoras, muchas de las cuales son mayores, y en concreto mujeres mayores.

El impacto de todo ello sobre las personas mayores es diverso. En uno de los casos analizados, por ejemplo, la hija de una de los hombres mayores entrevistados debe trasladarse a otra ciudad para conseguir un empleo. Con ello deja a su marido y a los nietos en su domicilio, y requiere del apoyo diario de su padre, de 80 años, para poder atenderlos cotidianamente. También los dos casos de reagrupamiento de familias monomarentales explicados en el anterior apartado expresan la gran necesidad de apoyo en los cuidados que requiere este tipo de familias. En varios de los relatos se visibiliza, pues, este papel clave de los abuelos y abuelas en el cuidado de los nietos, incluso cuando uno o ambos progenitores tienen empleo.

Si bien no en todas las entrevistas se menciona explícitamente que este cuidado proporcionado por las personas mayores a sus nietos se haya intensificado debido a la crisis económica, sí que en cambio sus relatos sugieren que no se puede recurrir a otras opciones y que por lo tanto su papel es imprescindible, lo que en ocasiones, cuando concurren problemas de salud significativos, genera una sobrecarga muy notable.

20 Datos de Eurostat, consulta en diciembre 2013.

5. Conclusiones

La pregunta vertebradora de nuestro trabajo versa sobre los impactos que la actual crisis económica está teniendo sobre las personas mayores en el Estado español. Para responder a dicho interrogante, se ha planteado la siguiente tesis como hilo conductor del análisis: a pesar de que las personas mayores han constituido históricamente uno de los colectivos sociales con ingresos más bajos y mayor vulnerabilidad económica, en estos momentos la posesión de tres recursos cruciales les sitúa en un situación de relativa estabilidad y, además, les permite jugar un rol económico y de apoyo familiar o comunitario fundamental. Su pensión, su vivienda (en propiedad) y su inserción en las redes familiares, devienen tres fuentes básicas de seguridad. La movilización de dichos recursos en el actual contexto se traduce, así, en capacidad para proporcionar apoyo económico a familiares que han perdido el empleo o ingresos, la disponibilidad para acoger a miembros de la familia en su propia vivienda o la capacidad para cuidar a nietos, entre otros, frente a la creciente dificultad de hijos e hijas de conciliar vida laboral y cuidado así como frente a la pérdida de apoyo público para tal menester. Estas tres constantes les permiten, a su vez, enfrentarse a un escenario económico plagado de adversidades e incertidumbre con cierta tranquilidad.

Dicho esto, continúa existiendo una variable que amenaza con hacer tambalearse en cualquier momento al precario equilibrio sobre el que descansa el bienestar de las personas mayores: la aparición de un problema de salud y/o el deterioro de la autonomía funcional. Dicho riesgo se cierne no sólo sobre su capacidad de ejercer de red de apoyo hacia sus familiares en forma, por ejemplo, de cuidados, sino que también pone en entredicho su propia independencia y calidad de vida. En un contexto, además, donde un gasto social y sanitario, ya de por sí insuficiente, se ve severamente reducido por las políticas de austeridad, y ante la creciente dificultad de hijos e hijas para proporcionar apoyo directo o económico a sus progenitores, una gran incertidumbre sobrevuela el futuro de las personas mayores que caigan en situaciones de autonomía restringida y/o de necesidad de atención y cuidado.

Resulta imprescindible a su vez recordar que la mejora de indicadores de riesgo de pobreza de las personas mayores en años recientes no se debe tanto a un ascenso real de su nivel adquisitivo sino a un empobrecimiento del resto de franjas de edad. Ha sido la relativa

constancia de sus ingresos en forma sobre todo de pensiones lo que les ha colocado a raíz de la crisis en posiciones de mayor seguridad relativa. No obstante, desde el año 2010 se han sucedido diversas reformas de las pensiones en las políticas del gobierno; reformas que han coincidido en reducir la capacidad adquisitiva y la seguridad de las personas una vez que abandonan el mercado laboral. La más reciente desvincula el incremento de la cuantía de las pensiones del ascenso del coste de la vida; y en conjunto todas ellas han comportado una pérdida de un 2% en el poder adquisitivo de las personas mayores en los últimos tres años²¹.

Habida cuenta de ello, así como del debate en torno al gasto en pensiones y su impacto en el déficit público, cabe preguntarse en qué dirección seguirán evolucionando, juntamente con el recorrido de otras prestaciones y programas sociales, a la hora de proporcionar no sólo un envejecimiento activo y autónomo, sino también lo que en estos momentos puede ya considerarse una de las principales mallas de seguridad en nuestro país ante los devastadores efectos de la crisis económica.

6. Bibliografía

ABELLÁN, A., Y PUJOL, R. (2013): "¿Quién cuidará de nosotros cuando seamos octogenarios?", en *Blog Envejecimiento en red*. Publicado: 02/09/2013 <http://envejecimientoenred.wordpress.com/2013/09/02/quien-cuidara-de-nosotros-cuando-seamos-octogenarios/>, consulta noviembre 2013.

CEBRIÁN, INMACULADA Y MORENO, GLORIA (2013): "Impacto de las trayectorias laborales de las mujeres de mediana edad sobre los ingresos en la edad de jubilación", en Crespo, Pilar et al. (eds.) *Género y envejecimiento*. Madrid: Ediciones Universidad Autónoma de Madrid.

DEL BARRIO, ELENA, Y SANCHO, M^a TERESA (2012): "Vida cotidiana, valores, actitudes y la experiencia de envejecer", en IMSERSO (2012) *Informe 2010. Las personas mayores en España. Datos Estadísticos Estatales y por Comunidades Autónomas*, tomo I. Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

21 Vargas, Jairo "Los pensionistas pierden un 2% de poder adquisitivo en tres años", *Público*, 28/12/2013, <http://www.publico.es/491824/los-pensionistas-pierden-un-2-de-poder-adquisitivo-en-tres-anos> Consulta en diciembre 2013.

- DÍAZ MARTÍN, ROSA, HERRANZ, RUBÉN, MADRIGAL, ANA, Y NAVARRO, LUIS (2012): "Servicios sociales para mayores en España. Enero 2010", en IMSERSO, *Informe 2010. Las personas mayores en España. Datos Estadísticos Estatales y por Comunidades Autónomas*, tomo I. Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
- EZQUERRA, SANDRA (2012): "Acumulación por desposesión, género y crisis en el Estado español", *Revista de Economía Crítica*, 14, pp. 124-147.
- FEDERACIÓN DE PENSIONISTAS Y JUBILADOS DE CCOO (coord.) (2013): *Observatorio social de las personas mayores 2013*. Madrid: CCOO-
- GÁLVEZ, LINA Y TORRES, JUAN (2010): *Desiguales. Mujeres y hombres en la crisis financiera*, Barcelona: Icaria.
- IMSERSO (2005): *Cuidados a las Personas Mayores en los Hogares Españoles. El entorno familiar*. Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
- IMSERSO (2011): "Tendencias demográficas actuales". En IMSERSO, *Libro blanco del envejecimiento Activo*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Política Social, Secretaría General de Política Social y Consumo, Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
- IMSERSO (2012): *Informe 2010. Las personas mayores en España. Datos Estadísticos Estatales y por Comunidades Autónomas*, tomo I. Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales. consulta noviembre 2013.
- INE (2012): "Proyecciones de Población 2012", *Nota de prensa*. 19 de noviembre de 2012 (Actualizada 4 de diciembre de 2012)
- LAPARRA, M., PÉREZ, B. (2012): *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*, Barcelona: Obra social "La Caixa".
- LORENZO, LAURA, Y SANCHO, M^a TERESA (2012): "Formas de convivencia, relaciones personales y la experiencia de envejecer". En IMSERSO *Informe 2010. Las personas mayores en España. Datos Estadísticos Estatales y por Comunidades Autónomas*, tomo I.

Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

MARTÍNEZ, LUCÍA Y GARCÍA, ÁNGEL (2012): “La transformación de las condiciones de vida de los hogares: privación material, derechos sociales y modelos de convivencia”. En Miguel Laparra y Begoña Pérez, *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*, Barcelona: Obra social “La Caixa”.

MORENO, LUIS (2012): *Crisis y Estado del Bienestar. La Europa Asocial*. Barcelona: Península.

NALDINI, MANUELA (2003): *The family in the Mediterranean welfare states*. Londres: Routledge.

NUÑO, LAURA (2010) : *El mito del varón sustentador. Orígenes y consecuencias de la división sexual del trabajo*. Barcelona: Icaria.

PÉREZ DÍAZ, JULIO (2004): "Poder tener abuelos, la normalización demográfica española", *Geriatrianet.com Revista electrónica de Gerontología y Geriátrica*, Vol. 6 Núm. 1.

PÉREZ OROZCO, AMAIA (2012): “Crisis multidimensional y sostenibilidad de la vida”, *Investigaciones Feministas*, 2, pp. 29-53

PRIETO, DANIEL, ETXEBERRÍA, IGONE, GALDONA, NEREA, URDANETA, ELENA, YANGUAS, JAVIER (2009): *Las dimensiones subjetivas del envejecimiento*. Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

SARASÚA, CARMEN, Y MOLINERO, CARME (2008): “Franquismo, Trabajo y Niveles de vida. Un estado de la cuestión desde una perspectiva de género”, en Borderías, Cristina (ed.) *Historia de las mujeres: perspectivas actuales*. Barcelona: Icaria.

PAH Y OBSERVATORI DESC (2013): *Emergencia habitacional en el Estado español*. Publicado en http://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2013/12/2013-Informe_habitatge-17Dic.pdf. Consulta diciembre 20123.

VALLÉS, M. (1997): *Técnicas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

VARGAS, JAIRO: “Los pensionistas pierden un 2% de poder adquisitivo en tres años”, *Público*, 28/12/2013, <http://www.publico.es/491824/los-pensionistas-pierden-un-2-de-poder-adquisitivo-en-tres-anos> Consulta en diciembre 2013.

VEGA, CRISTINA (2009): *Culturas del cuidado en transición*. Barcelona: Editorial UOC.

EVALUACIÓN DE LA DEMANDA POTENCIAL DEL RETIRO TEMPORAL REMUNERADO A LO LARGO DE LA VIDA A CAMBIO DE RETRASAR LA JUBILACIÓN. AVANCE DE RESULTADOS¹

Alfredo Alfageme, *Universitat Jaume I* (alfageme@uji.es)

Begoña García Pastor, *Universitat Jaume I* (bgarcia@uji.es)

Panel P13 – Envejecimiento (Congreso REPS BCN 2015)

Resumen

Se han defendido desde hace décadas algunas propuestas de redistribución de las transferencias sociales y de los tiempos dedicados al trabajo remunerado a lo largo de la vida. Una propuesta desarrollada recientemente consiste en el disfrute voluntario de periodos de retiro temporal remunerado a lo largo de la vida, a cambio de retrasar proporcionalmente la edad de jubilación (RT). El objetivo principal de esta investigación es evaluar de un modo fiable la disposición (demanda potencial) al RT por parte de las personas ocupadas, con diferentes fines como la dedicación a tareas de cuidado o de formación. Para ello, se ha realizado una encuesta a una muestra representativa de la población ocupada en la ciudad de Castellón. Como resultado más destacable, una mayoría clara de las personas ocupadas se muestra favorable (“es seguro o casi seguro que lo haría”) a retrasar su jubilación a cambio del disfrute de algún periodo de retiro temporal remunerado a lo largo de su vida. Los motivos que inspiran mayor predisposición son la dedicación a tareas de cuidado de otras personas (descendientes y ascendientes) seguidos por la dedicación a la formación. En conjunto, muy pocas personas estarían dispuestas a retrasar su jubilación más de cuatro o cinco años. Contra lo que cabría acaso esperar, no aparecen grandes diferencias por sexo o condición socioeconómica. Cabe concluir que existe una demanda potencial muy clara de tiempos de retiro temporal remunerado a lo largo de la vida a costa de retrasar la jubilación, por lo que esta propuesta tendría efectos inmediatos como política social.

Palabras clave: Retiro temporal, jubilación, curso vital, trabajo, igualdad.

¹ Esta investigación se está llevando a cabo al amparo de sendos proyectos de investigación financiados por el Instituto de la Mujer (ref. 71/12) y por la *Universitat Jaume I* de Castelló (Ref. P1.1A2012.01). Agradecemos la colaboración de Gisela Redondo, Salvador Seguí-Cosme y Celia Viñado.

Introducción

Con motivo de los cambios habidos en cuanto a envejecimiento demográfico y esperanza de vida, la realidad desdibujada de las fronteras entre las diferentes etapas del curso vital (formación, trabajo y retiro), y la aceptación de ideologías igualitarias en las sociedades europeas de nuestro tiempo, se han defendido desde hace décadas y se vienen desarrollando recientemente algunas propuestas de redistribución de los tiempos dedicados al trabajo remunerado a lo largo de toda la vida adulta de las personas. Así, desde una perspectiva sociológica del envejecimiento y considerando el riesgo de exclusión social que lleva consigo la jubilación o retiro definitivo del trabajo remunerado por razón de la edad, Guillemard (1992:165) defendía que la pensión de jubilación, que es una transferencia destinada a asegurar el tiempo de no-trabajo, no tendría necesariamente que acumularse en la etapa final de la vida, sino que podría redistribuirse en diferentes etapas del curso vital. En términos sociales y gerontológicos acaso más generales, la idea había sido lanzada ya por Riley (1979), que proponía una superación de la diferenciación de los tiempos de formación, trabajo y ocio por razón de la edad, para dar paso a la existencia de oportunidades para las tres cosas a lo largo de toda la vida. No se produjo, sin embargo, un desarrollo concreto y práctico de estas propuestas.

Desde la perspectiva del curso vital, se reconoce la centralidad del trabajo y el papel de las instituciones en la definición de un curso vital basado en la edad, que ha dado lugar a una división tripartita de la vida en etapas: formación, trabajo y retiro (Henretta, 2003; Settersten, 2006; Guillemard, 2009). Esta estructura trifásica se puede considerar desfasada tanto por su carácter androcéntrico, ya que se basa en la centralidad del trabajo remunerado, a partir de una división sexual del trabajo instituida desde los inicios de la sociedad industrial, como por su falta de adecuación al contexto sociodemográfico actual, con una amplia presencia de personas de edad avanzada que se encuentran en buenas condiciones de salud y capacidad.

La necesidad de tiempos de abandono del trabajo remunerado, para realizar otros trabajos no remunerados, ha sido reconocida por la *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* (Naegele et al., 2003). En un contexto de cambio estructural en que las etapas de formación y retiro se están alargando y las etapas de trabajo remunerado se están acortando, se reconoce especialmente la necesidad creciente de establecer periodos paralelos de trabajo y no-trabajo, ya sea por razones familiares, de formación o preparación para segundos o terceros empleos, u otras, lo que conduciría a su vez a una prolongación de la participación

laboral a edades avanzadas (Naegele et al., 2003:26 y ss.). Por otra parte, teniendo especialmente en cuenta las tendencias demográficas de nuestras sociedades, se ha propuesto también una redistribución del trabajo a lo largo del curso vital, sobre todo hacia edades avanzadas, lo que sería factible a partir de una expansión del trabajo a tiempo parcial tanto antes como después de las edades establecidas actualmente para la jubilación, y permitiría además a las personas adultas jóvenes dedicarse en mayor medida a la concepción y crianza de niños y niñas (Vaupel y Loichinger, 2006; Vaupel y Kistowski, 2008).

El retiro temporal remunerado a cambio de retrasar la jubilación (RT)

Una propuesta reciente, más concreta y práctica, consiste en el disfrute voluntario de periodos de retiro temporal remunerado a lo largo de la vida a cambio de retrasar proporcionalmente la edad de jubilación (RT) y después de haber acumulado algunos años de cotización (ocho o diez años de empleo, por ejemplo, podrían dar derecho a un máximo de dos o tres años de retiro temporal remunerado). No se trata de un “recorte” sino de una alternativa a la jubilación temprana o a la jubilación en buenas condiciones de salud y capacidad (Alfageme et al., 2012a). Recordemos que la esperanza de vida libre de discapacidades en la mayoría de países europeos se sitúa aproximadamente entre los 70 y 75 años de edad (véase el sitio web *EurOhex. Advanced research on European health expectancies*: <http://www.ehemu.eu/>). Durante esa etapa comprendida entre la jubilación y la vejez –*midcourse stage* (Moen, 2006) –, la mayoría de las personas están en condiciones de mantener una vida activa en todos los sentidos, incluido, obviamente, el trabajo remunerado. Una previsión, por ejemplo, de continuar trabajando hasta los 70-75 años parece muy razonable teniendo en cuenta el estado general de salud y capacidad de la mayoría de las personas europeas que rondan esas edades.

En este punto, nos parece conveniente llamar la atención sobre uno de los prejuicios probablemente más arraigados acerca de la capacidad y la disposición de las personas mayores hacia el trabajo. La investigación sugiere que trabajar a edades avanzadas ayuda a la mayoría de las personas a mantener su bienestar general (Calvo, 2006). Esto no debería extrañar a quienes, sin entrar a discutir la jubilación, abogan por un envejecimiento “satisfactorio” (Rowe y Kahn, 1998), “productivo” (Bass y Caro, 2001) o, en definitiva, un “envejecimiento activo” (Boudiny, 2013). A su vez, el hecho de percibir el retiro como algo elegido y no obligado influye profundamente en la satisfacción psicológica de las personas, también a edades avanzadas (Van Solinge, 2005; Calvo, Haverstick y Sass, 2007). Con todo, la relación entre

salud y retiro es compleja y bidireccional, y la investigación al respecto no es concluyente (Oksanen y Virtanen, 2012). Por su parte, las escasas investigaciones realizadas sobre empleadores y trabajadores mayores sugieren la existencia de relaciones complejas entre actitudes y prácticas, y apuntan hacia la necesidad de políticas de empleo que no discriminen a las personas mayores (Loretto y White, 2006).

La alternativa RT es defendible como política social adecuada a nuestro tiempo, a la vista, por una parte, de las necesidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida (Alfageme, 2014) y, por otra, del reconocimiento igualitario de la necesidad de realización de tareas no remuneradas, como el trabajo doméstico o de cuidados, también a lo largo de toda la vida (García Pastor y Viñado, 2013). En definitiva, RT dotaría de mayor libertad a las personas que tienen que trabajar para sobrevivir (que son la mayoría) para organizar su vida en aspectos relevantes. En esta línea, la idea del retiro temporal, como alternativa parcial o total a la jubilación, ha sido argumentada a partir de bases filosóficas y sociológicas (Seguí-Cosme y Alfageme, 2008; Alfageme, 2009), y ha sido defendida como una alternativa adecuada para enfrentar procesos de edadismo y sexismo (Alfageme et al., 2012a), generando debates interesantes (Ginn, 2012; Alfageme et al., 2012b).

Más recientemente, la propuesta del RT ha sido evaluada, utilizando una variante del método Delphi, por personas expertas españolas en ciencias sociales en general y en sociología de la vejez en particular (Alfageme et al., 2014). La opinión más extendida entre estas personas es que el derecho al disfrute de periodos de retiro temporal remunerado a lo largo de la vida estaría justificado sobre todo para tareas de cuidado o de formación, siempre con un carácter voluntario, y afectando a la jubilación moderadamente. Es conveniente destacar esto último, ya que cabe una propuesta más radical de RT basada en tres puntos: abolición de la jubilación, establecimiento de tiempos de retiro por tiempos de trabajo remunerado (dos o tres años por cada diez trabajados, por ejemplo) a lo largo de toda la vida, y regulación muy atenta de las prestaciones por discapacidad permanente (Alfageme et al., 2012a). Esta propuesta, sin embargo, parece poco viable dado el arraigo cultural/institucional de la jubilación, incluso entre personas expertas en sociología de la vejez, conscientes sin duda de la arbitrariedad de la edad de jubilación y del riesgo de exclusión social que lleva consigo el retiro forzoso del trabajo remunerado (Alfageme et al., 2014). Por ello, la propuesta sobre la que trabajamos en la investigación que nos ocupa ahora es más moderada, considerando, por ejemplo, un tiempo aproximado de cinco años de retiro temporal anticipado y de aplazamiento consecuente de la jubilación.

Sobre la viabilidad político-económica de RT

La implantación de RT supondría una anticipación parcial de pagos de pensiones que se habrían de realizar más adelante y que, por tanto, ya no serían pagos por pensiones de jubilación, sino por retiro temporal. Esta anticipación del gasto tendría un sentido coyuntural evidente, dado el estadio sociodemográfico en que se encuentran actualmente la mayoría de países europeos, con la generación del *baby boom* en edad laboral. Así, además de crear empleo de forma inmediata, el esfuerzo presupuestario que supondría el adelanto de las prestaciones para financiar RT reduciría el gran esfuerzo que se prevé para el pago de pensiones de jubilación durante las próximas décadas. El papel del estado no sería por tanto el de mero pagador de subvenciones, sino que ejercería un papel genuinamente regulador, lo que podríamos considerar especialmente adecuado a los tiempos que corren.

Sin embargo, anticipar el gasto aumentaría temporalmente el endeudamiento. En realidad, esto es lo que están haciendo actualmente varios estados europeos, solucionando problemas a costa de aumentar la deuda pública, con la esperanza de que la coyuntura económica mejore. La decisión, realmente, es política, y no estrictamente económica. Además, por lo que respecta al RT, los anticipos a realizar son rigurosamente recuperables a partir del momento en que las y los beneficiarios entren en los periodos de aplazamiento de su jubilación. Por tanto, para hacer frente a esa anticipación del gasto que requiere la propuesta RT, sería muy razonable utilizar, parcialmente al menos, los fondos de reserva de las pensiones dispuestos generalmente por los estados.

En el caso de España, el Fondo de Reserva de las Pensiones alcanzó un máximo de 66.815 millones de euros en 2011, viéndose reducido significativamente en 2012 (Seguí-Cosme, 2013) y en los años posteriores. Una estimación aproximada de los recursos económicos necesarios para la implantación de RT en España podría situarse en torno 10.000 millones de euros anuales para un supuesto orientativo de un millón de personas beneficiarias (cerca de un 5% de la población ocupada). El ahorro en pensiones se produciría con la llegada progresiva a la edad oficial de jubilación de las personas que hubieran disfrutado de periodos anticipados de retiro remunerado, y se alcanzaría el nuevo equilibrio al cabo de 30-35 años aproximadamente (cuando alcanzaran la edad de jubilación las personas que accedieron al RT a edades más tempranas). Obviamente, la implantación de RT conllevaría otros beneficios económicos, como la creación de empleo, más difíciles de cuantificar a priori.

Objetivos

En la práctica, el punto de partida ante una implantación de RT sería el acceso voluntario a periodos de retiro temporal remunerado por parte de las y los trabajadores. Procede por tanto una evaluación de la demanda potencial de este posible nuevo derecho. Esta evaluación es especialmente conveniente si tenemos en cuenta la crítica que se suele realizar, desde planteamientos feministas, de múltiples medidas que se presentan como igualitarias, crítica consistente en la posibilidad constatada a menudo de que, en la práctica, sean mayoritariamente mujeres quienes hagan uso de las nuevas prestaciones, con el fin de compatibilizar el trabajo remunerado con el doméstico y de cuidados, contribuyendo así a una reproducción de las desigualdades (Campillo, 2010; García Pastor y Viñado, 2013).

El objetivo general de esta investigación es evaluar la demanda potencial de este tipo de retiro temporal remunerado (RT). Los objetivos más específicos son, en primer lugar, evaluar de un modo fiable la disposición de las personas ocupadas a retrasar su jubilación a cambio de disfrutar de periodos de retiro temporal remunerado a lo largo de la vida, sin perder su puesto de trabajo, y por diferentes razones como la dedicación a tareas de cuidado o de formación. En segundo lugar, se pretende evaluar las diferencias en cuanto a tal disposición al RT en función de una serie de variables relevantes como la edad, sexo, condición socioeconómica o situación familiar.

Metodología: Encuesta mediante cuestionario a una muestra representativa de la población ocupada en la ciudad de Castellón

Con los objetivos citados, se ha realizado una encuesta mediante cuestionario estandarizado a una muestra representativa de la población ocupada en la ciudad de Castellón. Como corresponde a esta metodología, se ha prestado especial atención al diseño de la muestra y del cuestionario, siguiendo criterios de validez y fiabilidad.

La clave principal de la validez de esta investigación se encuentra en el diseño del cuestionario y, más concretamente, en el modo de resolver las preguntas destinadas a averiguar si las personas encuestadas (todas ellas empleadas) estarían dispuestas, en qué grado y por qué motivos, a retrasar su edad de jubilación a cambio del disfrute de periodos de retiro remunerado

en etapas anteriores de su vida laboral. Ante la amplia gama de posibilidades de regulación de esta propuesta de política social, se optó por simplificar significativamente las preguntas, reduciendo las posibilidades a aquéllas que orientan la propuesta de acuerdo con el marco analítico previo. Así, se habla siempre de retiro temporal voluntario, de pocos años de duración, considerando que se tiene garantizado el regreso al puesto de trabajo, y especificando una serie de fines relacionados principalmente con la dedicación a tareas de cuidado o de formación. Así, estas preguntas se formularon del siguiente modo (el resto de preguntas del cuestionario son relativamente habituales en otras encuestas, por lo que no consideramos necesaria su reproducción aquí):

“A lo largo de la vida, además de trabajar en empleos remunerados, podemos dedicarnos a otras tareas que no están pagadas (cuidar a nuestros hijos/as o a nuestros padres, estudiar, etc.), pero no siempre tenemos el tiempo que nos gustaría, o no siempre podemos renunciar a nuestros ingresos. ¿Estaría Usted dispuesto/a a retrasar su jubilación (2 ó 3 años, por ejemplo) a cambio de disfrutar, antes de la edad de jubilación, de esos años de retiro remunerado, sin perder su puesto de trabajo, para cuidar a algún hijo o hija de corta edad? (...)

¿Y para cuidar de su padre o de su madre? (...)

¿Y para estudiar? (sacarse el graduado, formación profesional, universidad...) (...)

¿Y para prepararse para otro empleo mejor o que le guste más? (...)

¿Y por simple descanso o para dedicarse a otras cosas? (...)”

Dado que no se trata de preguntas sobre hechos ciertos, sino probables (bajo el supuesto de que existiese la opción del retiro temporal remunerado a lo largo de la vida), las respuestas posibles se plantearon con cierto margen de flexibilidad. Así, se ofrecieron tres opciones de respuesta para cada una de las preguntas reproducidas arriba (de este modo, podemos afirmar, por ejemplo, que la opción primera significa una predisposición muy clara a retrasar la jubilación a cambio de disfrutar de un periodo previo de retiro temporal):

- (1) “Sí, es seguro o casi seguro que retrasaría mi jubilación a cambio de ese retiro remunerado”
- (2) “Es posible, lo pensaría”
- (3) “No, lo más probable es que no lo hiciera”.

Estas preguntas ocuparon la parte central del cuestionario, que se iniciaba con algunas preguntas fáciles y poco comprometidas (sexo, edad, tipo de empleo y estado civil), y terminaba con otra serie de preguntas algo más comprometidas sobre condición socioeconómica e implicación en las tareas del hogar. El cuestionario se puso a prueba con una muestra estratégica (muy

heterogénea) de 22 personas, a las que se entrevistó personalmente después para comprobar que todas las preguntas, especialmente las relacionadas con el retiro temporal a cambio de retrasar la jubilación, habían sido comprendidas correctamente.

Por otro lado, la fiabilidad de la investigación depende en gran parte de la representatividad de la muestra seleccionada. Se eligió la ciudad de Castellón por motivos prácticos (de cercanía al equipo de investigación) y por tratarse de una ciudad de tamaño medio (180.000 habitantes), razonablemente asimilable a la mayoría de entornos urbanos españoles. Se optó por un diseño muestral polietápico, estratificando en primera fase por sectores de actividad. Para cada uno de los sectores, se seleccionaron aleatoriamente conglomerados (empresas en el caso del sector industrial y de la construcción, calles comerciales de la ciudad en el caso del sector comercial, y centros de trabajo en el caso de la Administración Pública y de los sectores educativo y sanitario). El cuestionario, que fue diseñado para ser autoadministrado, fue repartido en una primera visita a los centros y lugares seleccionados, y recogido dos o tres días después en la mayoría de los casos. Este proceso fue corregido sobre la marcha aplicando cuotas de sector de actividad y sexo, hasta alcanzar un tamaño final de la muestra de 432 unidades (el error muestral es de $\pm 4,8$ para un nivel de confianza del 95% y $p=q$). El trabajo de campo fue realizado por las y los propios miembros del equipo de investigación (cuatro personas) entre el 20 de junio y el 10 de julio de 2014.

Resultados: Una demanda amplia y clara

Los resultados principales de esta investigación quedan recogidos en la columna de la derecha (“todos/as”) de la Tabla 1. Una gran parte de las personas ocupadas en la ciudad de Castellón manifiestan una disposición favorable a retrasar su jubilación algunos años a cambio de disfrutar de algún periodo de retiro temporal remunerado en algún momento anterior de su vida. Un 56% lo harían “seguro o casi seguro” (disposición favorable) por alguna de las razones recogidas en la tabla. Si añadimos a éstos la categoría de quienes “lo pensarían” (disposición intermedia), el porcentaje sube al 91%. Por tanto, con una probabilidad muy alta, la implantación del RT tendría efectos amplios e inmediatos, efectos que podemos discutir mejor a partir de los resultados más detallados.

Tabla 1: Disposición a retrasar la edad de jubilación a cambio de disfrutar de periodos anticipados de retiro temporal remunerado (RT), con diferentes finalidades, sin perder el puesto de trabajo, según sexo y según edad. Porcentajes verticales*

Fuente: Encuesta propia, población ocupada en la ciudad de Castellón, 2014

Disposición al RT...		Sexo		Edad (años)				Todos/as
		hombre	mujer	-35	36-45	46-55	56+	
...para cuidar de algún hijo/a	Favorable	39,4%	33,2%	37,6%	35,9%	36,9%	32,1%	36,2%
	Intermedia	35,8%	44,4%	45,3%	44,5%	34,4%	33,9%	40,4%
	Desfavorable	24,9%	22,4%	17,1%	19,5%	28,7%	33,9%	23,4%
...para cuidar de sus padres	Favorable	51,0%	37,3%	53,0%	43,0%	41,9%	30,4%	43,8%
	Intermedia	32,0%	49,4%	41,0%	42,2%	41,1%	41,1%	41,4%
	Desfavorable	17,0%	13,3%	6,0%	14,8%	16,9%	28,6%	14,8%
...para estudiar	Favorable	23,2%	20,3%	33,3%	16,4%	20,3%	12,5%	21,7%
	Intermedia	28,9%	35,8%	32,5%	39,1%	30,9%	21,4%	32,5%
	Desfavorable	47,9%	44,0%	34,2%	44,5%	48,8%	66,1%	45,8%
...para prepararse para otro empleo	Favorable	21,8%	22,0%	31,0%	25,0%	16,3%	8,9%	22,0%
	Intermedia	33,2%	40,9%	37,1%	39,8%	41,5%	25,0%	37,6%
	Desfavorable	45,1%	37,1%	31,9%	35,2%	42,3%	66,1%	40,4%
...por simple descanso u otras razones	Favorable	20,7%	14,2%	12,9%	21,1%	17,9%	16,1%	17,3%
	Intermedia	29,0%	32,3%	36,2%	28,9%	30,1%	25,0%	30,7%
	Desfavorable	50,3%	53,4%	50,9%	50,0%	52,0%	58,9%	52,0%
		(194)	(234)	(117)	(128)	(125)	(56)	(428)

* En negrita los porcentajes que presentan diferencias significativas al menos con otra categoría (prueba Z, para $\alpha=0,05$)

El motivo o finalidad que despierta mayor disposición al RT es el cuidado de los propios padres, seguido del cuidado de algún hijo o hija. Las demás finalidades (estudiar, prepararse para otro empleo, u otras), aunque presentan porcentajes muy significativos de disposición favorable, se quedan a una considerable distancia de las razones relacionadas con el cuidado. Podemos afirmar, por tanto, que hay un reconocimiento muy amplio de la necesidad de realizar el trabajo de cuidado a lo largo de la vida.

Diferencias según sexo, edad y situación familiar

Contra lo que cabría acaso esperar, las diferencias por sexo (Tabla 1) no son significativas en la mayoría de los casos. Tan sólo lo son en el caso de la disposición al RT para cuidar de sus padres, mostrando disposición favorable una mayor proporción de hombres, y disposición intermedia una mayor proporción de mujeres. En general, las respuestas de los hombres están más polarizadas entre quienes muestran disposición favorable y desfavorable, mientras que las mujeres tienden a elegir en mayor proporción la categoría intermedia. Parece que muchas

mujeres, conscientes de las mayores dificultades con las que se han encontrado para acceder a un puesto de trabajo, están menos dispuestas a abandonarlo aunque sea temporalmente. En concordancia con ello, la única razón que les iguala a los hombres en cuanto a la proporción que se muestra favorable al retiro temporal es la de prepararse para otro empleo mejor. Con todo, destacamos como resultado relevante de esta investigación el dato de que una proporción muy significativa de hombres muestra una disposición favorable al RT para dedicarse a tareas de cuidado, lo que entendemos favorece la idoneidad del RT como política de igualdad.

Las diferencias por edad (Tabla 1) se corresponden más con lo que cabía esperar. Así, la disposición favorable al RT disminuye con la edad, quizá porque, cuanto más se acerca la edad oficial de jubilación, menos dispuestas están las personas a retrasar un retiro definitivo que ven más cercano. Estas diferencias son significativas cuando nos referimos a la disposición al RT para cuidar de sus padres, para estudiar y para prepararse para otro empleo, y desaparecen cuando el motivo es el simple descanso u otras razones.

La Tabla 2 recoge los resultados en función de la forma de convivencia (en pareja o de otra manera, y con o sin hijos/as). Dada la mayor dedicación tradicional femenina al trabajo doméstico y de cuidados, consideramos ineludible controlar estos resultados por sexo, lo que nos permite profundizar en las diferencias señaladas más arriba. Vemos, en primer lugar, que sólo en el caso de los hombres aparecen diferencias significativas según forma de convivencia y según tenencia de hijos/as. Así, es mayor la proporción de ellos que muestran disposición favorable al RT tanto para estudiar como para prepararse para otro empleo si no viven en pareja y si no tienen hijos. Las responsabilidades familiares, cabe interpretar, les llevan a mantenerse en un puesto de trabajo que, en otras circunstancias, hubieran estado más dispuestos a abandonar temporalmente para estudiar o para prepararse para otro empleo mejor. Por otra parte, al combinar sexo y forma de convivencia, afloran desigualdades de género, resultando que, al convivir mujeres con hombres, recae sobre ellas en mayor medida la responsabilidad del cuidado. Así, aunque las diferencias no son significativas según el test empleado, comprobamos que la disposición al RT para cuidar, en el caso de los hombres, es mayor entre los no viven en pareja y entre los que no tienen hijos/as, mientras que, en el caso de las mujeres, ocurre lo contrario. Especialmente, el hecho de vivir en pareja aumenta la disposición al RT para cuidar algún hijo/a en el caso de las mujeres, y la reduce en el caso de los hombres. No obstante, en general, se mantiene la mayor proporción de hombres que muestran disposición favorable.

Tabla 2: Disposición a retrasar la edad de jubilación a cambio de disfrutar de periodos anticipados de retiro temporal remunerado (RT), con diferentes finalidades, sin perder el puesto de trabajo, según forma de convivencia y según tenencia de hijos/as, controlando por sexo. Porcentajes verticales*

Fuente: Encuesta propia, población ocupada en la ciudad de Castellón, 2014

Disposición al RT ...		Hombres				Mujeres			
		viven en pareja	no viven en pareja	tienen hijos/as	no tienen hijos/as	viven en pareja	no viven en pareja	tienen hijos/as	no tienen hijos/as
...para cuidar algún hijo/a	Favorable	36,6%	50,0%	38,7%	42,0%	36,5%	24,2%	34,5%	31,6%
	Intermedia	37,9%	27,5%	37,8%	31,9%	43,5%	46,8%	45,1%	40,8%
	Desfavorable	25,5%	22,5%	23,5%	26,1%	20,0%	29,0%	20,4%	27,6%
...para cuidar de sus padres	Favorable	50,0%	55,0%	48,7%	55,7%	39,2%	32,3%	35,0%	39,5%
	Intermedia	30,5%	37,5%	31,9%	32,9%	48,0%	53,2%	51,7%	47,4%
	Desfavorable	19,5%	7,5%	19,3%	11,4%	12,9%	14,5%	13,3%	13,2%
...para estudiar	Favorable	21,4%	30,0%	18,5%	31,4%	19,4%	22,6%	17,6%	27,6%
	Intermedia	27,3%	35,0%	29,4%	27,1%	36,5%	33,9%	33,8%	35,5%
	Desfavorable	51,3%	35,0%	52,1%	41,4%	44,1%	43,5%	48,6%	36,8%
...para prepararse para otro empleo	Favorable	18,3%	35,0%	14,4%	34,3%	20,6%	25,8%	19,0%	30,3%
	Intermedia	34,0%	30,0%	34,7%	30,0%	41,2%	40,3%	42,3%	38,2%
	Desfavorable	47,7%	35,0%	50,8%	35,7%	38,2%	33,9%	38,7%	31,6%
...por simple descanso u otras razones	Favorable	18,3%	30,0%	18,5%	24,6%	14,7%	12,9%	16,2%	13,2%
	Intermedia	28,1%	32,5%	28,6%	30,4%	30,6%	37,1%	28,2%	36,8%
	Desfavorable	53,6%	37,5%	52,9%	44,9%	54,7%	50,0%	55,6%	50,0%
		(154)	(40)	(119)	(70)	(171)	(62)	(143)	(76)

*En negrita los porcentajes que presentan diferencias significativas según forma de convivencia o según tenencia de hijos/as (prueba Z, para $\alpha=0,05$)

Diferencias según aspectos sociolaborales

Analizamos ahora los resultados en función del nivel de estudios formales y del nivel de ingresos de las y los trabajadores (Tabla 3). Por lo que respecta al nivel de estudios formales, vemos que la relación entre esta variable y las de disposición al RT no es lineal. Las diferencias significativas aparecen sobre todo entre las categorías de estudios de primer grado y segundo grado, resultando que hay una mayor proporción de trabajadores/as con estudios de segundo grado que muestran una disposición favorable al RT con la finalidad de cuidar, ya sea de algún hijo/a o de sus padres. Estos resultados son coherentes con la relación entre nivel de estudios y propensión a la igualdad hallada en otras investigaciones (Navarro, 2006).

Por otro lado, la proporción de trabajadores/as que muestran disposición favorable al RT para estudiar o para prepararse para otro empleo también es mayor entre quienes tienen estudios de segundo grado que entre quienes sólo han alcanzado el primer grado. Tener más estudios

formales, cabe deducir, induce a seguir estudiando. No obstante y desde un punto de vista igualitario, consideramos que la demanda de RT para estudiar por parte de quienes tienen menos estudios, aunque minoritaria, habría de ser objeto de atención preferente. Estos resultados, además, llaman la atención sobre la relevancia social de una educación igualitaria en las primeras etapas de la vida.

Tabla 3: Disposición a retrasar la edad de jubilación a cambio de disfrutar de periodos anticipados de retiro temporal remunerado (RT), con diferentes finalidades, sin perder el puesto de trabajo, según nivel de estudios y según ingresos. Porcentajes verticales*

Fuente: Encuesta propia, población ocupada en la ciudad de Castellón, 2014

Disposición al RT ...		Según estudios			Según ingresos (euros/mes)				
		primer grado	segundo grado	superiores	menos de 901	901-1200	1201-1800	1801-2400	más de 2400
... para cuidar de algún hijo/a	Favorable	30,3%	35,8%	38,2%	30,9%	32,7%	41,0%	39,1%	40,0%
	Intermedia	31,8%	46,3%	38,7%	50,6%	45,2%	33,3%	36,2%	34,3%
	Desfavorable	37,9%	17,9%	23,1%	18,5%	22,1%	25,6%	24,6%	25,7%
... para cuidar de sus padres	Favorable	42,4%	49,7%	39,0%	45,7%	43,8%	47,0%	41,4%	34,3%
	Intermedia	34,8%	40,5%	45,0%	46,9%	42,9%	35,9%	41,4%	48,6%
	Desfavorable	22,7%	9,8%	16,0%	7,4%	13,3%	17,1%	17,1%	17,1%
... para estudiar	Favorable	10,6%	27,2%	20,5%	23,5%	26,0%	22,2%	15,7%	11,4%
	Intermedia	31,8%	34,0%	31,5%	39,5%	38,5%	28,2%	24,3%	31,4%
	Desfavorable	57,6%	38,9%	48,0%	37,0%	35,6%	49,6%	60,0%	57,1%
... para prepararse para otro empleo	Favorable	9,1%	26,7%	22,0%	27,5%	23,1%	22,2%	15,7%	20,0%
	Intermedia	53,0%	39,1%	32,0%	45,0%	51,9%	32,5%	28,6%	22,9%
	Desfavorable	37,9%	34,2%	46,0%	27,5%	25,0%	45,3%	55,7%	57,1%
... por simple descanso u otras razones	Favorable	10,8%	21,0%	16,0%	16,3%	17,3%	19,7%	11,4%	20,0%
	Intermedia	33,8%	33,3%	28,0%	41,3%	38,5%	21,4%	32,9%	17,1%
	Desfavorable	55,4%	45,7%	56,0%	42,5%	44,2%	59,0%	55,7%	62,9%
		(66)	(163)	(200)	(81)	(105)	(117)	(70)	(35)

*En negrita los porcentajes que presentan diferencias significativas al menos con otra categoría (prueba Z, para $\alpha=0,05$)

El nivel de ingresos, por su parte, no marca diferencias significativas en cuanto a disposición al RT para realizar tareas de cuidado. Sí que las marca, y en la línea que cabría esperar, cuando la finalidad es estudiar o prepararse para otro empleo. Así, se deduce con claridad que es más probable la predisposición al RT cuando de lo que se trata es de prepararse para conseguir un empleo mejor remunerado que cuando la finalidad es únicamente aumentar el nivel de conocimientos.

Por último, presentamos los resultados en función de otra serie de variables relacionadas con el puesto de trabajo (Tabla 4). Los datos revelan mayor disposición al RT en el sector privado,

sobre todo para cuidar de los padres propios o para prepararse para otro empleo. Probablemente, en la mayoría de los casos, las condiciones de trabajo en el sector público son más favorables a la conciliación de la vida laboral, personal y familiar. Las diferencias en función de la cualificación del puesto de trabajo y de la satisfacción laboral subjetiva son fáciles de comprender. Así, aparecen diferencias significativas en cuanto a la disposición al RT cuando la finalidad es prepararse para otro empleo. Tanto entre quienes ocupan los puestos de trabajo más cualificados como entre quienes declaran mayor satisfacción laboral, la proporción de trabajadores/as que muestran disposición desfavorable es significativamente más alta.

Tabla 4: Disposición a retrasar la edad de jubilación a cambio de disfrutar de periodos anticipados de retiro temporal remunerado (RT), con diferentes finalidades, sin perder el puesto de trabajo, según sector, cualificación del puesto de trabajo y satisfacción laboral subjetiva. Porcentajes verticales*

Fuente: Encuesta propia, población ocupada en la ciudad de Castellón, 2014

Disposición al RT ...		Sector		Cualificación del puesto de trabajo**			Satisfacción laboral subjetiva		
		privado	público	baja	media	alta	mucha	bastante	poca o muy poca
...para cuidar de algún hijo/a	Favorable	36,9%	34,2%	23,9%	35,9%	41,0%	37,4%	34,9%	39,2%
	Intermedia	40,8%	39,7%	43,5%	42,6%	33,3%	39,7%	41,1%	39,2%
	Desfavorable	22,3%	26,0%	32,6%	21,5%	25,6%	22,9%	24,1%	21,6%
...para cuidar de sus padres	Favorable	47,2%	36,5%	42,6%	44,6%	40,2%	43,9%	40,9%	54,9%
	Intermedia	39,4%	45,9%	42,6%	40,6%	42,7%	38,6%	44,6%	35,3%
	Desfavorable	13,5%	17,6%	14,9%	14,7%	17,1%	17,4%	14,5%	9,8%
...para estudiar	Favorable	22,7%	19,0%	19,6%	21,5%	21,4%	20,6%	21,1%	23,5%
	Intermedia	35,8%	26,5%	23,9%	34,3%	31,6%	29,0%	33,5%	35,3%
	Desfavorable	41,5%	54,4%	56,5%	44,2%	47,0%	50,4%	45,5%	41,2%
...para prepararse para otro empleo	Favorable	22,4%	20,4%	19,6%	22,0%	22,2%	19,8%	22,0%	25,5%
	Intermedia	42,7%	28,6%	45,7%	41,6%	28,2%	25,2%	44,0%	41,2%
	Desfavorable	34,9%	51,0%	34,8%	36,4%	49,6%	55,0%	34,0%	33,3%
...por simple descanso u otras razones	Favorable	16,7%	17,7%	19,6%	17,6%	16,2%	19,8%	14,9%	22,0%
	Intermedia	33,1%	27,2%	30,4%	32,4%	28,2%	22,9%	35,5%	28,0%
	Desfavorable	50,2%	55,1%	50,0%	50,0%	55,6%	57,3%	49,6%	50,0%
		(283)	(148)	(47)	(252)	(117)	(132)	(242)	(51)

*En negrita las diferencias significativas (prueba Z, para $\alpha=0,05$)

**'Baja': trabajo manual poco cualificado; 'media': trabajo no manual, comercio, administración, informática, etc.; 'alta': cuadros superiores y medios, enseñanza, dirección, etc.

Nos parece evidente que RT empodera a la clase trabajadora, abriendo nuevas oportunidades para una gran mayoría de la población. La propuesta, en este sentido, se puede considerar igualitaria. Probablemente se abren también nuevos riesgos. Así, RT podría acentuar las desigualdades entre las personas ocupadas y las que no lo están, al tratarse de un derecho que, de modo inmediato, sólo podrían disfrutar las primeras. Sin embargo, encontramos argumentos para defender que RT favorecería a algunos de los sectores más vulnerables al desempleo. Por

una parte, implica una creación evidente e inmediata de nuevos puestos de trabajo. Por otra, si se pretende que RT contribuya a la superación de desigualdades, la clave estaría, en nuestra opinión, en una regulación adecuada de las prioridades. El disfrute de periodos de retiro temporal remunerado se podría considerar prioritario, por ejemplo, en los casos de dedicación acreditada a tareas de cuidado, o en los casos de dedicación a la formación por parte de aquellas personas que más lo necesitan o que disponen de menos recursos, facilitando así el acceso al trabajo remunerado, precisamente, a algunos de los sectores sociales más vulnerables al desempleo. Entre éstos se encuentran las personas, mujeres acaso mayoritariamente, que deseen compatibilizar el cuidado con el trabajo remunerado, así como también las personas, jóvenes acaso mayoritariamente, que estarían más dispuestas a acceder a un empleo si tuvieran opciones de RT para estudiar o para continuar estudiando más adelante.

Una propuesta flexible

Las posibilidades de regulación del RT son muy amplias. Cabe la posibilidad, por ejemplo, de acceder a periodos de retiro temporal a tiempo parcial, es decir, reduciendo la jornada laboral y compensando la pérdida de remuneración a costa de retrasar, proporcionalmente a su vez, la edad de jubilación. La encuesta recogía una pregunta en este sentido, cuyos resultados, por sexo y edad, están presentados en la Tabla 5 (para esta pregunta, se consideró conveniente incluir la categoría “no sabe” como opción de respuesta, con el fin de evitar respuestas azarosas por parte de aquellas personas que no hubieran entendido bien el enunciado o no tuvieran una opinión clara al respecto).

Tabla 5: Preferencia en cuanto al disfrute de periodos de retiro temporal remunerado a costa de retrasar proporcionalmente la edad de jubilación (RT), a tiempo completo o a tiempo parcial, según sexo y edad. Porcentajes verticales*

Fuente: Encuesta propia, población ocupada en la ciudad de Castellón, 2014

	Sexo		Grupo de edad (años)				Todos/as
	hombre	mujer	-35	36-45	46-55	56+	
RT a tiempo completo	23,2	14,8	20,7	14,2	20,3	21,4	18,6
RT a tiempo parcial	37,1	44,3	42,2	44,1	38,2	37,5	41,0
No sabe	39,7	40,9	37,1	41,7	41,5	41,1	40,3
	(104)	(230)	(116)	(127)	(123)	(56)	(424)

*En negrita las diferencias significativas (prueba Z, para $\alpha=0,05$)

Comprobamos que la opción del RT a tiempo parcial tendría una acogida muy amplia, claramente superior a la del RT a tiempo completo, y muy especialmente entre las mujeres trabajadoras. Esta diferencia significativa con respecto a los hombres resulta coherente con la mayor disposición favorable de éstos hacia el RT en general (que se planteaba como opción a tiempo completo en las preguntas centrales del cuestionario). La edad no introduce diferencias significativas, aunque se observa una ligera preferencia mayor por el RT a tiempo parcial entre las y los trabajadores más jóvenes (de menos de 45 años).

Por otra parte, RT se plantea como una opción voluntaria. El número de años de retiro temporal y de retraso correspondiente de la jubilación sería también, lógicamente, una cuestión a valorar y decidir por cada trabajador/a a lo largo de su vida. El cuestionario preguntaba también explícitamente por el número máximo de años que se estaría dispuesto/a a retrasar la jubilación a cambio del disfrute de periodos de retiro temporal remunerado a lo largo de la vida laboral. La Tabla 6 presenta estos resultados por sexo y edad. Hay una diversidad significativa en las respuestas, aunque la opción más seleccionada es, con diferencia y sobre todo entre las mujeres, la de retrasar la jubilación hasta uno o dos años. Este resultado contrasta, en nuestra opinión, con la amplia disposición favorable al RT recogida en las tablas anteriores.

Tabla 6: Número de años que estaría dispuesto/a a retrasar su jubilación a cambio del disfrute anticipado de periodos de retiro temporal remunerado, según sexo y edad.

Porcentajes verticales*

Fuente: Encuesta propia, personas ocupadas en la ciudad de Castellón, 2014

	Sexo		Grupo de edad (años)				Todos/as
	hombre	mujer	-35	36-45	46-55	56+	
Ninguno	17,5%	15,8%	6,0%	18,0%	20,8%	25,0%	16,4%
1 ó 2 años	30,4%	49,1%	51,3%	37,5%	36,8%	37,5%	41,1%
3 ó 4 años	21,1%	15,0%	17,9%	16,4%	19,2%	16,1%	17,6%
5 ó más años	16,5%	5,1%	12,0%	14,1%	7,2%	5,4%	10,3%
No contesta	14,4%	15,0%	12,8%	14,1%	16,0%	16,1%	14,6%
	(104)	(234)	(117)	(128)	(125)	(56)	(428)

*En negrita los porcentajes que presentan diferencias significativas al menos con otra categoría (prueba Z, para $\alpha=0,05$). Se ha optado por incluir en la tabla la categoría "no contesta" dado el porcentaje relativamente elevado de casos afectados.

Las diferencias por sexo son significativas y coherentes con la mayor disposición masculina al RT que venimos comentando. Así, son más las mujeres que estarían dispuestas a retrasar la jubilación hasta uno o dos años, mientras que son más los hombres que estarían dispuestos a retrasarla tres, cuatro, cinco o más años. Las diferencias por edad son significativas únicamente en el caso de las y los trabajadores que no estarían dispuestos a retrasar la jubilación ni un solo año. La proporción de éstos aumenta claramente a medida que se acercan a la edad oficial de jubilación, lo cual tendría, en nuestra opinión, una interpretación muy simple. Cuando la jubilación está cerca y es deseada, quedan pocas razones para el RT. Nos parece importante destacar sin embargo, que, incluso entre las y los trabajadores de edad avanzada (mayores de 55 años), hay porcentajes significativos que se muestran dispuestos al RT.

Conclusiones: Una propuesta oportuna y potencialmente efectiva

La conclusión más destacable de esta investigación es la constatación de que la propuesta RT es potencialmente efectiva en tanto que, según el estudio realizado en la ciudad de Castellón, habría una demanda amplia y clara por parte de las personas ocupadas. Así, una mayoría de ellas se muestra claramente dispuesta a retrasar algunos años su jubilación a cambio del disfrute de algún periodo de retiro temporal remunerado en algún momento anterior de su vida, con el fin, principalmente, de dedicarse a tareas de cuidado y, en menor medida, a estudiar o a prepararse para otro empleo. Las diferencias entre mujeres y hombres en cuanto a esta disposición al RT no son decisivas, siendo a menudo favorables a los hombres, lo que permite pensar también en RT como política de igualdad (presentamos otra comunicación a este mismo congreso en la que abordamos esta cuestión con mayor profundidad, titulada “Más allá de las medidas para la conciliación: el retiro temporal remunerado como política de igualdad. Avance de resultados”).

Como argumentábamos más arriba, la propuesta del RT es oportuna o adecuada a la coyuntura europea actual por las siguientes razones: abre la posibilidad de trabajar en empleos remunerados a las personas que sobrepasan la edad de jubilación (que se encuentran en su mayoría en buen estado de salud y capacidad); proporciona a la población trabajadora (mujeres y hombres) la oportunidad de dedicarse temporalmente, con mayor intensidad, a otros trabajos no remunerados (como el trabajo doméstico o de cuidados, o la formación) en los momentos de la vida en que ellas y ellos mismos lo consideren oportuno, manteniendo una remuneración razonable y conservando las condiciones de empleo; crea puestos de trabajo en un momento

sociodemográfico (con la generación del *baby boom* en edad laboral) en que son especialmente necesarios, a la vez que redistribuye en el tiempo (anticipándolo parcialmente) el esfuerzo económico al que han de hacer frente los estados para el pago de las pensiones de jubilación en las próximas décadas. En cuanto a la viabilidad de la propuesta, optamos por tanto por una justificación esencialmente político-social, a la vez que somos conscientes de la necesidad de una investigación más específica centrada en aspectos estrictamente económicos.

Bibliografía

- Alfageme, A. (2009). El retiro temporal a lo largo del curso vital: contexto, regulación y consecuencias. *Recerca* 9, 41-58. doi: <http://dx.doi.org/10.6035/Recerca>
- (2014). Temporary exit from employment: Possibilities for lifelong learning in early retirement. En Schmidt-Hertha, B., Krasovec, S. J. y Formosa, M., *Learning across generations in Europe. Contemporary issues in older adult education*. Rotterdam, Sense Publishers.
- Alfageme, A., García Pastor, B. y Viñado, C. (2012a). Temporary exit from employment throughout the life course. An alternative to retirement to challenge ageism and sexism. *Critical Social Policy* 32(4), 694-706. doi: 10.1177/0261018312449810
- (2012b). Temporary Exit from Employment and Citizen's Income – A reply. *Critical Social Policy* 32(4), 714-717. doi: 10.1177/0261018312453100
- (2014). El retiro temporal del trabajo remunerado como alternativa a la jubilación. Algunas opiniones expertas. *Papers* 99(2), 1-26. doi: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.583>
- Bass, S. A. y Caro, F. G. (2001). Productive Aging. A conceptual frame-work. En Morrow-Howell, N., Hinterlong, J. y Sherraden, M. (Eds.), *Productive Aging. Concepts and Challenges*. The Johns Hopkins University Press.
- Boudiny, K. (2013). 'Active ageing': from empty rhetoric to effective policy tool. *Ageing and Society* 33(6), 1077-1098. doi: 10.1017/S0144686X1200030X
- Calvo, E. (2006). *Does Working Longer Make People Healthier and Happier?* Boston: Center for Retirement Research at Boston College.

- Calvo, E., Haverstick, K. y Sass, S. A. (2007). *What Makes Retirees Happier: A Gradual or "Cold Turkey" Retirement?* Boston: Center for Retirement Research at Boston College.
- Campillo, I. (2010). Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en los regímenes de bienestar mediterráneos: los casos de Italia y España. *Política y Sociedad* 47(1), 189-213.
- García Pastor, B. y Viñado, C. (2013). Análisis crítico del curso vital institucionalizado: Conciliación y retiro temporal del trabajo remunerado. *Research on Ageing and Social Policy* 1(1), 78-97. doi: 10.4471/rasp.2013.04
- Ginn, J. (2012). Temporary exit from employment – A response. *Critical Social Policy* 32(4), 707-713. doi: 10.1177/0261018312453099
- Guillemard, A. M. (1992). *Análisis de las políticas de vejez en Europa*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- (2009). Un curso vital más flexible. Nuevos riesgos y desafíos para la protección social. *Recerca* 9, 13-39. doi: <http://dx.doi.org/10.6035/Recerca>
- Henretta, J. C. (2003). The Life-Course Perspective on Work and Retirement. En: Settersten, R. A. (ed.): *Invitation to the Life Course. Toward New Understandings of Later Life*. New York: Baywood Publishing Company.
- Loretto, W. y White, P. (2006). Employers' attitudes, practices and policies towards older workers. *Human Resource Management Journal* 16(3), 313-330. doi: 10.1111/j.1748-8583.2006.00013.x
- Moen, P. (2006). Midcourse. Navigating retirement and a new life stage. En Mortimer, J. T. y Shanahan, M. J. (Eds.), *Handbook of the life course*. New York: Springer.
- Naegele, G., Barkholdt, C., De Vroom, B., Goul Andersen, J. y Krämer, K. (2003). A new organisation of time over working life. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (European Union).
- Navarro, L. (2006). Modelos ideales de familia en la sociedad Española. *Revista Internacional de Sociología* LXIV(43), 119-138.

- Oksanen, T. y Virtanen, M. (2012). Health and retirement: a complex relationship. *European Journal of Ageing* 9, 221-225. doi: 10.1007/s10433-012-0243-7
- Riley, M. W. (1979). "Introduction: Life-course perspectives". En: Riley, M. W. (ed.). *Aging from Birth to Death*. Boulder, CO.
- Rowe, J. W. y Kahn, R. L. (1998). *Successful Aging*. Random House.
- Seguí-Cosme, S. (2013). Informe del Comité de Expertos sobre el Factor de Sostenibilidad del Sistema Público [Español] de Pensiones [Review of the report]. *Research on Ageing and Social Policy*, 1(1), 102-106. doi: 10.4471/rasp.2013.06
- Seguí-Cosme, S. y Alfageme, A. (2008). "El retiro temporal a lo largo de la vida: bases sociológicas y filosóficas". *Mediterráneo Económico* 14, 385-405.
- Settersten, R. A. (2006). Age Structuring and the Rhythm of the Life Course. En: Mortimer, J. T. y Shanahan, M. J., *Handbook of the Life Course*. New York: Springer.
- Van Solinge (2005). *Adjustment to and satisfaction with retirement*. Netherlands: Interdisciplinary Demographic Institute (NIDI).
- Vaupel, J. W. y Loichinger, E. (2006). Redistributing Work in Aging Europe. *Science* 312(1911). doi: 10.1126/science.1127487
- Vaupel, J. W. y Kistowski, K. G. V. (2009). Living longer in ageing Europe: a challenge for individuals and societies. *European View* 7, 255-263. doi: 10.1007/s12290-008-0047-5

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENVEJECIMIENTO Y FINANCIACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA MÁS ALLÁ DE LA CRISIS

Autores:

- **César Antón Beltrán**, Director General, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imserso). Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- **Isabel Herranz Donoso**, Subdirectora General de Planificación, Desarrollo y Evaluación, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imserso). Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
- **Pablo Martínez García**, Jefe de Área de Planificación y Desarrollo, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imserso). Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- **Rafael Beitia Alcalde**, Adjunto al Director General, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imserso). Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Autor de contacto:

Rafael Beitia Alcalde
Adjunto al Director General. IMSERSO
Avda. de la Ilustración, s/n. 28029-Madrid
Tel: +34 917 033 433
Correo-e: rbeitia@imserso.es

Panel al que se dirige la contribución: Panel 13. Envejecimiento

Abstract:

Desde la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia (en adelante Ley de Dependencia), las aportaciones para la financiación del coste de atención a la dependencia han sido objeto de debate y controversia.

Esta ponencia comienza estudiando los costes globales generados por el sostenimiento de la Ley de la Dependencia a las distintas Administraciones Públicas para, posteriormente,

identificar las diferentes vías de financiación de sus servicios y prestaciones, su evolución a lo largo de los años de vigencia de esta Ley y las posibles medidas para su sostenibilidad futura en un contexto de envejecimiento demográfico.

Palabras clave: Dependencia, Costes, Financiación, Estado, Comunidades Autónomas.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENVEJECIMIENTO Y FINANCIACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA MÁS ALLÁ DE LA CRISIS

Introducción

Las políticas públicas de envejecimiento vienen girando considerablemente, durante los últimos años, en torno a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.

Sin embargo, desde la aprobación de esta Ley, coincidente con el comienzo de la crisis económica, las aportaciones públicas para la financiación del coste de la atención a la Dependencia han resultado ser objeto de un intenso debate y controversia (El País, 2010), fundamentalmente centrado en su cuantificación, en su suficiencia o insuficiencia y en la procedencia o no de una aportación del beneficiario.

Este debate puede verse agudizado en los próximos años debido al progresivo envejecimiento de la población española y sus impactos sociosanitarios y económicos.

Por ello, se hace necesario estudiar su modelo actual de financiación y analizar posibles evoluciones futuras.

I. DETERMINACIÓN DE LOS COSTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA: METODOLOGÍA Y RESULTADO.

Existe una relación directa entre financiación y costes de la Atención a la Dependencia, por lo que para conocer aquélla se hace necesario en primer lugar estimar éstos. Así, el punto de partida para estudiar la financiación de la Ley de Dependencia consiste en la determinación de los costes de la misma.

I.1. Metodología

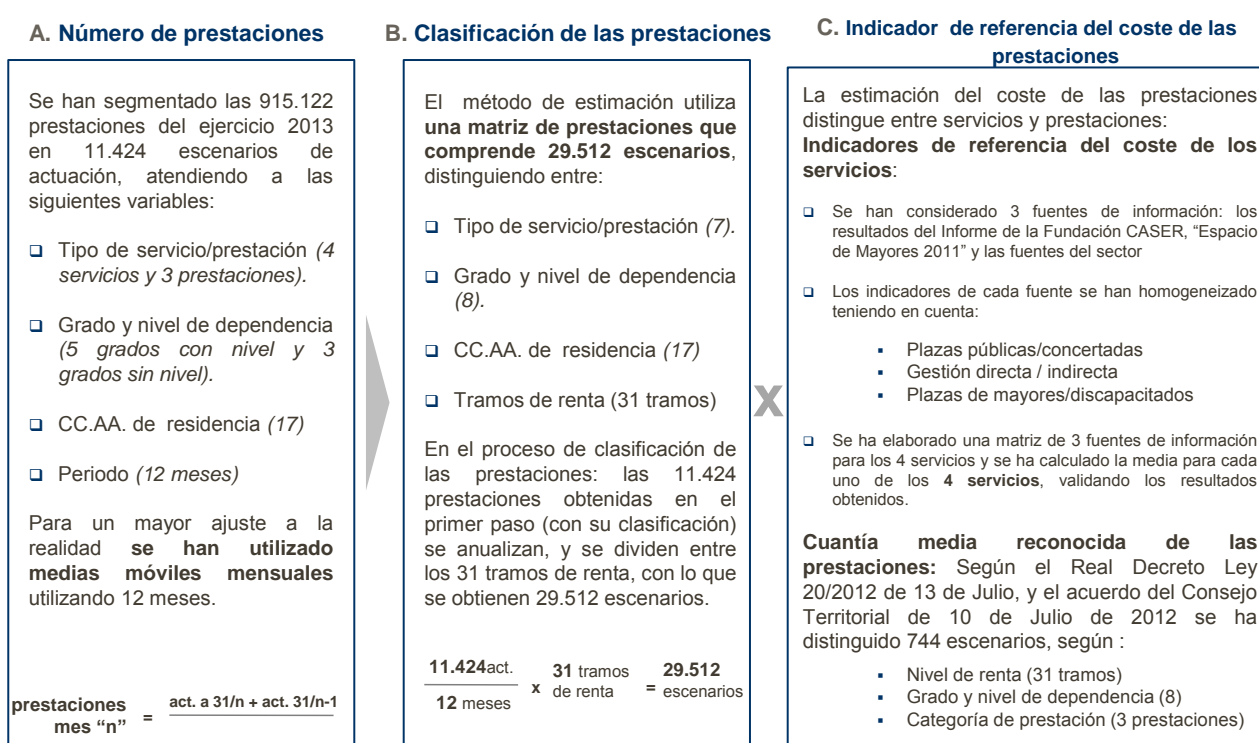
Ante todo, es preciso reseñar, como lo hace el Tribunal de Cuentas en su Informe 1035/2014, que no resulta nada sencillo poder estimar el coste que supone la atención a la Dependencia en cada ejercicio. La falta de datos relativos a las aportaciones realizadas tanto por las Comunidades Autónomas, como por las propias personas beneficiarias, supone no poder contar con información contrastada sobre la materia (Tribunal de Cuentas, 2014).

Por ello, se ha realizado un ejercicio tendente a determinar el coste del Sistema, de modo que esa cifra pueda posteriormente ponerse en relación con las aportaciones efectuadas por las Administraciones públicas y las personas beneficiarias.

A tal fin, se ha seguido la sistemática de partir de las prestaciones reconocidas por las Comunidades Autónomas a lo largo del ejercicio 2013 (con los datos que todos los meses se publican sobre la gestión del Sistema, donde se recogen las diferentes tipologías de prestaciones reconocidas), asignando un indicador de referencia medio a los diferentes servicios, y una cuantía media a las diferentes prestaciones económicas reconocidas. Relacionando ambos factores (es decir, multiplicando el número de prestaciones por el indicador de referencia y la cuantía media reconocida), se obtiene una cifra que ha sido considerada como el coste total de atención del Sistema a lo largo del año 2013.

Para ello, se ha desarrollado un modelo de estimación que contempla las 915.122 prestaciones mensuales de 2013 clasificándolas en 29.512 escenarios (según la categoría de servicio/prestación, grado y nivel de dependencia, nivel de renta y CC.AA. de residencia), así como 744 escenarios en la cuantía de las prestaciones (según categoría de servicio/prestación, grado y nivel de dependencia y nivel de renta).

A continuación se muestra, resumidamente, esta metodología de estimación:



Fuente: Imserso. Elaboración propia

El ejercicio para hallar el coste de la atención del Sistema de Dependencia supone, así, poner en relación las prestaciones reconocidas, con un indicador asociado a cada una de las mismas (tanto servicios como prestaciones económicas). En ese sentido, debe significarse la dificultad que entraña este ejercicio, toda vez que no existen en la actualidad unos indicadores de referencia que permitan conocer estos costes.

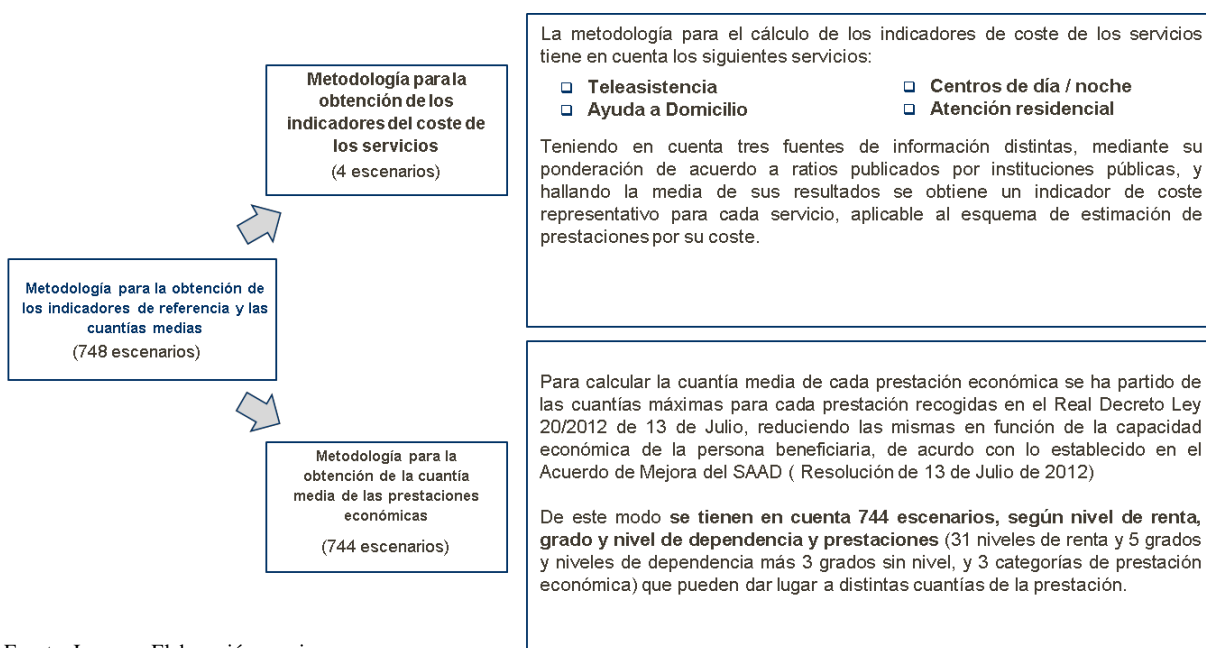
I.2. Cálculo del coste de los servicios y prestaciones económicas de la Dependencia

Para suplir esa carencia de información se ha determinado una **metodología de obtención de indicadores** que distingue entre:

- indicadores de coste de los **servicios**, para los que se han ponderado tres fuentes de información distintas de cara a establecer un indicador de referencia para cada servicio,
- indicadores del coste de las **prestaciones**, para las que se ha hallado una cuantía media concedida, teniendo en cuenta la legislación vigente, que contempla nivel de renta y grado y nivel de dependencia.

De este modo, si bien en los servicios se obtienen indicadores específicos para cada uno de ellos, en las prestaciones habrá una cuantía media para cada nivel de renta y grado y nivel de dependencia.

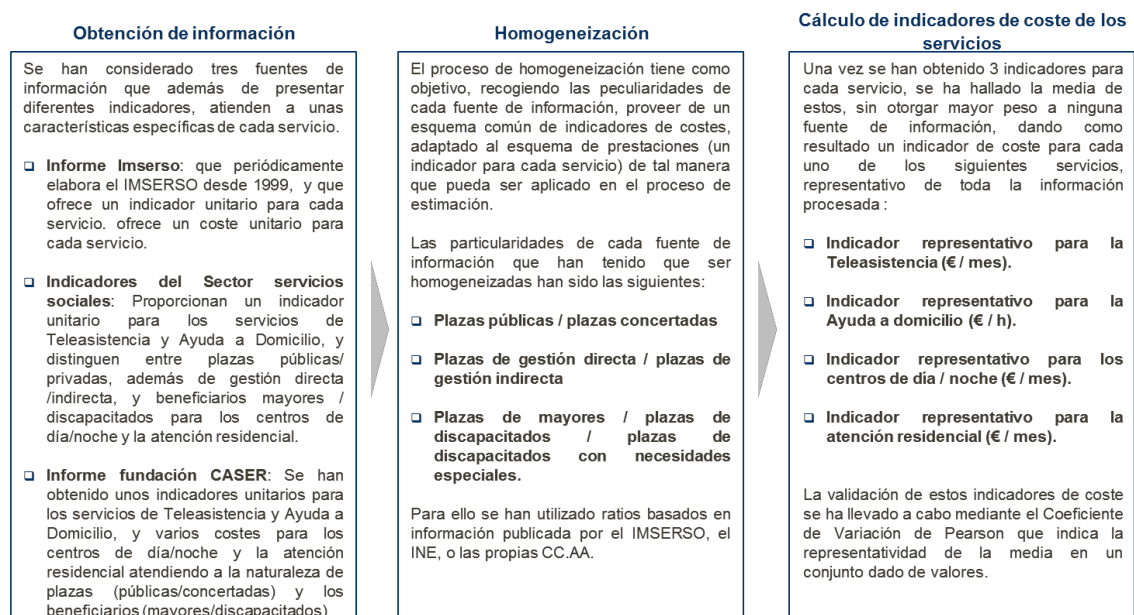
Esta metodología de obtención de los indicadores de referencia y sus cuantías medias se expone, esquemáticamente, a continuación:



Fuente: Inmerso. Elaboración propia

De este modo, el proceso de cálculo para la obtención de **los indicadores de referencia para el coste de los servicios** utilizados en la estimación ha conestado de tres fases:

- la obtención de la información,
- la ponderación de la misma para homogeneizarla a un esquema común
- y el cálculo de la media y su validación, para hallar un indicador de referencia del coste representativo para cada servicio, aplicable a la estimación del coste del SAAD.



Fuente: Imserso. Elaboración propia

De acuerdo a lo anterior, se han homogeneizado los datos procedentes de las tres fuentes de información de que se disponía, de tal manera que respondan a un esquema de un indicador por servicio, como se muestra en la tabla siguiente. La media de estos indicadores es el **indicador de coste** que se ha utilizado para la estimación.

Indicadores de costes de los servicios	Teleasistencia (€/mes)	Ayuda a domicilio (€/hora)	Centros de día / noche (€/mes)	Atención residencial (€/mes)
I. Costes informe IMSERSO	22,02	13,80	713,03	1.496,24
II. Fuentes del Sector	20,00	17,00	1.063,52	2.542,54
III. Estudio Fundación Caser	20,00	15,00	873,06	1.774,05
MEDIA	21,31	15,34	932,69	1.991,57

Fuente: Informe “Los Servicios Sociales destinados a las personas mayores en España a 31 de diciembre de 2011” elaborado por el IMSerso; Fuentes del Sector; e Informe “Una aproximación al coste de la dependencia en España y su financiación” publicado por la Fundación CASER.

La Referencia de los Indicadores de Costes del IMSERSO se extrae del documento, elaborado por el mismo Instituto, “Los Servicios Sociales destinados a las personas mayores en España a 31 de diciembre de 2011” (Imsero, 2012), y que se muestran en el siguiente cuadro:

SERVICIOS SOCIALES PARA PERSONAS MAYORES
PRECIO PÚBLICO
31 DE DICIEMBRE DE 2012

Comunidades Autónomas	Precio público			
	Teleasistencia €/año/P. usuaria	Servicio de Ayuda a Domicilio €/hora/P. usuaria	Centros de Día €/año/P. usuaria	S. AT. Residencial (Residencia) €/año/usuario
Andalucía	216,00 €	13,00 €	10.460,90 €	17.892,30 €
Aragón	287,25 €	14,44 €	6.256,80 €	17.808,00 €
Asturias	274,00 €	13,27 €	9.684,00 €	16.968,00 €
Baleares (Illes)	307,13 €	19,56 €	11.616,00 €	20.839,00 €
Canarias	220,00 €	12,00 €	12.321,00 €	16.330,00 €
Cantabria	576,34 €	15,73 €	8.217,00 €	16.790,00 €
Castilla-La Mancha	203,76 €	13,27 €	6.279,00 €	16.836,00 €
Castilla y León	189,00 €	14,86 €	5.694,08 €	15.861,22 €
Cataluña	287,25 €	16,25 €	10.241,88 €	22.432,92 €
C. Valenciana	242,79 €	14,33 €	9.996,00 €	20.232,00 €
Extremadura	264,00 €	6,18 €	6.100,00 €	18.451,45 €
Galicia	234,00 €	12,14 €	9.574,00 €	17.998,15 €
Madrid (Comunidad de)	249,87 €	18,07 €	7.723,44 €	21.490,44 €
Murcia (Región de)	239,43 €	10,55 €	8.400,00 €	19.200,00 €
Navarra (C. F. de)	97,36 €	10,93 €	11.833,19 €	19.594,31 €
País Vasco	203,61 €	9,39 €	7.498,63 €	17.654,50 €
La Rioja	470,71 €	13,03 €	7.459,20 €	11.409,78 €
Ceuta	216,96 €	14,88 €	2.415,48 €	16.268,78 €
Melilla	243,00 €	20,38 €	10.800,00 €	17.085,65 €
España	264,34 €	13,80 €	8.556,35 €	17.954,87 €

Fuente: Imsero.

El coste medio para las **prestaciones económicas** se ha calculado partiendo de las cuantías máximas establecidas en la normativa vigente (en este caso en el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio), en base a la tipología de prestación, y el grado y nivel reconocido. Además, se han aplicado las fórmulas relativas a la aportación de la persona beneficiaria recogidas en el Acuerdo de Mejora del SAAD (publicado por Resolución de 13 de julio de 2012), para determinar la cuantía concedida concreta de cada prestación. Para ello se han tomado en consideración asimismo hasta 31 tramos de renta (de acuerdo al servicio eSTADISS de la Seguridad Social). En todo caso, se ha tratado de ponderar el

mayor número de factores posibles, en orden a calcular una cuantía media que se ajuste lo máximo a la realidad social y económica de las personas beneficiarias.

	Prestación económica vinculada al servicio	Prestación económica para cuidados en el entorno familiar	Prestación económica para asistencia personal
Cuantía media	505,50 €/mes	314,94 €/mes	526,54 €/mes

Fuente: Imsero. Elaboración propia (en base a los datos recogidos en el SISAAD)

En el cuadro anterior se muestran las cuantías medias de la estimación del coste de prestaciones económicas, que se ha calculado de acuerdo al Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio (que establece las cuantías máximas de cada prestación) y el Acuerdo de mejora del SAAD (publicado por Resolución de 13 de Julio de 2012), atendiendo a los siguientes factores:

- Nivel de renta: 31 tramos, de acuerdo al servicio eSTADISS de la Seguridad Social.
- Grado y nivel de dependencia: Grado III (sin nivel), Grado III nivel 2, Grado III nivel 1, Grado II (sin nivel), Grado II nivel 2, Grado II nivel I, Grado I (sin nivel) y Grado I nivel 2.
- Categoría de prestación: La prestación económica vinculada al servicio, la prestación económica para cuidador del entorno familiar y la prestación económica para cuidador personal.

La combinación de estos factores ha permitido contemplar 744 escenarios posibles para la cuantía de las prestaciones.

I.3. Cálculo de las prestaciones de la Ley de Dependencia reconocidas en el año 2013

El Sistema de Dependencia cuenta a final de 2013, con 753.842 beneficiarios, que reciben un total de 945.051 prestaciones.

El Catálogo de servicios de la Ley (art. 15) recoge cinco tipologías de servicios:

- Prevención de las Situaciones de Dependencia y promoción de la autonomía personal (PAPD) (si bien esta prestación no se ha incluido a la hora de realizar este estudio)
- Servicio de Teleasistencia
- Servicio de Ayuda a Domicilio
- Servicios de Centro de Día y Noche
- Servicios de Atención residencial

Asimismo, se recoge la existencia de tres tipos de prestaciones económicas:

- Prestación económica vinculada al servicio
- Prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales
- Prestación económica para cuidador personal

En 2013 se han reconocido un total de 10.981.469 prestaciones, lo que supone una media mensual de 915.122 prestaciones servidas por las Comunidades Autónomas (sin contar las prestadas en Ceuta y Melilla) de acuerdo con el siguiente desglose:


Nº de actuaciones 2013	Teleasistencia	Ayuda a domicilio	Centros de día / noche	Atención residencial	Prest. Eco. vinculada al servicio	Prest. eco. para cuidador familiar	Prest. Eco. para cuidador profesional	TOTAL
ANDALUCIA	736.903 25,3%	555.533 19,0%	146.127 5,0%	236.674 8,1%	36.363 1,2%	1.205.707 41,3%	177 0,0%	2.917.484
ARAGON	0 0,0%	0 0,0%	13.237 5,7%	37.805 16,3%	40.758 17,5%	140.627 60,5%	0 0,0%	232.426
ASTURIAS	9.908 5,3%	0 0,0%	20.962 11,3%	34.013 18,4%	19.866 10,7%	100.569 54,3%	27 0,0%	185.344
ISLAS BALEARES	0 0,0%	0 0,0%	9.986 8,2%	22.942 18,9%	3.929 3,2%	84.724 69,7%	0 0,0%	121.580
CANARIAS	0 0,0%	0 0,0%	30.978 22,4%	32.074 23,1%	2.385 1,7%	73.122 52,8%	0 0,0%	138.558
CANTABRIA	13.681 7,1%	12.506 6,5%	15.765 8,2%	44.939 23,3%	0 0,0%	106.262 55,0%	0 0,0%	193.152
CASTILLA Y LEON	50.524 6,0%	115.067 13,7%	82.271 9,8%	101.860 12,2%	192.719 23,0%	294.048 35,1%	539 0,1%	837.026
C. LA-MANCHA	77.467 13,1%	80.262 13,6%	20.673 3,5%	106.069 17,9%	28.103 4,7%	279.477 47,2%	86 0,0%	592.136
CATALUÑA	195.891 9,3%	212.478 10,0%	95.287 4,5%	230.322 10,9%	162.495 7,7%	1.217.850 57,6%	196 0,0%	2.114.517
C. VALENCIANA	99.513 17,3%	0 0,0%	41.076 7,1%	138.014 24,0%	45.469 7,9%	250.546 43,6%	25 0,0%	574.642
EXTREMADURA	4.730 1,9%	6.285 2,6%	11.854 4,8%	45.726 18,6%	75.718 30,9%	100.997 41,2%	0 0,0%	245.307
GALICIA	12.754 2,5%	113.095 22,3%	65.129 12,9%	92.555 18,3%	66.972 13,2%	155.502 30,7%	524 0,1%	506.529
C. de MADRID	166.162 14,5%	266.160 23,3%	144.910 12,7%	226.355 19,8%	74.062 6,5%	266.738 23,3%	292 0,0%	1.144.677
MURCIA	55.378 15,0%	0 0,0%	29.804 8,1%	28.482 7,7%	13.607 3,7%	241.668 65,5%	2 0,0%	368.940
NAVARRA	10.567 9,0%	5.793 4,9%	3.063 2,6%	21.061 17,9%	10.615 9,0%	66.687 56,6%	12 0,0%	117.796
PAÍS VASCO	24.073 4,2%	51.657 9,0%	63.263 11,1%	114.731 20,1%	16.990 3,0%	287.014 50,3%	13.133 2,3%	570.860
LA RIOJA	17.092 14,2%	24.500 20,3%	9.382 7,8%	15.646 13,0%	5.906 4,9%	47.972 39,8%	0 0,0%	120.498
TOTAL	1.474.639 13,4%	1.443.333 13,1%	803.763 7,3%	1.529.263 13,9%	795.953 7,2%	4.919.505 44,8%	15.013 0,1%	10.981.469

Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a las estadísticas publicadas mensualmente sobre la gestión del SAAD)

En relación al número de servicios y prestaciones reconocidas, para un mayor ajuste a la realidad se han calculado medias móviles sobre la información del Sistema de

Dependencia disponible a 31 de diciembre de 2013 (Imsero, 2013). A continuación estas prestaciones se han operado, adaptándolas a los esquemas de indicadores de coste de cada servicio y a las cuantías medias reconocidas de cada prestación económica, de manera que se pueda llevar a cabo la multiplicación de cada servicio y prestación por su indicador, lo que constituye la base de la estimación del coste del SAAD, de acuerdo con el siguiente detalle:

Datos de prestaciones



1.7. PERSONAS BENEFICIARIAS Y PRESTACIONES
Situación a 31 de Diciembre de 2013

ÁMBITO TERRITORIAL	PERSONAS BENEFICIARIAS CON PRESTACIONES		PRESTACIONES															RATIO DE PRESTACIONES POR PERSONA BENEFICIARIA		
			Prevención Dependencia y Promoción A Personal		Teleasistencia		Ayuda a Domicilio		Centros de Día/Noche		Atención Residencial		P.E Vinculados Servicio		P.E Cuidados Familiares		P.E Asist. Personal		TOTAL	
			Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº			%
Andalucía	187.717	0	0,00	56.980	24,83	42.894	18,68	11.708	5,18	19.214	8,41	2.919	1,28	84.948	41,54	14	0,01	228.557	100,00	1,36
Aragón	18.502	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1.147	6,20	3.236	17,48	3.515	18,99	10.613	57,33	0	0,00	18.511	100,00	1,00
Asturias (Principado de)	15.961	11	0,06	817	4,90	1.649	10,86	1.773	10,41	2.848	16,72	1.777	10,43	7.955	48,70	3	0,02	17.033	100,00	1,09
Illes Balears	10.770	2	0,02	0	0,00	0	0,00	924	8,42	1.934	17,63	342	3,12	7.767	70,81	0	0,00	10.969	100,00	1,02
Canarias	11.414	41	0,36	0	0,00	0	0,00	2.704	23,69	2.791	24,19	377	3,29	5.973	48,85	0	0,00	11.465	100,00	1,00
Cantabria	14.789	0	0,00	847	5,73	1.054	7,13	1.343	9,08	1.108	7,46	0	0,00	8.790	59,44	0	0,00	16.443	100,00	1,09
Castilla y León	61.827	6.171	10,47	4.221	6,81	10.100	16,34	6.701	10,84	8.269	13,37	16.957	27,43	23.534	38,16	56	0,09	78.029	100,00	1,26
Castilla-La Mancha	36.294	2.268	6,23	5.840	16,09	6.724	18,53	1.865	5,14	9.191	25,33	2.249	6,20	21.649	59,43	7	0,02	49.863	100,00	1,37
Catalunya	130.201	3.623	2,78	16.658	12,79	18.535	14,23	8.709	6,69	21.180	16,27	13.483	10,35	101.385	77,81	16	0,01	183.789	100,00	1,32
Comunitat Valenciana	41.752	321	0,77	9.438	22,61	0	0,00	4.618	11,04	10.269	24,57	3.906	9,36	18.526	44,37	3	0,01	47.681	100,00	1,14
Extremadura	20.860	596	2,86	705	3,38	520	2,50	1.050	5,03	4.002	19,19	7.312	35,05	6.182	29,62	0	0,00	22.407	100,00	1,07
Galicia	38.729	509	1,31	1.626	4,19	9.714	25,08	5.947	15,36	7.594	19,60	5.400	13,94	12.263	31,43	47	0,12	42.090	100,00	1,09
Madrid (Comunidad de)	89.098	4.324	4,85	14.956	16,79	21.356	23,98	11.742	13,18	16.617	18,65	9.499	10,66	29.719	33,36	23	0,03	110.226	100,00	1,24
Murcia (Región de)	27.661	115	0,42	5.080	18,37	0	0,00	3.700	13,38	3.414	12,34	1.802	6,52	21.349	77,14	1	0,00	35.271	100,00	1,26
Navarra (Comunidad Foral de)	8.410	66	0,78	882	10,49	487	5,79	490	5,83	1.774	21,09	948	11,28	5.503	65,34	1	0,01	9.944	100,00	1,18
País Vasco	42.080	118	0,28	1.088	2,58	5.431	12,91	5.967	14,18	10.565	25,11	1.609	3,82	24.738	58,79	1.270	3,02	50.396	100,00	1,20
La Rioja	6.768	630	9,31	1.324	19,56	1.996	29,35	795	11,74	1.291	19,09	525	7,76	3.704	54,74	0	0,00	10.275	100,00	1,51
Canarias y Melilla	1.909	199	10,42	285	14,93	501	26,25	47	2,46	147	7,70	6	0,31	1.203	62,54	0	0,00	2.391	100,00	1,25
TOTAL	753.842	29.994	3,98	126.457	16,77	129.942	17,23	70.343	9,33	130.424	17,17	72.629	9,63	468.401	62,15	1.441	0,19	945.051	100,00	1,25

(1) El número de personas con prestación reconocida ha variado con respecto del mes anterior, como consecuencia de nuevas incorporaciones al Sistema y de las bajas que se han producido.

- ❑ La obtención de datos a través de 200 tablas con 136 datos por tabla ha permitido contemplar **11.424 categorías de prestaciones relacionadas con la dependencia**, distinguiendo entre: categoría de servicio o prestación económica (7), CC.AA. (17), mes (12), y grado y nivel de dependencia (8).
- ❑ De estas prestaciones se han calculado **medias móviles para un mayor ajuste a la realidad**, hallando el valor medio de prestaciones cada mes en lugar del valor al cierre del mes. Es por ello que se han utilizado **25 meses para 2 años**.

Adaptación al esquema de costes

- **Número de prestaciones de ayuda a domicilio:** Para su posterior multiplicación por los indicadores de coste, los cuales están en € / hora, los datos de prestaciones de ayuda a domicilio han tenido que multiplicarse por el número de horas, de acuerdo al grado y nivel de dependencia.

Horas de ayuda a domicilio	
Grado 3	58 h
Grado 3 N2	80 h
Grado 3 N1	63 h
Grado 2	33 h
Grado 2 N2	48 h
Grado 2 N1	35 h
Grado 1	10 h
Grado 1 N2	26 h

- **En el caso de las prestaciones económicas,** para la inclusión de los datos de prestaciones en el método de estimación es necesario dividir éstas entre los niveles de renta, además de entre los grados y niveles de dependencia, de esta manera se están cubriendo **744 escenarios de nivel de prestación por CC.AA.**

Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a las estadísticas publicadas mensualmente sobre la gestión del SAAD).

I.4. Cálculo final del coste total del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el año 2013

Relacionando los factores expuestos anteriormente, se obtiene como resultado para el coste de atención del SAAD en 2013 una cantidad total de **6.848 millones de euros**. Dicha cifra, distribuida en función del tipo de servicio, arroja el siguiente resultado:

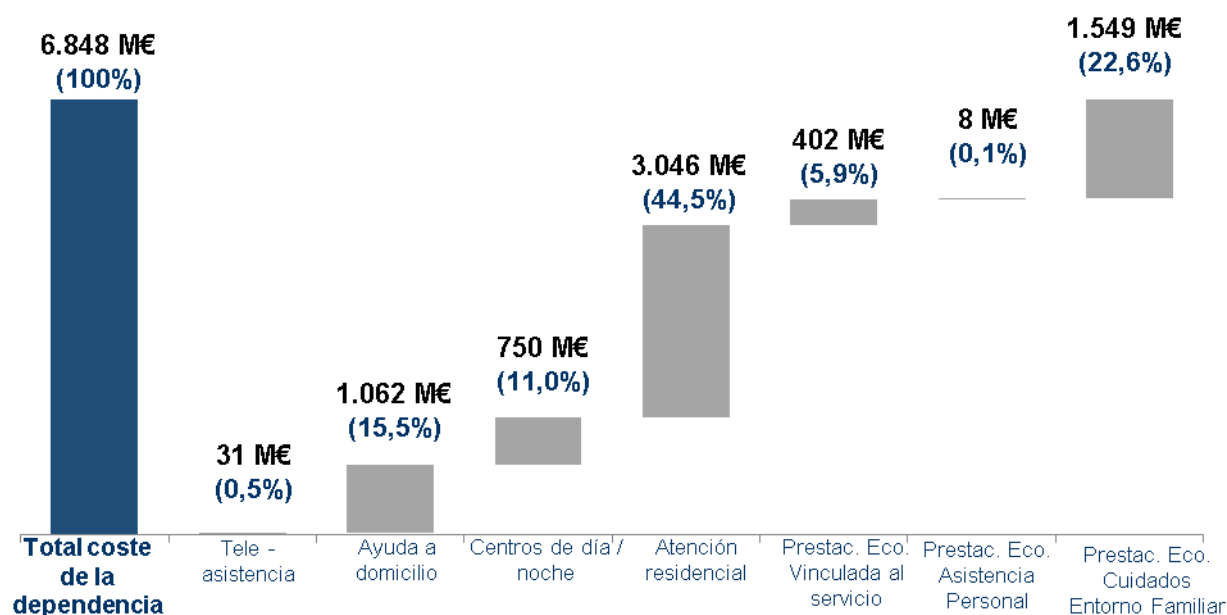
ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA: Servicio/prestación		Coste
ATENCIÓN MEDIANTE SERVICIOS: - Directos - A través de PEVS y Asist. Personal	Teleasistencia	31.429.473 €
	Ayuda a Domicilio	1.062.319.077 €
	Centro de Día/Noche	749.658.371 €
	Atención Residencial	3.045.635.311 €
	Prest. Eco Vinculada al Servicio	401.952.521 €
	Prest. Eco. Asistencia personal	7.904.913 €
	TOTAL SERVICIOS	5.298.899.666 €
PRESTACIONES ECONÓMICAS	Prest. Eco. Cuidados Familiares	1.549.349.299 €
TOTAL SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS		6.848.248.965 €

Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los datos recogidos en el SISAAD, y las estadísticas publicadas mensualmente sobre la gestión del SAAD).



IMSERSO. Elaboración propia (en base a los datos recogidos en el SISAAD, y las estadísticas publicadas mensualmente sobre la gestión del SAAD).

En el siguiente gráfico se puede apreciar la distribución y el peso porcentual de cada uno de los servicios y prestaciones en el coste de atención total del Sistema:



Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los datos recogidos en el SISAAD, y las estadísticas publicadas mensualmente sobre la gestión del SAAD).

Las diferentes fuentes manejadas para la confección de este informe, arrojan unos resultados muy similares y donde no se encuentran grandes diferencias:

- Para el año 2012, el Tribunal de Cuentas en su Informe de fiscalización nº 1.035 recoge una cifra de **7.084 millones de €**, con base en la información facilitada por las CCAA.
- En segundo lugar, la propia Memoria Económica de la Ley de Dependencia, estimaba el gasto en servicios y prestaciones para el año 2013 en **6.424 millones de €**.
- Y en tercer lugar el estudio de Prada D. y L. Borge “Una aproximación al coste de la dependencia en España y su financiación”, calcula el coste de la atención a la dependencia en **6.509 millones de €** en el año 2013 (Prada y Borge, 2014).

Se puede observar cómo los cálculos presentados en esta ponencia sobre el coste del Sistema de Dependencia, que lo cifran en 2013 en un total de **6.848 millones de €**, se aproximan en gran medida a las cantidades establecidas tanto por el Tribunal de Cuentas como a las incorporadas en la Memoria Económica de la Ley e, incluso, a las calculadas por Prada y Borge.

En el siguiente cuadro se recoge de manera resumida las diferentes fuentes manejadas y el coste de la Atención a la Dependencia asociada a cada una de las mismas:

Fuentes	Coste anual Atención a la Dependencia
Memoria Económica Ley Dependencia	6.424 millones €
Estudio de Prada y Borge	6.509 millones €
Informe nº 1.035 Tribunal de Cuentas	7.084 millones €
Imserso	6.848 millones €

Fuentes: IMSERSO elaboración propia (en base a la memoria Económica de la Ley de Dependencia, Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas nº 1.035 y Prada, D. y L. Borge “Una aproximación al coste de la dependencia en España y su financiación”, Fundación CASER, 2014).

II. APORTACIONES PARA LA FINANCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Una vez calculado el coste de la Atención del SAAD, de conformidad con la metodología antes expuesta, se analiza a continuación la financiación y las aportaciones realizadas por las Administraciones públicas (AGE y Comunidades Autónomas), así como las personas beneficiarias, de acuerdo con la legislación aplicable al respecto.

II.1. Administración General del Estado

Todas las aportaciones de la AGE para financiar el coste de Atención a la Dependencia se realizan a través de transferencias a las Comunidades Autónomas.

En este sentido, la Ley de Dependencia en su art. 7 regula los diferentes niveles de protección, disponiendo tres niveles diferentes:

*“1.º El nivel de protección **mínimo** establecido por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9.*

*2.º El nivel de protección que se **acuerde** entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas a través de los Convenios previstos en el artículo 10”.* Debe señalarse que la finalidad de este nivel de protección radica en impulsar la progresiva aplicación e implantación de la Ley de Dependencia. De hecho, en la disposición transitoria de la propia Ley se establece la obligación de contar con financiación suficiente para este nivel de protección únicamente durante el período 2007 a 2015.

*“3.º El nivel **adicional** de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma.”*

Como desarrollo de lo anterior, y en relación con el nivel mínimo de protección garantizado por la AGE, en el artículo 9 se dispone que *“El Gobierno, oído el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado de su dependencia, como condición básica*

de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. La asignación del nivel mínimo a las comunidades autónomas se realizará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida.

2. La financiación pública de este nivel de protección correrá a cuenta de la Administración General del Estado que fijará anualmente los recursos económicos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 32.”

Y en ese mismo sentido, el apartado segundo del artículo 32 dispone que “*la Administración General del Estado asumirá íntegramente el coste derivado de lo previsto en el artículo 9.”*

En la actualidad la regulación del nivel mínimo de protección se encuentra en el *Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección.* En dicha norma se recogen los elementos a tomar en consideración a la hora de calcular y repartir las cifras a transferir en concepto de nivel mínimo, básicamente el número de personas beneficiarias con prestación reconocida, su grado de dependencia, así como la tipología de las prestaciones reconocidas.

De este modo se garantiza en todo momento la financiación por parte del Estado del nivel mínimo de protección, de manera que en todo momento se contará con créditos suficientes para poder transferir a las Comunidades Autónomas las correspondientes cantidades devengadas por este concepto.

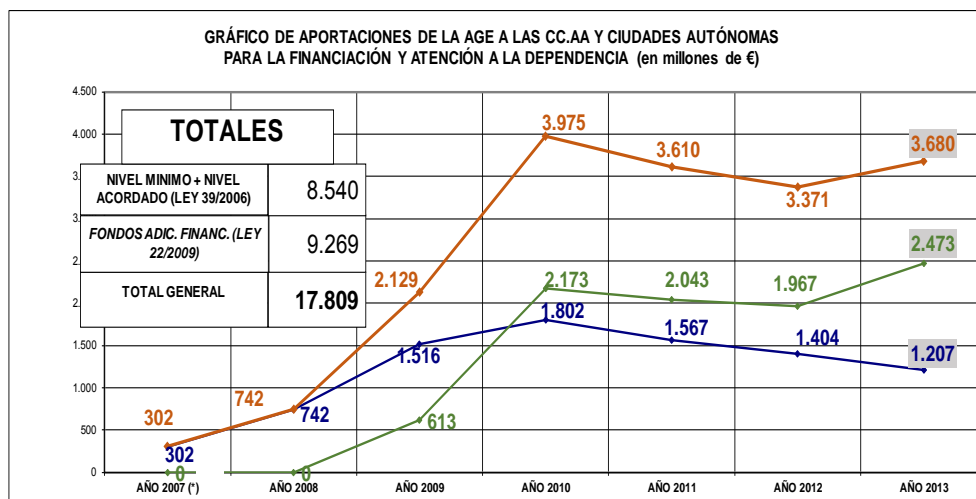
Desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia y hasta el ejercicio 2013, el Imsero ha transferido a las comunidades autónomas un total de **8.540 millones de euros** en concepto de Nivel Mínimo y Nivel Acordado. En concreto, y en relación con las cantidades asociadas al Nivel Mínimo, a lo largo del ejercicio 2013 las cantidades transferidas se cifraron en 1.207 millones de euros, una vez descontados los reintegros por la regularización de los 39 millones de € recogidos en el Informe del Tribunal de Cuentas.

Y en segundo lugar, y en referencia a las aportaciones llevadas a cabo en virtud de lo establecido en la financiación de las Comunidades Autónomas, desde la entrada en vigor de la citada Ley, a través de este mecanismo de financiación adicional el Ministerio de Hacienda ha transferido a las comunidades autónomas un total de **9.269 millones de euros**. En concreto, las cifras del ejercicio 2013 ascienden a un total de 2.472,76 millones de euros.

En total, desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia, **el Estado ha transferido a las Comunidades Autónomas 17.809 millones de €** de los cuales, 3.680 corresponden al año 2013.

Como consecuencia de todo lo anterior, se puede apreciar, como momento fundamental dentro de la evolución de la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), el ejercicio 2009, año en el que se comenzaron a transferir a las comunidades autónomas los créditos recogidos en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, en calidad de financiación adicional del Sistema, tal y como se aprecia en el gráfico siguiente.

Además, y de cara a completar este ejercicio, se han calculado las cantidades que corresponderían tanto a la Comunidad Autónoma del País Vasco (154 millones de euros) como a la Comunidad Foral de Navarra (40 millones de euros), a través de la aplicación de los correspondientes porcentajes establecidos en la normativa especial sobre sus regímenes financieros (un 6,24% de acuerdo con el Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma de País Vasco, y un 1,60% de conformidad con el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra):



		2007	2008	2009	2010	2011	SUBTOTAL 2007-2011	2012	2013	TOTAL 2007-2013
NIVEL MINIMO + NIVEL ACORDADO	VALOR ABSOLUTO	302 €	742 €	1.516 €	1.802 €	1.567 €	5.929 €	1.404 €	1.207 €	8.540 €
FONDOS ADIC. FINANC.	VALOR ABSOLUTO	- €	- €	613 €	2.173 €	2.043 €	4.829 €	1.967 €	2.473 €	9.269 €
TOTAL	VALOR ABSOLUTO	302 €	742 €	2.129 €	3.975 €	3.610 €	10.758 €	3.371 €	3.680 €	17.809 €
NIVEL MINIMO + NIVEL ACORDADO	DIFERENCIA INTERANUAL		440 €	774 €	286 €	-235	1.265 €	-163	-197	905 €
FONDOS ADIC. FINANC.	DIFERENCIA INTERANUAL		- €	613 €	1.560 €	-130	2.043 €	-76	506	2.473 €
TOTAL	DIFERENCIA INTERANUAL		440 €	1.387 €	1.846 €	-365	3.308 €	-239	309	3.378 €

Fuente: IMSERSO, elaboración propia (en base a los datos recogidos en el SISAAD, Presupuestos Generales del Estado, Presupuestos del IMSERSO, e Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas).

Mediante esta tercera vía de financiación, y como recoge ya el Tribunal de Cuentas en su *Informe de fiscalización*, se han establecido créditos que, sin carácter finalista, vienen a sufragar el mayor coste del SAAD para las CC.AA. y se calcula precisamente con los mismos criterios con los que se calculaba el nivel acordado, es decir, teniendo en cuenta la población potencialmente dependiente y las personas dependientes con prestación. A través de tales créditos se compensa con creces la suspensión del nivel acordado, toda vez que las cifras asociadas a la financiación adicional superan las transferidas en concepto del mencionado nivel acordado.

Así, en el citado Informe de fiscalización (página 62) se establece que “la referencia a los recursos adicionales, cuya distribución viene exclusiva y directamente vinculada al sistema de dependencia, resulta necesaria para determinar de manera completa la financiación total obtenida por las comunidades autónomas en relación con dicho sistema.”

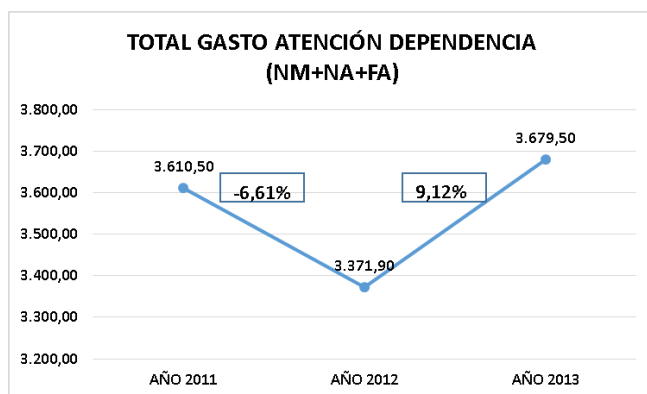
La inclusión de todos los recursos que financian a las Comunidades Autónomas relacionados directamente con el número de dependientes se corresponde con la especial repercusión en los ejercicios fiscalizados de la suspensión del nivel acordado y el incremento notable de los recursos adicionales a partir de 2010, siempre considerando que los importes de estas dos fuentes de financiación se calculan, como se advierte reiteradamente en el Informe, de acuerdo a idénticos criterios: el número de personas dependientes y potencialmente dependientes. De hecho, la Resolución de 21 de mayo de 2009 del Imserso, que establece dichos criterios, señala la conveniencia de no modificar sustancialmente los criterios utilizados en ejercicios anteriores confiando en que *“la próxima publicación de una nueva ley reguladora del sistema de financiación mencionado (el entonces establecido en la Ley 21/2001), permita establecer unos nuevos criterios acordes con la misma, con vigencia plurianual”*. La nueva ley de financiación autonómica, la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, en la que efectivamente se establecieron los repetidos recursos adicionales”. Asimismo, en el citado Informe se ha dispuesto que *“... Por todo lo anterior, resulta evidente la correlación existente entre los recursos del nivel acordado suspendidos y los recursos adicionales incrementados, atendiendo a la finalidad de ambos, y a su cálculo conforme a unos mismos criterios, sin que ello implique el mismo carácter de financiación afectada”*.

En este sentido en el siguiente cuadro (extraído del propio Informe del Tribunal de Cuentas), se recoge la evolución de las aportaciones realizadas por la AGE a la financiación de la atención a la dependencia durante el período 2011-2013, a través de los PGE (Nivel Mínimo, Nivel Acordado y Financiación Adicional:

Cuadro nº II.4.1-4
Fondos transferidos por el Estado
(en millones de euros)

Nivel de financiación	2011	2012		2013	
		Importe	% Variación año anterior	Importe	% Variación año anterior
IMSERSO Nivel Mínimo	1.284,5	1.404,4	9,33%	1.206,7	-14,08%
IMSERSO Nivel Acordado	282,5	0	-100%	0	
Total IMSERSO (finalista)	1.567,0	1.404,4	-10,38%	1.206,7	-14,08%
Recursos Adicionales Ley 22/2009 (no finalistas)	2.043,5	1.967,5	-3,72%	2.472,8	25,68%

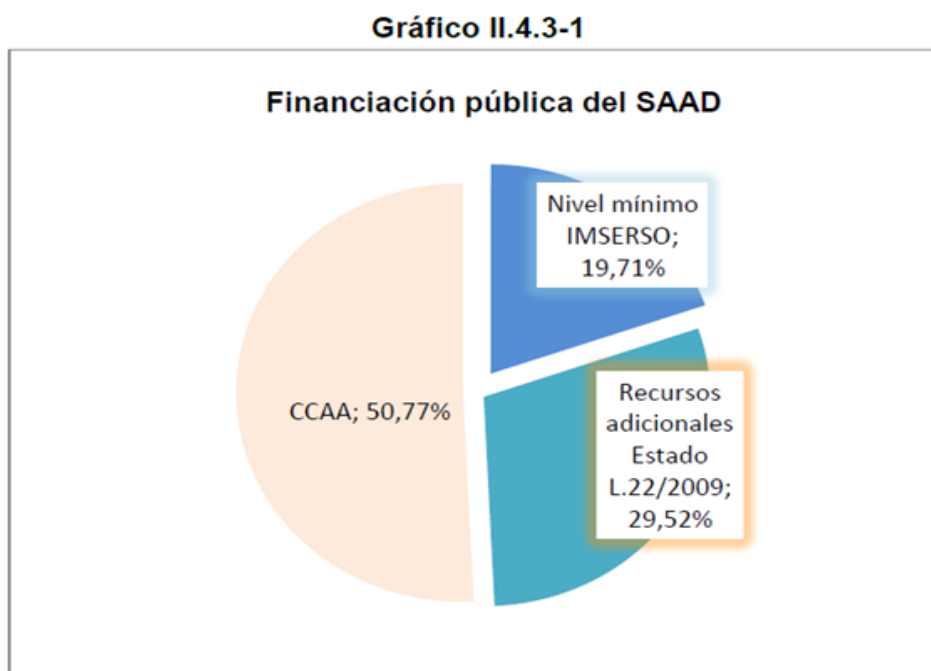
Fuente: Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, nº 1.035/2014



Fuente: IMSERSO elaboración propia (en base al Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, nº 1.035/2014)

Por todo ello, y a modo de conclusión final, el mismo Tribunal de Cuentas recoge en su Informe (página 83) que *“la financiación específica de la dependencia está constituida por el nivel mínimo de protección, a cargo del Imserso, que representó el 19,71% del total. Para el resto de aportación realizada por las comunidades autónomas, éstas recibieron del estado a través de los recursos adicionales no finalistas, si bien directamente vinculados al número de dependientes previstos en la Ley 22/2009, un importe que representó el 29,52% del total, siendo el 50,77% restante financiado por las comunidades autónomas a través de otros recursos públicos propios.”*

En el siguiente cuadro se recogen las cifras y porcentajes anteriormente analizados:



Fuente: Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, nº 1.035

Por último y en relación con el Coste total de la atención a la dependencia en el ejercicio 2012 en el informe del Tribunal de Cuentas 1.035/2014, y de acuerdo con las cantidades informadas por las propias CCAA, el coste total del Sistema ascendió a una cifra aproximada de 7.000 millones de €. En el siguiente cuadro del Informe del Tribunal de Cuentas se recogen las cifras informadas por las CCAA:

Cuadro nº II.4.3-1
Financiación pública de la dependencia en el ejercicio 2012
(Importes en millones de euros)

CCAA	Gasto en Dependencia de las AAPP (1)	Nivel mínimo IMSERSO (finalista)		Recursos adicionales Ley 22/2009 (no finalistas)		Resto financiación aportada por las CCAA	
		Importe (2)	% (3)	Importe (4)	% (5)	Importe (1)-(2)-(3)	% 100-(3)-(5)
Andalucía *	1.278,00	345,89	27,06	485,02	37,95	447,09	34,98
Principado de Asturias	173,74	26,35	15,17	60,1	34,59	87,29	50,24
Illes Balears	89,23	18,76	21,02	41,71	46,74	28,76	32,23
Canarias	161,03	28,87	17,93	50,1	31,11	82,06	50,96
Cantabria	100,12	19,46	19,44	35,14	35,10	45,52	45,47
Castilla y León	463,53	103,18	22,26	131,85	28,44	228,50	49,30
Castilla-La Mancha	465,42	67,17	14,43	118,39	25,44	279,86	60,13
Cataluña	1.205,38	243,54	20,20	349,85	29,02	611,99	50,77
Comunitat Valenciana	447,51	81,75	18,27	149,03	33,30	216,73	48,43
Extremadura	258,06	36,42	14,11	58,85	22,80	162,79	63,08
Galicia	306,81	78,94	25,73	143,56	46,79	84,31	27,48
Comunidad de Madrid	1.163,42	141,98	12,20	169,16	14,54	852,28	73,26
Región de Murcia	215,71	54,14	25,10	70,37	32,62	91,20	42,28
La Rioja	63,31	13,42	21,20	23,42	36,99	26,47	41,81
Totales CCAA de régimen común:	6.391,27	1.259,87	19,71	1.886,55	29,52	3.244,85	50,77
Aragón **	87,84	41,04	-	80,92	-	-	-
Navarra ***	86,90	11,47	13,20	-	-	-	-
D.F. Bizkaia	220,74						
D.F. Álava	118,18						
D.F. Gipuzkoa	179,23						
Pais Vasco ***	518,15	92,01	17,76	-	-	-	-
Total general:	7.084,16	1.404,39	19,82				

* No certifica presupuestos, se utiliza el dato del coste certificado.
** Sólo certifica presupuesto y coste de las prestaciones económicas
*** No aplicable financiación adicional por no ser CCAA de régimen común

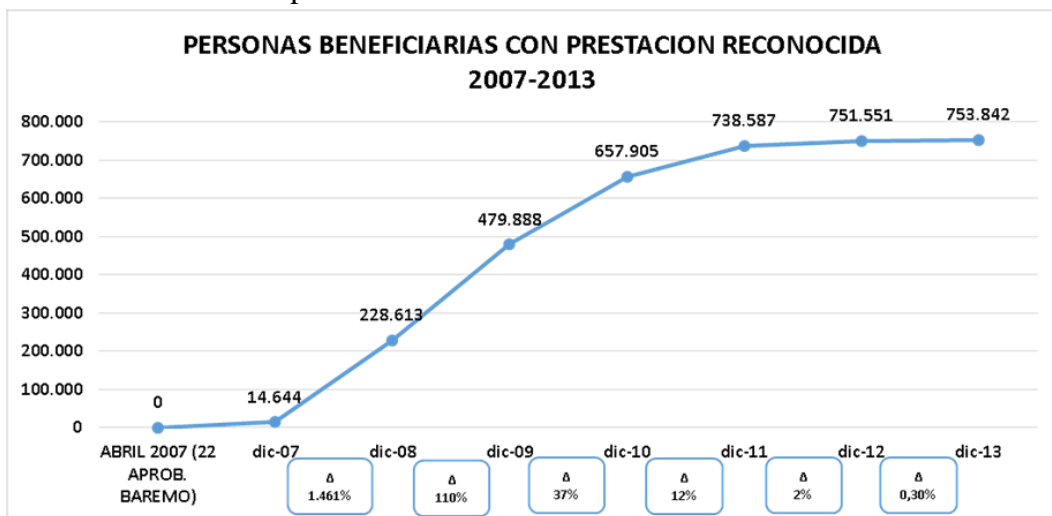
NOTA: En los totales de las CCAA de régimen común se ha excluido la Comunidad Autónoma de Aragón por carecer de los datos referidos a las prestaciones de servicios. En el total general, además, únicamente se tiene en cuenta el nivel mínimo de protección.

Fuente: Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, nº 1.035/2014

En este punto, debe ponerse de relieve la estrecha relación existente entre la gestión llevada a cabo por las Comunidades Autónomas, y los créditos que se transfieren en concepto de nivel mínimo. De esa manera, las cantidades que reciben las Comunidades Autónomas por este concepto dependen en última instancia de la cifra de personas beneficiarias con prestación reconocida existentes en cada comunidad, así como de su grado reconocido. En consecuencia, una mayor gestión que suponga un aumento en la cifra de personas beneficiarias con prestación supondrá asimismo un aumento en las

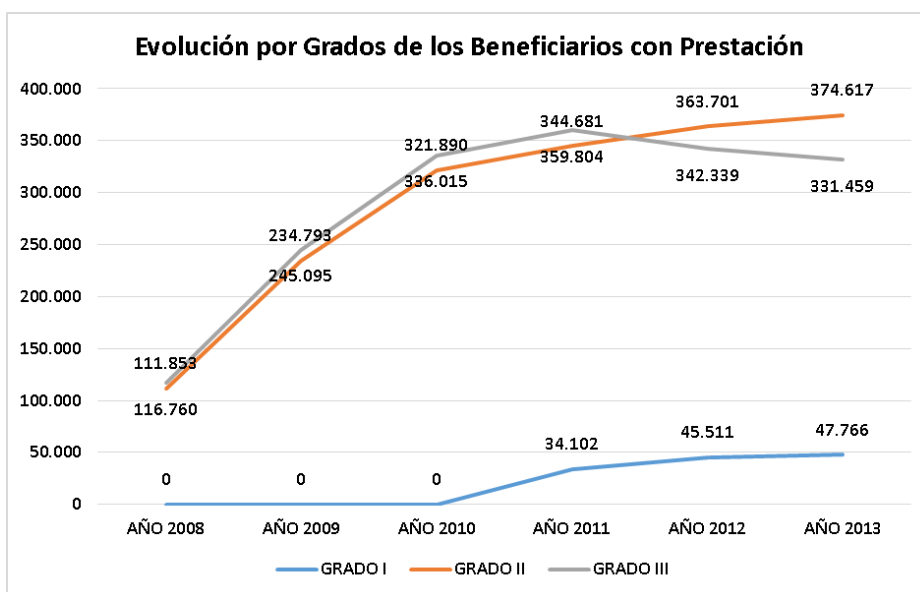
cantidades a transferir. Y en un sentido similar, el reconocimiento de los mayores grados de dependencia (en especial el Grado III, Gran Dependencia) supondrá asimismo recibir unas mayores cantidades por este concepto, ya que los grados más elevados tienen asociadas unas cifras mayores en concepto de nivel mínimo. Por todo ello, las variaciones en la gestión realizada supondrán asimismo variaciones en las cantidades a transferir como nivel mínimo, de modo que un descenso tanto en la cantidad de personas beneficiarias, como en el reconocimiento de los grados más elevados, supondrá consecuentemente un descenso en la financiación por este concepto. En este sentido, un análisis de la gestión muestra cómo en la gran mayoría de comunidades (todas a excepción de dos de ellas) la cifra de personas de Grado III ha venido disminuyendo, lo que supone unas cifras más reducidas en concepto de nivel mínimo. Y sin embargo, en concepto global, en la gran mayoría de los casos (todos excepto cuatro) las CCAA han recibido en 2013 una mayor financiación por parte de la AGE que en el año 2011, sobre todo gracias a la financiación adicional.

Se muestra a continuación la representación gráfica de la evolución del número de personas beneficiarias con prestación reconocida de 2007 a 2013:



Fuente: Evaluación anual correspondiente al ejercicio 2013 de los resultados de aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre (BOE nº 197, de 14 de agosto de 2014).

Y en esta segunda gráfica se muestra la información de la evolución de la cifra de personas beneficiarias con prestación, en este caso disgregadas en función del grado reconocido:



Fuente: IMSERSO elaboración propia (en base a los datos recogidos en el SISAAD)

Como se comentaba con anterioridad, se puede apreciar un descenso en el reconocimiento del Grado III, extremo que tiene impacto en las cantidades a librar en concepto de nivel mínimo.

II.2. Aportaciones de los presupuestos de las Comunidades Autónomas

En el marco de la Ley de Dependencia, las Comunidades Autónomas han asumido la gestión del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de modo que son las administraciones públicas competentes para el reconocimiento de las diferentes prestaciones del Sistema (artículo 11 de la Ley).

En relación con su financiación, la Ley de Dependencia establece en su artículo 32 que *“la financiación del Sistema será la suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que correspondan a las Administraciones Públicas competentes y se determinará anualmente en los correspondientes Presupuestos.*

3. *En el marco de cooperación interadministrativa previsto en el artículo 10, los Convenios que se suscriban entre la Administración General del Estado y cada una de las administraciones de las Comunidades Autónomas determinarán las obligaciones asumidas por cada una de las partes para la financiación de los servicios y prestaciones del Sistema. Dichos Convenios, que podrán ser anuales o plurianuales, recogerán*

critérios de reparto teniendo en cuenta la población dependiente, la dispersión geográfica, la insularidad, emigrantes retornados y otros factores, y podrán ser revisados por las partes.” En este punto, y como se señalaba con anterioridad, no debe olvidarse que este nivel de protección se acordó para financiar la progresiva implantación de la Ley, durante el período 2007 a 2015.

“La aportación de la Comunidad Autónoma será, para cada año, al menos igual a la de la Administración General del Estado como consecuencia de lo previsto en este apartado y en el anterior.” Es decir, de este precepto se deriva la obligación de las comunidades autónomas de aportar cada año una cantidad igual a la recibida por parte de la AGE en concepto de nivel mínimo y en su caso, de nivel acordado.

No obstante, a la hora de poder establecer con certeza las aportaciones realizadas por las comunidades autónomas en el marco de la financiación del SAAD, no resulta sencillo conocer con exactitud tales aportaciones, toda vez que en sus respectivos presupuestos no se recogen de manera específica partidas destinadas a la atención a la dependencia. Así, por lo común esas cantidades vienen recogidas en las mismas partidas donde se consignan créditos relativos a otros conceptos similares dentro del marco de los servicios sociales, como la atención a las personas mayores, a las personas con discapacidad, y a los servicios sociales básicos o comunitarios. Es más, en el marco de las transferencias que se realizan por parte de las comunidades autónomas a las Entidades Locales o a Entidades sin ánimo de lucro tampoco resulta posible realizar esta diferenciación.

Esta dificultad ha sido puesta de manifiesto igualmente por el propio Tribunal de Cuentas, en su *Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.*

En dicho informe se evidencia la dificultad existente para cuantificar las aportaciones de las comunidades autónomas, al no diferenciarse por lo general en su contabilidad presupuestaria el gasto destinado a la materia. Así, según se ha establecido en el mencionado Informe de fiscalización (página 64) *“las comunidades autónomas no han establecido en su ámbito presupuestario, una nítida separación entre los créditos*

establecidos para la atención de la dependencia y los previstos para los restantes servicios sociales. Asimismo, carecen de sistemas de contabilidad analítica aplicable a los gastos de dependencia y, en su gran mayoría tampoco han dispuesto los instrumentos contables necesarios para efectuar el seguimiento contable de estos gastos, en su consideración de financiación afectada, lo que les impide certificar con exactitud el importe total de los recursos destinados a la dependencia”.

Como síntesis de este extremo, en el Informe del Tribunal de Cuentas se afirma (página 80 y siguientes) que *“aunque todas las comunidades autónomas disponen de créditos específicos para las atenciones de la dependencia, estos no comprenden la totalidad de los servicios o prestaciones, pues tales créditos específicos coexisten con otros que están destinados tanto a la atención de personas dependientes como de otras beneficiarias de servicios sociales sin tener la condición de dependientes. Las comunidades autónomas tampoco disponen de una nítida separación entre los ingresos correspondientes a la gestión de la dependencia y los ingresos correspondientes a otros servicios sociales. Asimismo, como regla general, las comunidades autónomas no han establecido los instrumentos contables, en particular sistemas de contabilidad analítica, que serían necesarios para cuantificar con exactitud el coste de la dependencia, con separación de otros costes de servicios sociales que proporcionan a la ciudadanía. Por otra parte, los sistemas contables establecidos actualmente tampoco permiten cuantificar con exactitud la aportación de los beneficiarios al coste total de la dependencia. Todo ello impide, en definitiva, establecer una cuantificación precisa del coste de la dependencia y de la proporción en que participan de su financiación cada una de las tres fuentes que contempla su ley reguladora, es decir, la estatal, la autonómica y la de los propios beneficiarios, si bien debe tenerse en cuenta que a la aportación que efectúa la AGE en concepto de nivel mínimo de protección, y en su caso, de nivel acordado, con los correspondientes créditos claramente identificados en los Presupuestos Generales del Estado, no le afectan las dificultades para su determinación que sí afectan a las otras fuentes de financiación como consecuencia, principalmente, de la dificultad de deslindar nítidamente las prestaciones del SAAD de otras prestaciones de servicios sociales”.*

II.3. Participación de las personas beneficiarias en las prestaciones que reciben

La Ley de Dependencia establece, además de las aportaciones de las diferentes administraciones públicas, que las personas beneficiarias participarán asimismo en la financiación de las prestaciones que reciben. En ese sentido, su artículo 33 dispone que:

“Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal.

2. La capacidad económica del beneficiario se tendrá también en cuenta para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas.

3. El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia fijará los criterios para la aplicación de lo previsto en este artículo, que serán desarrollados en los Convenios a que se refiere el artículo 10.

Para fijar la participación del beneficiario, se tendrá en cuenta la distinción entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros.

4. Ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del Sistema por no disponer de recursos económicos.”

Estas disposiciones han sido desarrolladas a través del Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, de 10 de julio de 2012 (publicado por Resolución de 13 de julio de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, BOE nº 185 de 3 de agosto). En dicho Acuerdo se han aprobado los criterios y contenidos sobre capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones del Sistema. De este modo se han establecido los conceptos que se deberán tener en consideración a la hora de determinar la capacidad económica de la persona beneficiaria (principalmente renta y patrimonio), así como la determinación de su participación en la financiación de las prestaciones que recibe, mediante diferentes disposiciones referidas a cada uno de los servicios y prestaciones económicas del Sistema.

De una lectura sistemática de ambas normativas, se desprende la existencia de dos garantías para las personas beneficiarias:

- En primer lugar, una garantía “de mínimos”, que supone que ninguna persona se quedará excluida del Sistema por falta de recursos, lo que se traduce en que aquellas personas cuyos ingresos no alcanzan una determinada cuantía, por lo común el Índice Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM) no participarán en la financiación de sus prestaciones, de modo que no realizarán aportación alguna.

- Y, en segundo lugar, una garantía “de máximos”, que supone que, en todo caso, y por muy elevada que pueda resultar la capacidad económica de una persona beneficiaria, ésta aportará, como cuantía tope, el 90% del servicio que reciba, sin que en ningún momento financie la totalidad de la correspondiente prestación.

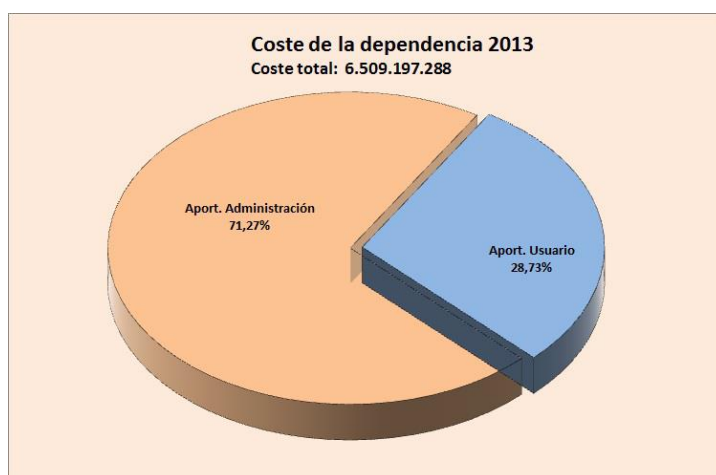
De un modo similar a lo puesto de manifiesto sobre las aportaciones de las comunidades, el Tribunal de Cuentas ha señalado asimismo en su Informe de fiscalización la dificultad existente a la hora de poder determinar las cantidades aportadas por las personas beneficiarias. En ese sentido, en dicho Informe se recoge expresamente (página 81) que *“no resulta posible cuantificar ni siquiera de forma aproximada la participación en la financiación que efectúan a través del copago los propios beneficiarios”*.

En todo caso, la nueva normativa sobre el nivel mínimo recogida en el citado Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, ha incorporado la obligación de las comunidades autónomas de aportar anualmente un certificado donde se recoja el gasto realizado en la materia. De este modo, a partir de las mencionadas certificaciones se podrá conocer con una mayor precisión las cantidades aportadas por las comunidades autónomas. En esta misma línea el mencionado Real Decreto y la nueva Orden reguladora del SISAAD establece la obligación para las CCAA de incluir como dato obligatorio a incorporar al sistema y transferir el Nivel Mínimo la aportación de los beneficiarios, de tal manera que en el futuro se podrá conocer esta información.

En este sentido, y en aras a poder contar con información al respecto, se ha realizado un ejercicio de cálculo de estas aportaciones, calculando en primer lugar la capacidad económica de las personas beneficiarias en base a los datos económicos de las mismas (tramos de rentas medias, pensiones, etc...) y la aplicación de las disposiciones relativas a la materia contenidas en el Acuerdo de mejora del SAAD de 2012; en la citada norma se establecía la metodología para calcular la aportación de la persona beneficiaria para

cada servicio o prestación, en función de su capacidad económica. De este modo, el resultado de este análisis arroja un resultado global de **1.947 millones de euros**.

En un sentido similar encontramos el Estudio de Prada D. y L. Borge en el que para el ejercicio 2013 se han estimado unas cantidades en concepto de aportación de los beneficiarios cifrados en 1.870 millones de €, un 28,73% del total (Prada y Borge, 2014). Para ello se ha seguido una metodología similar a la utilizada en la confección de la presente ponencia, teniendo en cuenta diferentes tramos de renta de las personas beneficiarias. En el siguiente cuadro se recoge la distribución realizada por estos autores:



Fuente: Informe “Una aproximación al coste de la dependencia en España y su financiación”, Prada D. y L. Borge, 2014.

Por último, sobre esta cuestión y teniendo en consideración las dificultades expuestas, en la propia memoria económica de la Ley se recogían ya unas primeras cifras referidas a las aportaciones de los beneficiarios, así para el ejercicio 2013 se estimaba un gasto total de 6.424 millones de € de los cuales 2.672 millones de € serían aportados por las personas beneficiarias (un 41,60% del total del coste).

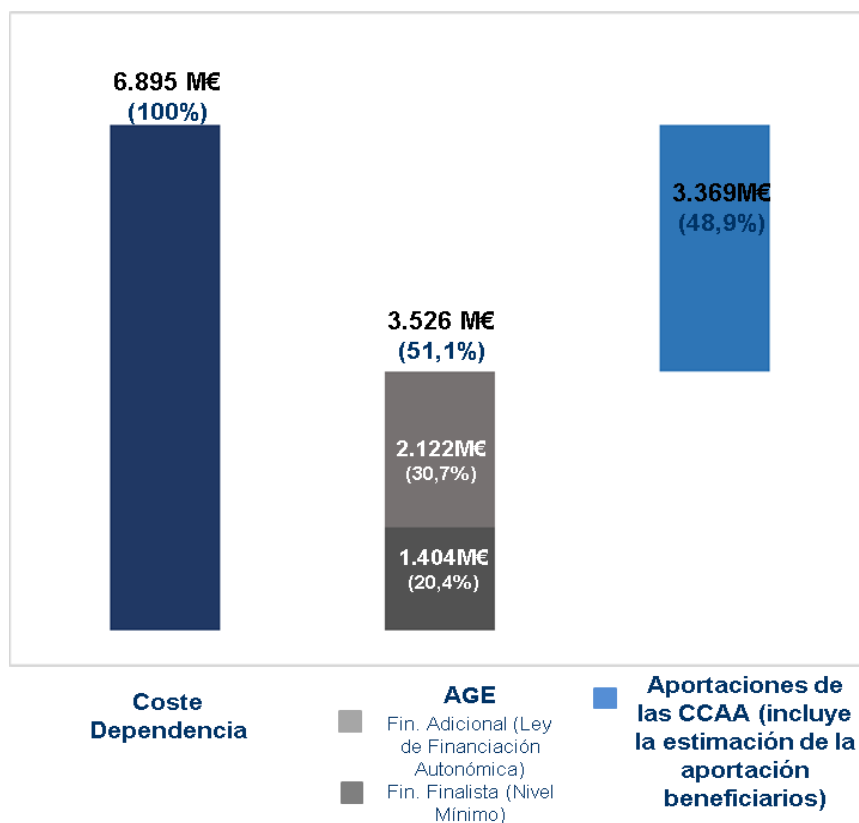
II.4. Coste total de la atención a la dependencia (Beneficiarios con prestación) y distribución de las aportaciones para su financiación.

En la siguiente gráfica se representa el coste total de la atención a las personas en situación de dependencia, y dicha cantidad se desglosa en función de las aportaciones tanto de la AGE (recogiendo las cantidades relativas al nivel mínimo de protección como las asociadas a la financiación adicional de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre (de Financiación de las CCAA), como de las personas beneficiarias. Y la aportación de las

comunidades autónomas se ha calculado por exclusión, relacionando el coste total de atención del Sistema con las cantidades asociadas tanto a las aportaciones de la AGE como a las de las personas beneficiarias, utilizando la misma metodología aplicada por el Tribunal de Cuentas.

Para el ejercicio 2012, y de acuerdo con la metodología expuesta, el coste de atención a la dependencia asciende a una cifra total de 6.895 millones de €. En el siguiente cuadro se recoge el desglose en función de las aportaciones realizadas por la AGE (Financiación finalista y financiación adicional), así como por las CCAA y las estimaciones de la aportación de las personas beneficiarias. Únicamente debe señalarse que en el caso de la Comunidad Foral de Navarra y de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sus cantidades asociadas de financiación adicional se han calculado aplicando los porcentajes establecidos en sus especiales regímenes de financiación (el 6,24% para el cupo vasco, y el 1,60% en el caso de la aportación navarra)

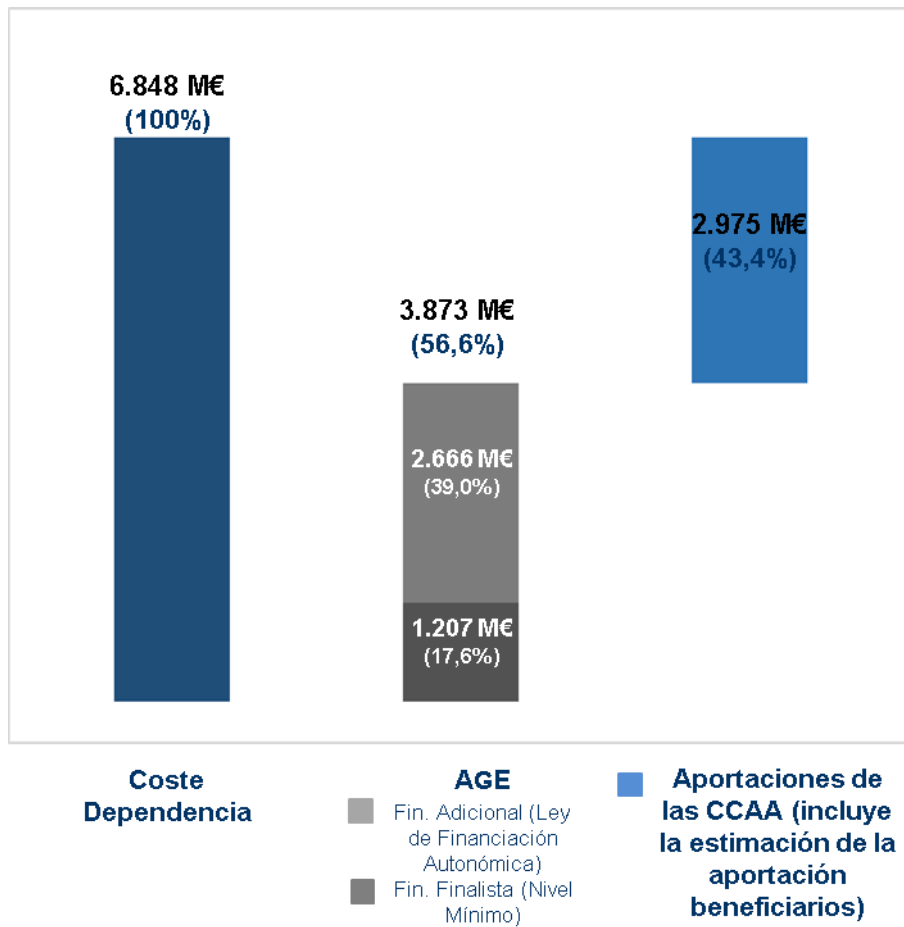
Aportaciones para el ejercicio 2012:



Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (con base a los datos recogidos en el SISAAD, y las estadísticas publicadas mensualmente sobre la gestión del SAAD).

Y en segundo lugar para el ejercicio 2013 el coste total calculado se sitúa en una cifra de 6.848 millones de € de conformidad con el siguiente desglose, en función de las aportaciones realizadas (habiendo seguido una metodología similar para la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco que en los cálculos del año 2012)

Aportaciones para el ejercicio 2013:

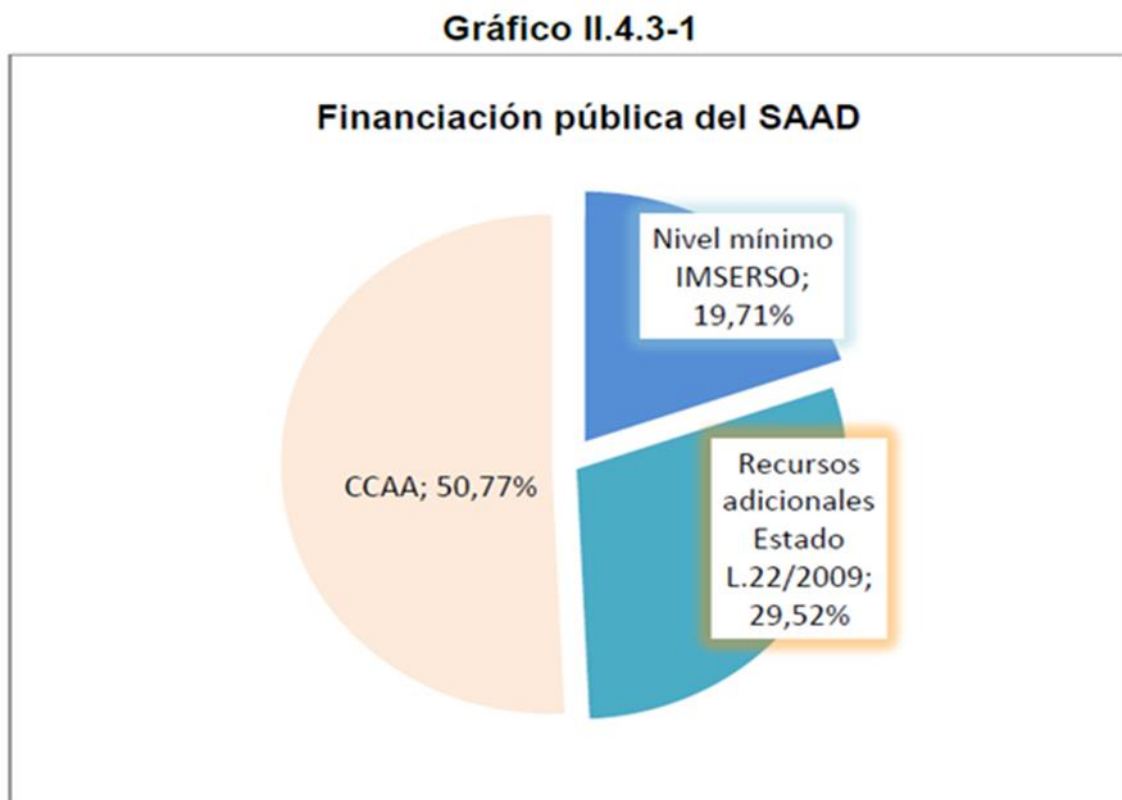


Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los datos recogidos en el SISAAD, y las estadísticas publicadas mensualmente sobre la gestión del SAAD).

Como conclusión de todo lo anterior resulta apreciable cómo las aportaciones realizadas por la AGE a la financiación del coste de atención a la dependencia supone más de un 50% del coste total del Sistema. Así para el ejercicio 2012 las aportaciones de la AGE supusieron el 51,1% del coste total; y en el año 2013 supuso un 56,6%.

En este mismo sentido el Tribunal de Cuentas en su Informe de Fiscalización 1.035 ya puso de relieve que por parte de la AGE se estaba cumpliendo el mandato legalmente establecido de financiar al menos la mitad del coste del Sistema (Tribunal de Cuentas, 2014).

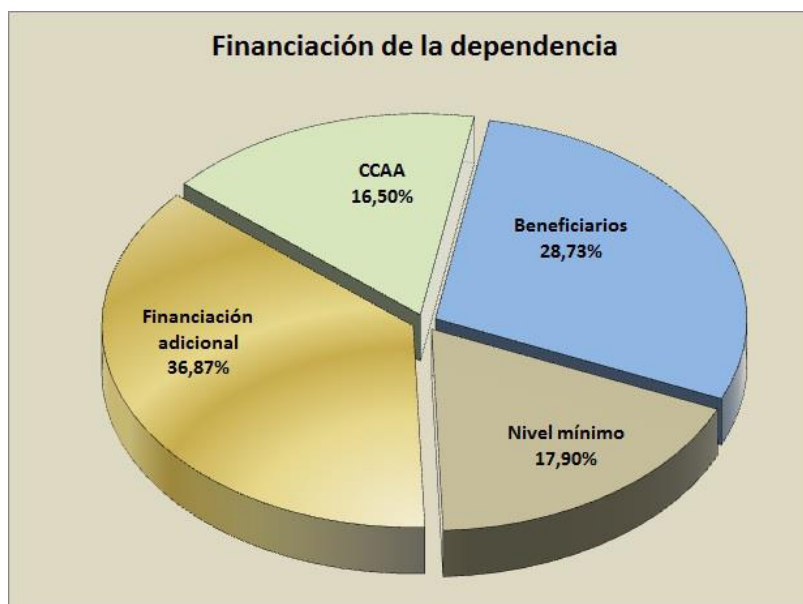
De este modo, y en base a la información facilitada por las propias Comunidades Autónomas al Tribunal de Cuentas, durante el año 2012 las aportaciones de la AGE alcanzaron el 59,23% del coste total, mientras que las aportaciones de las CCAA (incluidas las aportaciones de los beneficiarios), supusieron el 50,77%. De nuevo traemos aquí el Gráfico que muestra plásticamente esta información:



Fuente: Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, n° 1.035

Y por último, debe así mismo reseñarse que el Estudio de Prada D. y L. Borge llega a unas conclusiones similares, puesto que en el mismo se recoge que para el ejercicio 2013 las aportaciones efectuadas por la AGE alcanzaron el 54,77% del coste total de la atención a la dependencia, mientras que las aportaciones de los presupuestos autonómicos

supusieron el 16,50%, y las aportaciones de los beneficiarios fueron un 28,73% (Prada y Borge, 2014), como se puede apreciar en el siguiente gráfico:



Fuente: “Una aproximación al coste de la dependencia en España y su financiación”, Prada D. y L. Borge, 2014.

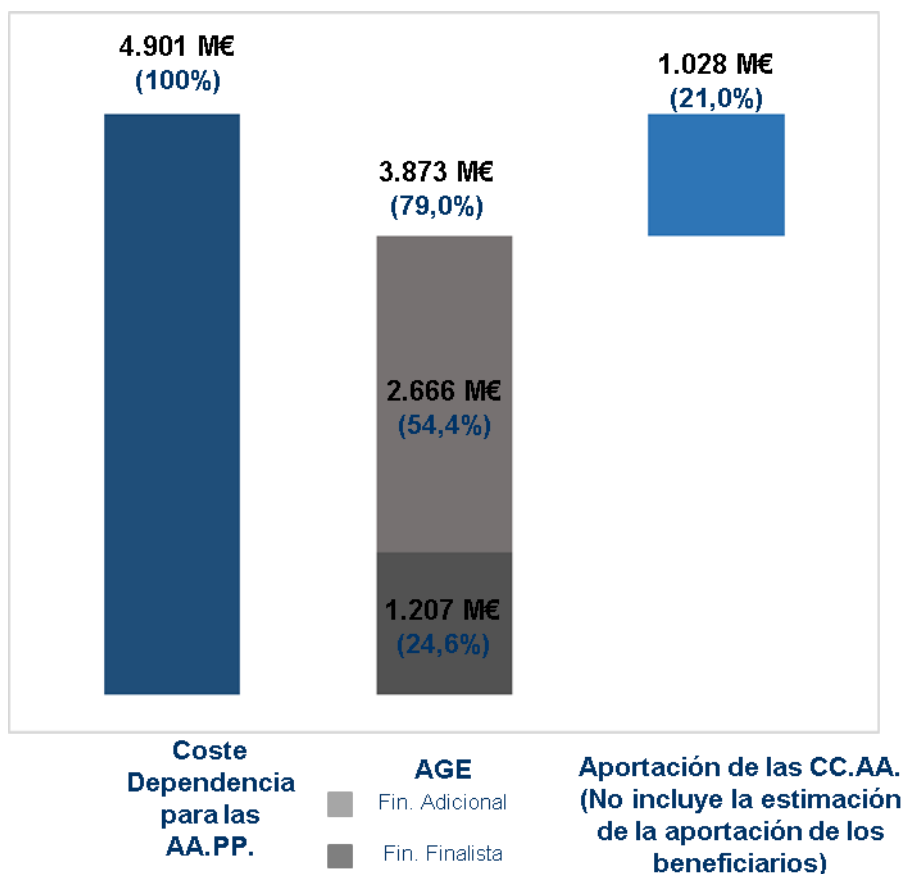
II.5. Financiación de la Administraciones públicas: aportaciones de los presupuestos de las CCAA y de los PGE

Continuando con el análisis de estas cifras, asimismo se pueden observar las mismas desde la óptica exclusiva de la financiación pública, considerando para ello las aportaciones de las administraciones públicas, es decir, la AGE y las Comunidades Autónomas.

En el siguiente gráfico se muestra el coste total de atención del SAAD que sería asimismo financiado por las administraciones públicas, una vez descontado del mismo las cifras manejadas como aportaciones de las personas beneficiarias.

En cuanto a las cifras de la aportación de la AGE como financiación adicional, y como se ha explicado con anterioridad, se recogen las estimaciones de las cantidades que le hubieran correspondido a la Comunidad Foral de Navarra y a la Comunidad Autónoma de País Vasco, mediante la aplicación de sus correspondientes porcentajes.

Coste Atención a la Dependencia ejercicio 2013:



Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los datos recogidos en el SISAAD, y las estadísticas publicadas mensualmente sobre la gestión del SAAD).

III. Conclusiones.

1. **El coste de la atención a la dependencia** fue en 2012 de 6.848 millones de euros; y 6.895 en 2013. Prada D. y L. Borge, para 2013, lo sitúan en 6.509 millones de euros (Prada y Borge, 2014). El Tribunal de Cuentas, con información solicitada a las CCAA, ha totalizado el gasto de 2012 en 7.084 millones de euros. Por tanto, **existe una gran similitud por parte de las tres analizadas en torno a 7.000 millones €.**

2. Existen **dos Leyes que garantizan las aportaciones a realizar por parte del Estado a las Comunidades Autónomas** para financiar el coste de atención a la Dependencia:
 - **La Ley de Dependencia**, a través del Nivel Mínimo de Protección y, en su caso, del Nivel Acordado.

 - **La Ley de financiación de las Comunidades Autónomas**, de carácter no finalista, que viene a sufragar el mayor coste del SAAD para las Comunidades Autónomas y que se calcula, precisamente, con los mismos criterios con los que se calculaba el Nivel Acordado, es decir, teniendo en cuenta la población potencialmente dependiente y las personas dependientes con prestación.

3. **Complementariedad** del Sistema. Así se ha reflejado en el Informe nº 1.035 del Tribunal de Cuentas. La complementariedad de este sistema ha supuesto que durante el período 2009 a 2013 se haya producido un importante aumento en las aportaciones de la AGE a la financiación del Sistema, sin que en ningún caso se pueda apreciar duplicidad alguna en estas aportaciones.

Existen dos tiempos muy diferenciados:

- un **primer periodo (2007-2008)** con un solo instrumento de financiación recogido en la Ley de dependencia;
- y un **segundo periodo (2009-hasta la actualidad)**, a petición de las CCAA en el que pasan a convivir los dos actuales instrumentos de financiación es decir, la financiación finalista de la Ley de dependencia, y la financiación adicional de la Ley de financiación de Comunidades Autónomas.

En su conjunto para el período 2007-2013 desde los PGE se han destinado a las CCAA más de 18.000 millones de euros.

4. Por parte de la AGE se están cumpliendo los compromisos adquiridos en relación con sus aportaciones para la financiación del Sistema, de tal modo que las mismas suponen al menos el 50% de la financiación anual del Sistema.

El Tribunal de Cuentas establece que **para el año 2012 las aportaciones de la AGE supusieron el 49,23%** del coste de la atención a la dependencia. El estudio de Prada D. y L. Borge, **cifra las aportaciones de la AGE en un 54,77%** (Prada y Borge, 2014).

Además, en el Informe 1.035/2014 del Tribunal de Cuentas, las cifras relativas a las Comunidades Autónomas incluyen también las aportaciones de las personas beneficiarias, de modo que para hallar una cantidad neta de las aportaciones autonómicas deben restarse, de la cantidad total, las cifras asociadas a las aportaciones de los beneficiarios (Tribunal de Cuentas, 2014).

5. **Las cantidades a transferir a las CCAA en concepto de Nivel Mínimo dependen en todo momento del número de beneficiarios con prestación efectiva, así como del Grado reconocido**, de tal forma que un descenso en alguna de tales magnitudes supondrá así mismo un descenso en la financiación por este concepto.
6. Parece conveniente la evolución de este modelo de financiación hacia una **unificación de las dos vías estatales de financiación** en una sola, lo que clarificaría la aportación del Estado a la financiación de la Atención a la Dependencia.

Bibliografía

Imsero, (2014) “Evaluación anual ejercicio 2013 de los resultados de aplicación de la Ley de Dependencia”,

(http://www.dependencia.imsero.es/dependencia_01/documentacion/evo_doc/index.htm)

Imsero, (2013) Datos de gestión mensual del Sistema de Dependencia (http://www.dependencia.imsero.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/est_index.htm)

Imsero, (2012) “Los Servicios Sociales destinados a las personas mayores en España a 31 de diciembre de 2011”,

(http://www.espaciomayores.es/imsero_01/espaciomayores/Estadisticas/ssppmm_esp/2011/index.htm)

Morán, C., (2010) El País, “No sólo falta dinero para dependencia, falta control” en *El País*. 2 de mayo de 2010.

http://elpais.com/diario/2010/05/02/sociedad/1272751201_850215.html

Prada, D. y L. Borge, (2014) “Una aproximación al coste de la dependencia en España y su financiación”, Universidad de Valladolid-Fundación Caser.

(http://fundacioncaser.es/sites/default/files/costedependenciadef_0.pdf)

Tribunal de Cuentas (2014), Informe nº 1.035 sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las comunidades autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia

(<http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/search/alfresco/index.html?docType=INFORME&docType=MEMORIA&docType=MOI%20CI%20C3%293N&docType=NOTA&docType=RESOLUCI%20C3%293N%20DE%20LA%20COMISI%20C3%293N%20MIXTA&docType=DECLARACI%20C3%293N%20CUENTA%20GENERAL%20DEL%20ESTADO>)

Anexo I. Cuadros y gráficos macro

Tabla 1. Financiación finalista: Total Nivel Mínimo (NM) más Nivel Acordado (NA), periodo 2007-2013:

CC.AA.	2007			2008			2009			2010			2011			2012	2013	TOTAL NM	TOTAL NA	TOTAL NM+NA
	NM	NA	TOTAL	NM	NA	TOTAL	NM	NA	TOTAL	NM	NA	TOTAL	NM	NA	TOTAL	NM	NM			
Andalucía	33,54	36,25	69,79	157,13	42,21	199,34	327,62	55,91	383,53	378,23	61,33	439,56	356,67	70,68	427,35	345,89	272,13	1.871,21	266,37	2.137,59
Aragón	2,57	8,38	10,95	25,20	9,58	34,78	47,76	11,38	59,14	62,61	10,90	73,51	34,70	11,37	46,07	41,04	25,63	239,51	51,61	291,12
Asturias (Principado de)	2,35	7,17	9,52	19,15	8,04	27,19	29,61	9,10	38,71	33,03	8,16	41,20	23,64	7,54	31,17	26,35	23,35	157,48	40,01	197,49
Baleares (Illes)	0,55	4,41	4,95	6,34	4,90	11,24	19,24	5,96	25,20	25,30	5,56	30,86	17,74	5,22	22,96	18,76	20,49	108,43	26,04	134,47
Canarias	1,58	7,71	9,29	4,56	9,14	13,71	18,55	9,79	28,34	26,77	8,79	35,56	21,99	7,17	29,16	28,87	23,12	125,45	42,60	168,05
Cantabria	1,98	3,38	5,36	11,39	3,65	15,04	19,23	4,56	23,79	23,15	5,00	28,15	20,59	5,64	26,22	19,46	24,14	119,92	22,24	142,16
Castilla y León	0,00	17,80	17,80	32,55	20,13	52,68	99,90	22,29	122,19	111,87	22,64	134,51	86,49	22,54	109,02	103,18	86,79	520,76	105,40	626,16
Castilla-La Mancha	6,44	11,64	18,08	26,11	13,52	39,64	67,21	16,52	83,72	78,78	15,82	94,60	64,69	16,89	81,58	67,17	59,68	370,08	74,40	444,47
Cataluña	11,54	32,39	43,93	75,59	39,33	114,92	213,26	47,45	260,71	285,58	49,39	334,97	210,25	48,19	258,44	243,54	212,01	1.251,77	216,76	1.468,53
Comunidad Valenciana	4,58	21,28	25,86	22,33	25,16	47,49	45,69	26,42	72,11	81,79	25,29	107,09	78,11	20,72	98,83	82,55	59,96	375,01	118,88	493,88
Extremadura	2,36	6,64	9,00	9,70	7,40	17,10	34,17	8,74	42,91	37,69	8,39	46,08	33,77	8,48	42,25	36,42	37,91	192,01	39,66	231,67
Galicia	7,65	18,75	26,40	29,84	20,96	50,80	78,67	23,27	101,94	81,46	20,22	101,68	58,68	17,63	76,31	78,94	67,11	402,34	100,83	503,18
Madrid (Comunidad de)	0,93	23,40	24,33	20,65	27,52	48,17	73,43	29,72	103,15	127,25	29,38	156,64	134,59	27,07	161,66	141,98	143,25	642,08	137,10	779,19
Murcia (Región de)	6,40	5,86	12,26	13,81	6,89	20,69	39,49	8,66	48,15	66,49	8,46	74,95	49,59	9,83	59,42	54,14	50,14	280,05	39,71	319,75
Navarra (Com. Foral de)	0,00	3,22	3,22	8,73	3,86	12,59	20,51	4,53	25,04	19,11	4,53	23,64	13,08	4,53	17,61	12,57	11,55	85,56	20,67	106,23
País Vasco	0,00	9,56	9,56	33,40	15,04	48,44	80,97	17,67	98,64	68,01	17,67	85,68	66,19	17,67	83,86	92,01	78,89	419,47	77,61	497,08
Rioja (La)	0,11	1,63	1,75	4,90	2,04	6,95	18,26	2,74	21,00	12,66	3,18	15,84	13,79	3,53	17,31	13,42	10,64	73,78	13,13	86,91
TOTAL	82,56	219,48	302,05	501,39	259,37	760,76	1.233,56	304,72	1.538,28	1.519,78	304,73	1.824,51	1.284,54	304,70	1.589,24	1.406,28	1.206,79	7.234,90	1.393,01	8.627,92

Fuente: IMSERSO, elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado y los Presupuestos del IMSERSO).

Tabla 2. Financiación Adicional

Cuadro nº II.4.1-3
RECURSOS ADICIONALES DE LOS ARTICULOS 5 Y 6 DE LA LEY 22/2009 EN FUNCION DEL
PESO DE LA POBLACION POTENCIALMENTE DEPENDIENTE O PERSONAS RECONOCIDAS
COMO DEPENDIENTES
(En millones de euros)

Comunidad Autónoma	2009		2010	2011	2012	2013	2010-2013	TOTAL 2009-2013	
	Importe	%	Importe	Importe	Importe	Importe	%	Importe	%
Andalucía	116,77	19,06	535,54	503,78	485,02	609,58	24,65	2.250,68	24,28
Aragón	23,77	3,88	89,34	84,05	80,92	101,70	4,11	379,79	4,10
Principado de Asturias	19,80	3,23	66,35	62,42	60,10	75,53	3,05	284,21	3,07
Illes Balears	12,91	2,11	46,06	43,32	41,71	52,42	2,12	196,43	2,12
Canarias	19,88	3,25	55,31	52,04	50,10	62,97	2,55	240,29	2,59
Cantabria	9,93	1,62	38,81	36,50	35,14	44,17	1,79	164,56	1,78
Castilla y León	47,33	7,73	145,58	136,95	131,85	165,72	6,70	627,44	6,77
Castilla-La Mancha	38,44	6,28	130,72	122,97	118,39	148,80	6,02	554,32	5,98
Cataluña	106,43	17,38	386,29	363,38	349,85	439,70	17,78	1.645,66	17,76
Comunitat Valenciana	60,79	9,92	164,55	154,79	149,03	187,30	7,57	716,45	7,73
Extremadura	17,80	2,91	64,98	61,13	58,85	73,96	2,99	276,72	2,99
Galicia	48,83	7,97	158,52	149,11	143,56	180,43	7,30	680,46	7,34
Comunidad de Madrid	70,63	11,53	186,77	175,70	169,16	212,60	8,60	814,86	8,79
Región de Murcia	18,41	3,01	77,70	73,09	70,37	88,44	3,58	327,99	3,54
La Rioja	5,78	0,94	25,86	24,32	23,42	29,43	1,19	108,82	1,17
Total CCAA	612,50	100,00	2.172,38	2.043,45	1.967,47	2.472,76	100,00	9.268,66	100,00
% variación s/ año anterior:			254,67%	-5,93%	-3,72%	25,68%			

Aplicable únicamente a las CCAA de régimen común. Los recursos adicionales de 2009 a 2012 están en valores definitivos, los de 2013 son provisionales como entregas a cuenta.

Fuente: Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, nº 1.035

Tabla 3. Financiación del Estado a las Comunidades Autónomas para Dependencia: finalista y adicional.

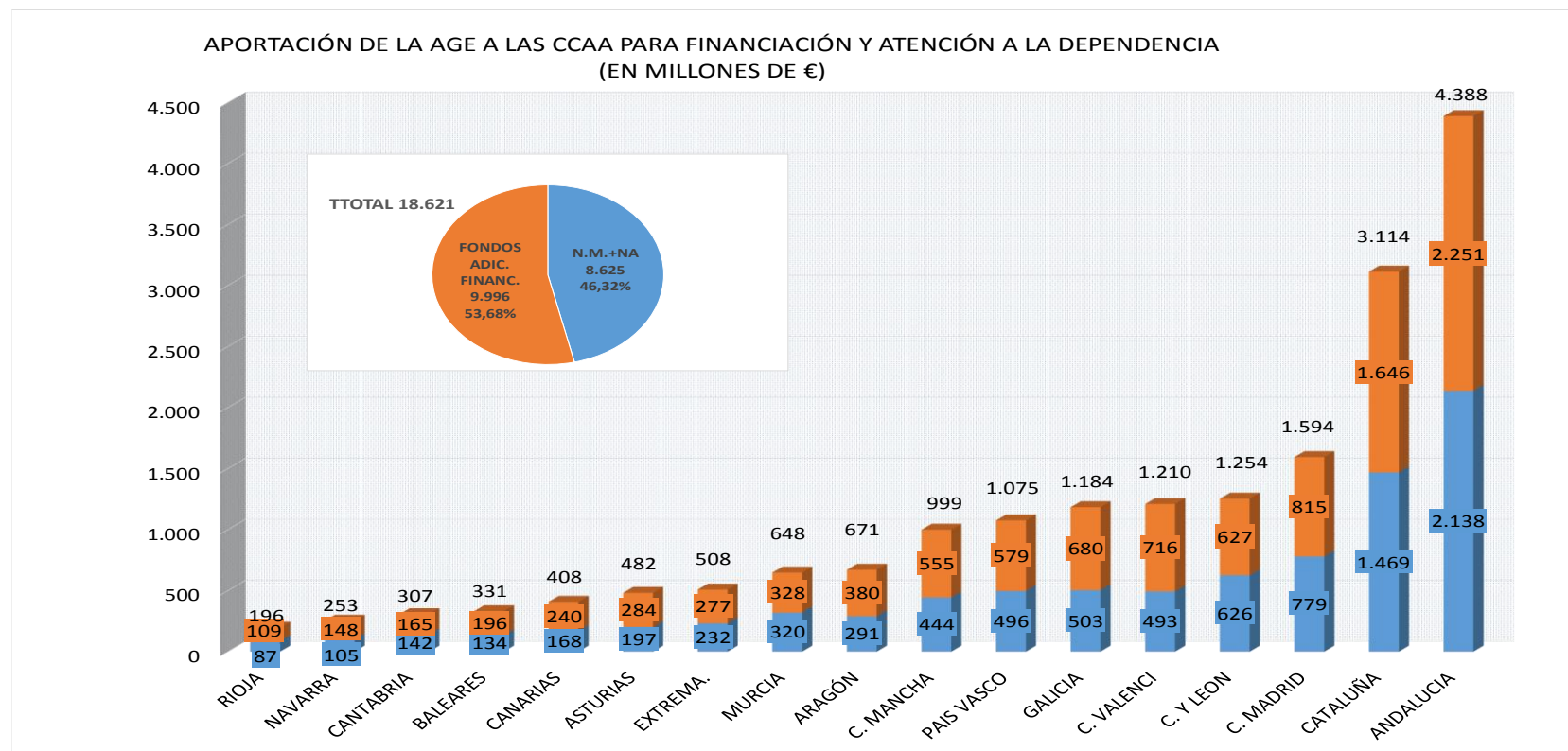
Datos en Millones de €

APORTACIÓN DE LA AGE A LAS CC.AA. PARA FINANCIACIÓN DEL RECONOCIMIENTO Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA																							
EN MILLONES DE €																							
CC.AA.	2007	2008	2009			2010			2011			2012			2013			TOTALES 2007-2013					
	N.M. + N.A.	N.M. + N.A.	N.M. + N.A.	FONDOS ADIC. FINANC.	TOTAL	N.M. + N.A.	FONDOS ADIC. FINANC.	TOTAL	N.M. + N.A.	FONDOS ADIC. FINANC.	TOTAL	N.M.	FONDOS ADIC. FINANC.	TOTAL	N.M.	FONDOS ADIC. FINANC.	TOTAL	N.M. + NA	FONDOS ADIC. FINANC. (**)	TOTAL			
Andalucía	69,79	199,33	383,53	116,77	500,30	439,56	535,54	975,10	427,35	503,78	931,13	345,89	485,02	830,91	272,13	609,58	881,71	2.137,59	24,78%	2.250,69	22,52%	4.388,28	23,57%
Aragón	10,95	34,78	59,14	23,77	82,91	73,51	89,34	162,85	46,07	84,05	130,12	41,04	80,92	121,96	25,63	101,70	127,33	291,12	3,37%	379,78	3,80%	670,90	3,60%
P. Asturias	9,52	27,19	38,71	19,80	58,51	41,20	66,35	107,55	31,17	62,42	93,59	26,34	60,10	86,44	23,35	75,53	98,88	197,49	2,29%	284,20	2,84%	481,69	2,59%
Baleares	4,95	11,24	25,20	12,91	38,11	30,86	46,06	76,92	22,96	43,32	66,28	18,76	41,71	60,47	20,49	52,42	72,91	134,47	1,56%	196,42	1,97%	330,89	1,78%
Canarias	9,28	13,71	28,34	19,88	48,22	35,56	55,31	90,87	29,16	52,04	81,20	28,86	50,10	78,96	23,12	62,97	86,09	168,05	1,95%	240,30	2,40%	408,35	2,19%
Cantabria	5,36	15,04	23,79	9,93	33,72	28,15	38,81	66,96	26,22	36,50	62,72	19,54	35,14	54,68	24,14	44,17	68,31	142,16	1,65%	164,55	1,65%	306,71	1,65%
C. y León	17,80	52,68	122,19	47,33	169,52	134,51	145,58	280,09	109,02	136,95	245,97	103,17	131,85	235,02	86,79	165,72	252,51	626,16	7,26%	627,43	6,28%	1.253,59	6,73%
C. Mancha	18,08	39,64	83,72	33,44	117,16	94,60	130,72	225,32	81,58	122,97	204,55	67,17	118,39	185,56	59,68	148,80	208,48	444,47	5,15%	554,32	5,55%	998,79	5,36%
Cataluña	43,93	114,92	260,71	106,43	367,14	334,97	386,29	721,26	258,45	363,38	621,83	243,54	349,85	593,39	212,01	439,70	651,71	1.468,53	17,02%	1.645,65	16,46%	3.114,18	16,72%
C. Valenc.	25,86	47,49	72,10	60,79	132,89	107,09	164,55	271,64	98,83	154,79	253,62	81,75	149,03	230,78	59,96	187,30	247,26	493,08	5,72%	716,46	7,17%	1.209,54	6,50%
Extremad.	9,00	17,10	42,91	17,80	60,71	46,08	64,98	111,06	42,25	61,13	103,38	36,41	58,85	95,26	37,91	73,96	111,87	231,66	2,69%	276,72	2,77%	508,38	2,73%
Galicia	26,40	50,80	101,94	48,83	150,77	101,68	158,52	260,20	76,31	149,11	225,42	78,93	143,56	222,49	67,11	180,43	247,54	503,18	5,83%	680,45	6,81%	1.183,63	6,36%
C. Madrid	24,33	48,17	103,16	70,63	173,79	156,64	186,77	343,41	161,67	175,70	337,37	141,97	169,16	311,13	143,25	212,60	355,85	779,19	9,03%	814,86	8,15%	1.594,05	8,56%
Murcia	12,26	20,69	48,15	18,41	66,56	74,95	77,70	152,65	59,42	73,09	132,51	54,14	70,37	124,51	50,14	88,44	138,58	319,75	3,71%	328,01	3,28%	647,76	3,48%
Rioja	1,75	6,95	21,00	5,78	26,78	15,83	25,86	41,69	17,31	24,32	41,63	13,40	23,42	36,82	10,63	29,43	40,06	86,87	1,01%	108,81	1,09%	195,68	1,05%
TOTAL CC.AA.	289,26	699,73	1.414,59	612,50	2.027,09	1.715,19	2.172,38	3.887,57	1.487,77	2.043,45	3.531,32	1.300,91	1.967,47	3.268,38	1.116,34	2.472,76	3.589,10	8.023,77	93,02%	9.268,66	92,73%	17.292,43	92,86%
Navarra (*)	3,22	12,59	25,04	9,80	34,84	23,64	34,76	58,40	17,61	32,70	50,31	11,47	31,48	42,95	11,55	39,56	51,11	105,12	1,22%	148,30	0,00%	253,42	1,36%
P. Vasco (*)	9,56	48,44	98,65	38,22	136,87	85,67	135,56	221,23	83,86	127,51	211,37	92,00	122,77	214,77	78,89	154,30	233,19	497,07	5,76%	578,36	0,00%	1.075,43	5,78%
TOTAL CC.AA.	12,78	61,03	123,69	48,02	171,71	109,31	170,32	279,63	101,47	160,21	261,68	103,47	154,25	257,72	90,44	193,86	284,30	602,19	6,98%	726,66	0,00%	1.328,85	7,14%

(*) Se incluye estimación 6,24% del Cupo Vasco y el 1,60% de la aportación Navarra

Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado y los Presupuestos del IMSERSO).

Gráfico 1. Financiación del Estado a las Comunidades Autónomas para Dependencia: finalista y adicional.



	RIOJA	NAVARRA	CANTABRIA	BALEARES	CANARIAS	ASTURIAS	EXTREMA.	MURCIA	ARAGÓN	C. MANCHA	PAIS VASCO	GALICIA	C. VALENCI	C. Y LEON	C. MADRID	CATALUÑA	ANDALUCIA	TOTAL
N.M.+NA	87	105	142	134	168	197	232	320	291	444	496	503	493	626	779	1.469	2.138	8.625
FONDOS ADIC. FINANC.	109	148	165	196	240	284	277	328	380	555	579	680	716	627	815	1.646	2.251	9.996
TOTAL	196	253	307	331	408	482	508	648	671	999	1.075	1.184	1.210	1.254	1.594	3.114	4.388	18.621

Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado y los Presupuestos del IMSERSO).

Tabla 4. Financiación pública de la Dependencia en 2012 según el Tribunal de Cuentas

Cuadro nº II.4.3-1
Financiación pública de la dependencia en el ejercicio 2012
(Importes en millones de euros)

CCAA	Gasto en Dependencia de las AAPP (1)	Nivel mínimo IMSERSO (finalista)		Recursos adicionales Ley 22/2009 (no finalistas)		Resto financiación aportada por las CCAA	
		Importe (2)	% (3)	Importe (4)	% (5)	Importe (1)-(2)-(3)	% 100-(3)-(5)
Andalucía *	1.278,00	345,89	27,06	485,02	37,95	447,09	34,98
Principado de Asturias	173,74	26,35	15,17	60,1	34,59	87,29	50,24
Illes Balears	89,23	18,76	21,02	41,71	46,74	28,76	32,23
Canarias	161,03	28,87	17,93	50,1	31,11	82,06	50,96
Cantabria	100,12	19,46	19,44	35,14	35,10	45,52	45,47
Castilla y León	463,53	103,18	22,26	131,85	28,44	228,50	49,30
Castilla-La Mancha	465,42	67,17	14,43	118,39	25,44	279,86	60,13
Cataluña	1.205,38	243,54	20,20	349,85	29,02	611,99	50,77
Comunitat Valenciana	447,51	81,75	18,27	149,03	33,30	216,73	48,43
Extremadura	258,06	36,42	14,11	58,85	22,80	162,79	63,08
Galicia	306,81	78,94	25,73	143,56	46,79	84,31	27,48
Comunidad de Madrid	1.163,42	141,98	12,20	169,16	14,54	852,28	73,26
Región de Murcia	215,71	54,14	25,10	70,37	32,62	91,20	42,28
La Rioja	63,31	13,42	21,20	23,42	36,99	26,47	41,81
Totales CCAA de régimen común:	6.391,27	1.259,87	19,71	1.886,55	29,52	3.244,85	50,77
Aragón **	87,84	41,04	-	80,92	-	-	-
Navarra ***	86,90	11,47	13,20	-	-	-	-
D.F. Bizkaia	220,74						
D.F. Álava	118,18						
D.F. Gipuzkoa	179,23						
Pais Vasco ***	518,15	92,01	17,76	-	-	-	-
Total general:	7.084,16	1.404,39	19,82				

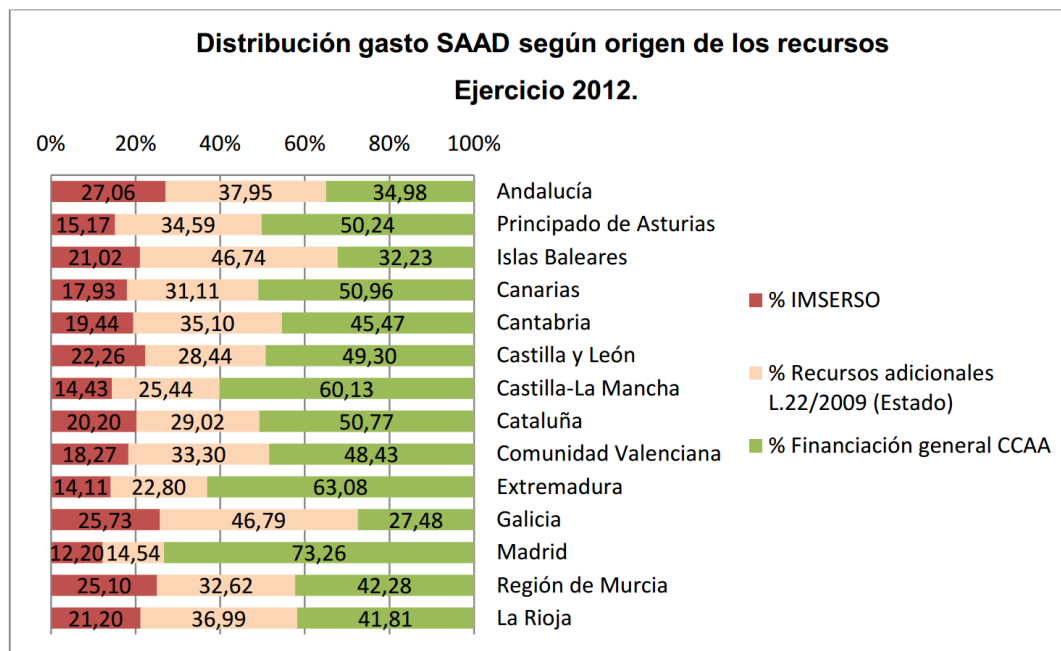
* No certifica presupuestos, se utiliza el dato del coste certificado.
 ** Sólo certifica presupuesto y coste de las prestaciones económicas
 *** No aplicable financiación adicional por no ser CCAA de régimen común

NOTA: En los totales de las CCAA de régimen común se ha excluido la Comunidad Autónoma de Aragón por carecer de los datos referidos a las prestaciones de servicios. En el total general, además, únicamente se tiene en cuenta el nivel mínimo de protección.

Fuente: Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, nº 1.035/2014

Gráfico 2. Financiación pública de la Dependencia en 2012 según el Tribunal de Cuentas

Gráfico II.4.3-2



Fuente: Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, nº 1.035/201

Tabla 5. Financiación pública de la Dependencia en 2012

Comunidades autónomas	Gasto total para la atención a la dependencia (millones de €)	PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (AGE)						RESTO DE APORTACIONES POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	
		Nivel mínimo IMSERSO Ley 39/2006 (financiación finalista) (millones de €)		Recursos adicionales Ley 22/2009 (financiación no finalista) (millones de €)		TOTAL APORTACIONES DESDE LOS PGE (millones de €)		Total Comunidades Autónomas (millones de €)	
		Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Andalucía	1.278	346	27,06%	485	37,95%	831	65,01%	447	34,98%
Aragón	166	41	24,77%	81	48,84%	122	73,61%	44	26,39%
Asturias (Principado de)	174	26	15,17%	60	34,59%	86	49,76%	87	50,24%
Balears (Illes)	89	19	21,02%	42	46,74%	60	67,76%	29	32,23%
Canarias	161	29	17,93%	50	31,11%	79	49,04%	82	50,96%
Cantabria	100	19	19,44%	35	35,10%	55	54,54%	46	45,47%
Castilla y León	464	103	22,26%	132	28,44%	235	50,70%	229	49,30%
Castilla-La Mancha	465	67	14,43%	118	25,44%	186	39,87%	280	60,13%
Cataluña	1.205	244	20,20%	350	29,02%	593	49,22%	612	50,77%
Comunidad Valenciana	448	82	18,27%	149	33,30%	231	51,57%	217	48,43%
Extremadura	258	36	14,11%	59	22,80%	95	36,91%	163	63,08%
Galicia	307	79	25,73%	144	46,79%	223	72,52%	84	27,48%
Madrid (Comunidad de)	1.163	142	12,20%	169	14,54%	311	26,74%	852	73,26%
Murcia (Región de)	216	54	25,10%	70	32,62%	125	57,72%	91	42,28%
Navarra (Com. Foral de)	68	11	13,20%	31	45,88%	42	62,85%	25	37,15%
País Vasco	375	92	17,76%	123	32,83%	215	57,38%	160	42,62%
Rioja (La)	63	13	21,20%	23	36,99%	37	58,19%	26	41,81%
TOTAL	6.999	1.404	19,82%	2121	30,31%	3.526	50,38%	3.473	49,62%

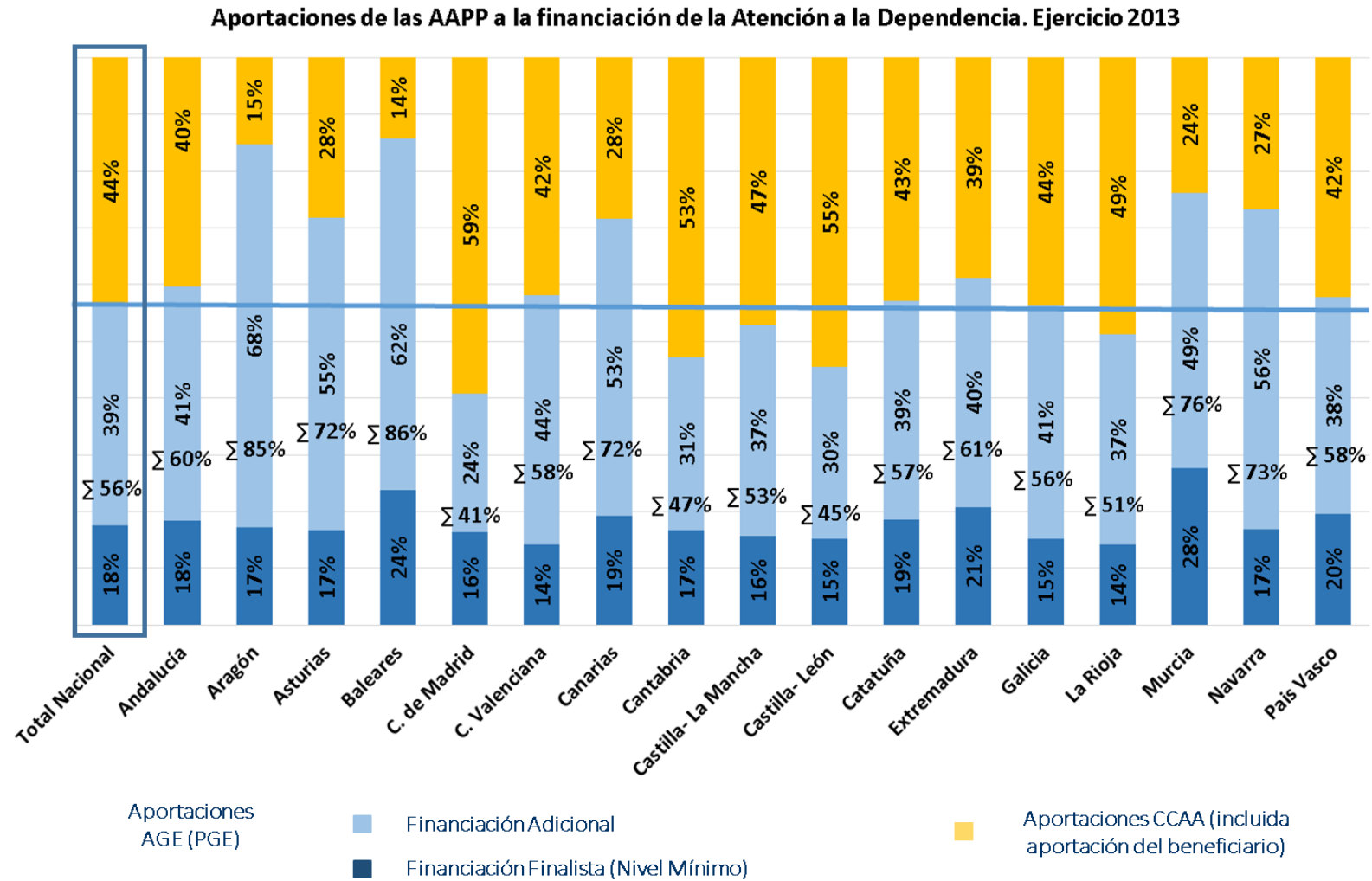
Fuente: Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado, datos facilitados por las CCAA y presupuestos del IMSERSO)

Tabla 6. Financiación pública de la Dependencia en 2013

Comunidades autónomas	Gasto total para la atención a la dependencia (millones de €)	PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (AGE)						RESTO DE APORTACIONES POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	
		Nivel mínimo IMSERSO Ley 39/2006 (financiación finalista) (millones de €)		Recursos adicionales Ley 22/2009 (financiación no finalista) (millones de €)		APORTACIONES DESDE LOS PGE (millones de €)		Total Comunidades Autónomas (millones de €)	
		Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Andalucía	1.476	272	18,44%	610	41,31%	882	59,75%	594	40,25%
Aragón	150	26	17,05%	102	67,65%	127	84,70%	23	15,30%
Asturias (Principado de)	138	23	16,94%	76	54,78%	99	71,71%	39	28,29%
Baleares (Illes)	85	20	24,14%	52	61,73%	73	85,87%	12	14,13%
Canarias	120	23	19,30%	63	52,57%	86	71,87%	34	28,13%
Cantabria	144	24	16,73%	44	30,61%	68	47,33%	76	52,67%
Castilla y León	549	87	15,82%	166	30,21%	253	46,04%	296	53,96%
Castilla-La Mancha	396	60	15,05%	149	37,53%	208	52,58%	188	47,42%
Cataluña	1.140	212	18,60%	440	38,58%	652	57,18%	488	42,82%
Comunidad Valenciana	425	60	14,10%	187	44,04%	247	58,14%	178	41,86%
Extremadura	183	38	20,73%	74	40,44%	112	61,17%	71	38,83%
Galicia	440	67	15,27%	180	41,05%	248	56,32%	192	43,68%
Madrid (Comunidad de)	869	143	16,49%	213	24,47%	356	40,96%	513	59,04%
Murcia (Región de)	182	50	27,61%	88	48,71%	139	76,32%	43	23,68%
Navarra (Com. Foral de)	70	12	16,48%	40	56,42%	51	72,90%	19	27,10%
País Vasco	404	79	19,52%	154	38,17%	233	57,69%	171	42,31%
Rioja (La)	78	11	13,62%	29	37,70%	40	51,32%	38	48,68%
TOTAL	6.848	1.207	17,62%	2667	38,94%	3.873	56,56%	2.975	43,44%

Fuente: Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado, datos facilitados por las CCAA y presupuestos del IMSERSO)

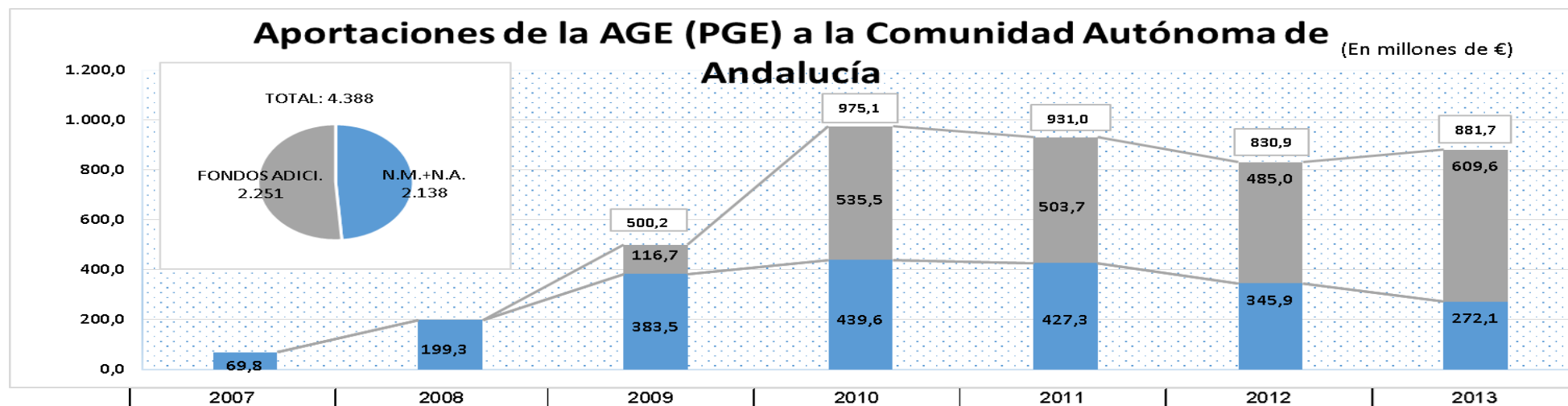
Gráfico 3. Financiación pública de la Dependencia en 2013



Fuente: IMSERSO, elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado y los Presupuestos del IMSERSO).

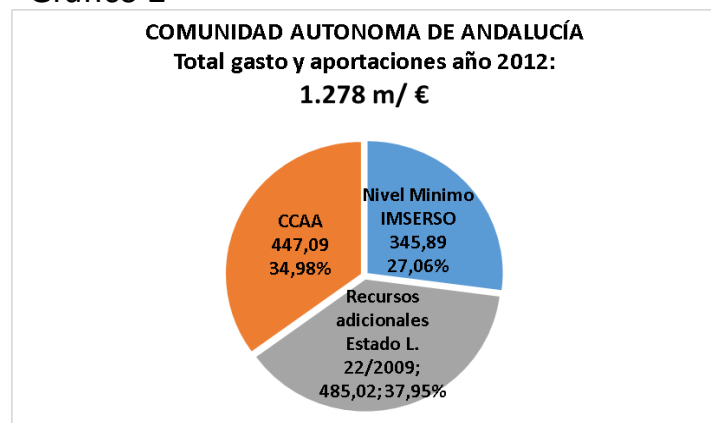
Anexo II: Análisis por Comunidades Autónomas

Gráfico 1



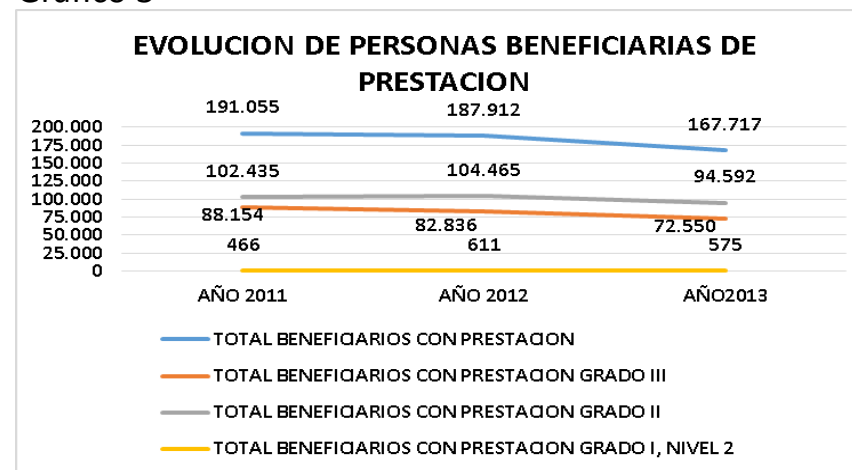
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado)

Gráfico 2



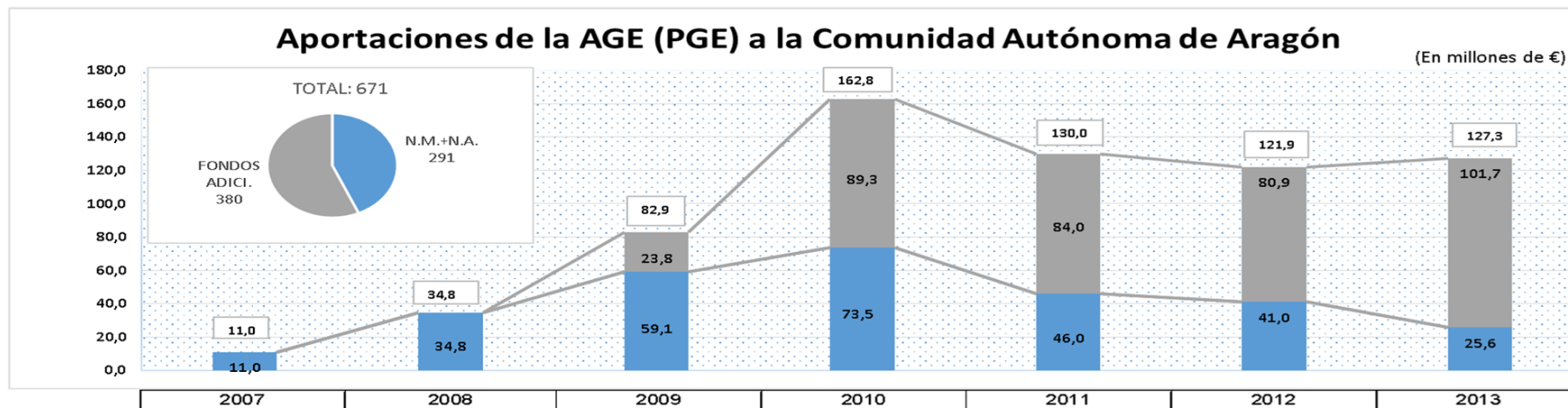
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (En base a los datos del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Cuadro nº II.4.3-1)

Gráfico 3



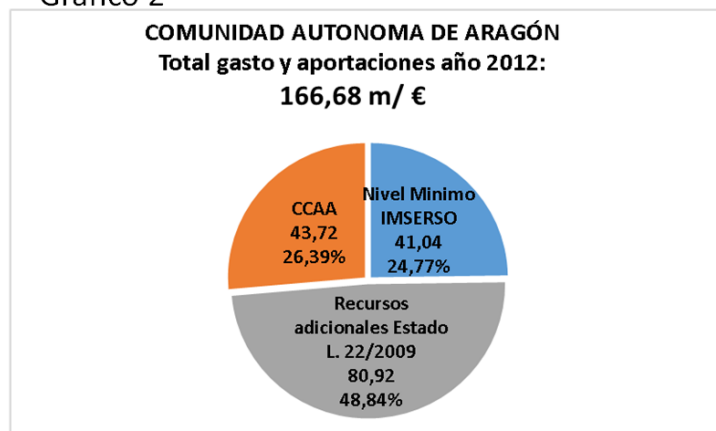
Fuente: SISAAD. Elaboración propia (En base a los datos recogidos en el SISAAD)

Gráfico 1



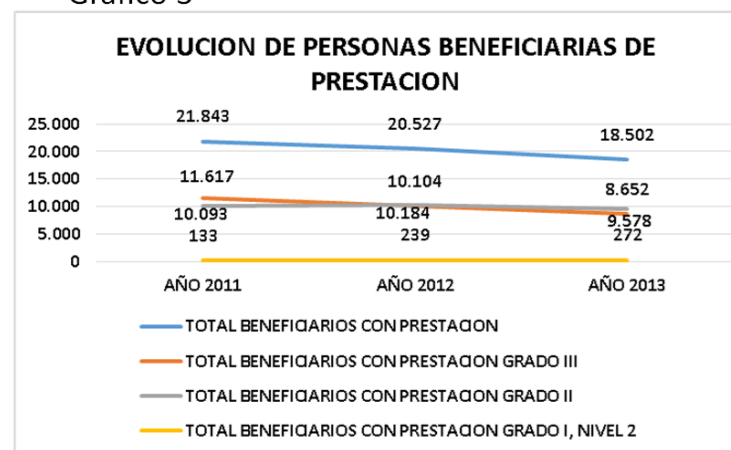
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado)

Gráfico 2



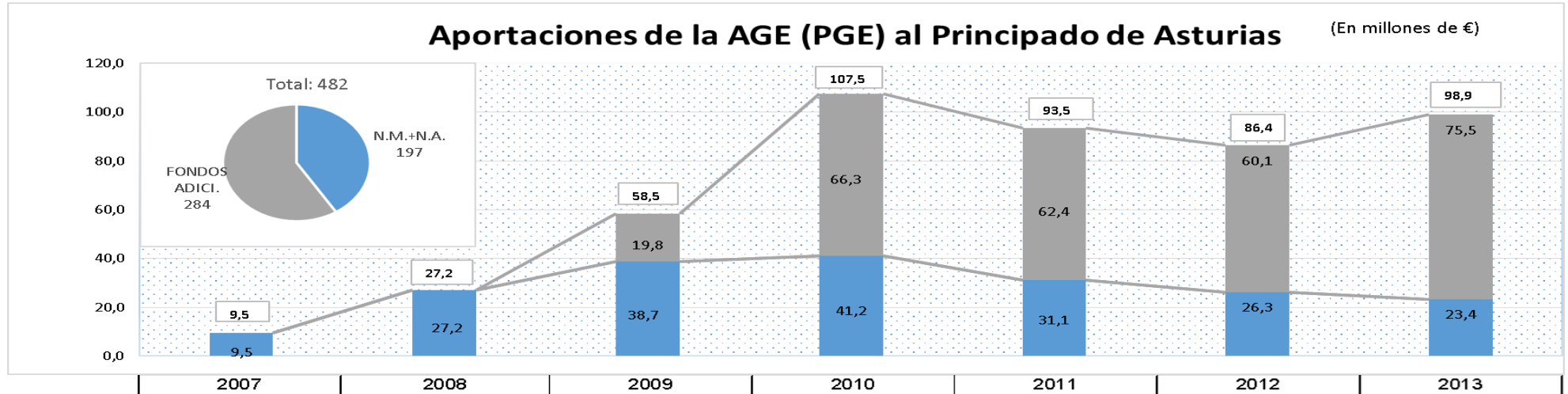
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia

Gráfico 3



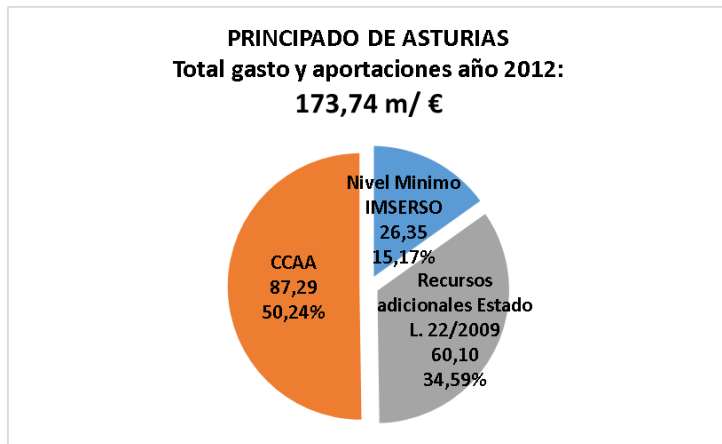
Fuente: SISAAD. Elaboración propia (En base a los datos recogidos en el SISAAD)

Gráfico 1



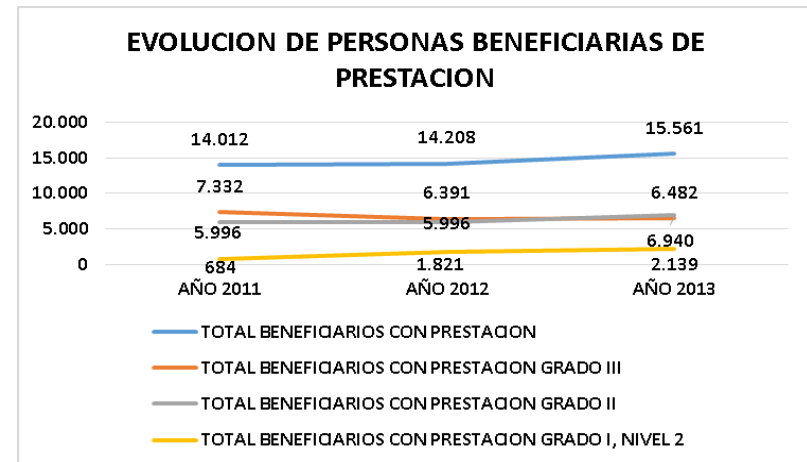
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado)

Gráfico 2



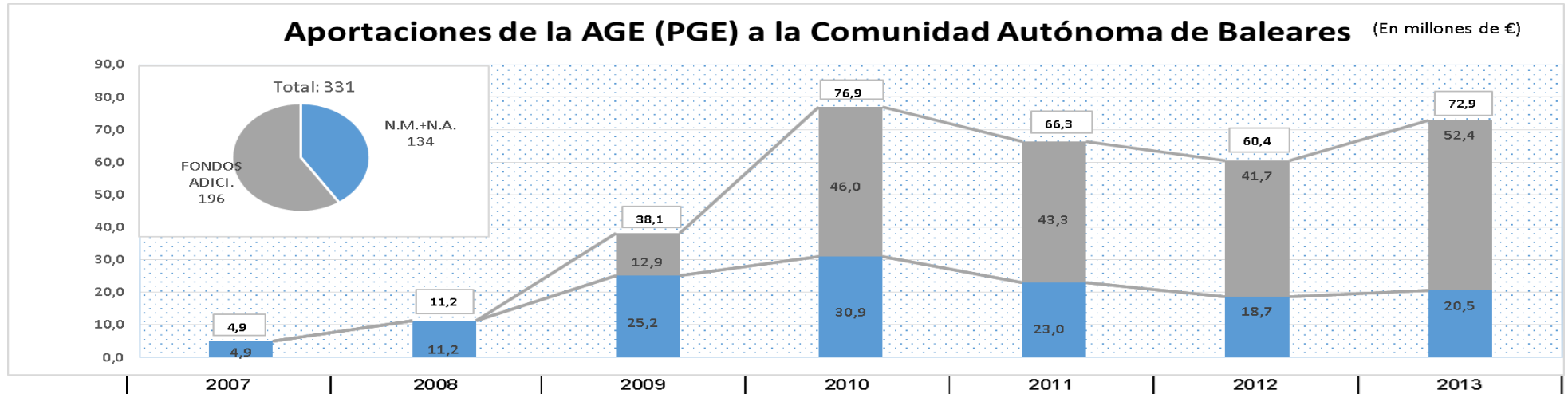
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (En base a los datos del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Cuadro nº II.4.3-1)

Gráfico 3



Fuente: SISAAD. Elaboración propia (En base a los datos recogidos en el SISAAD)

Gráfico 1



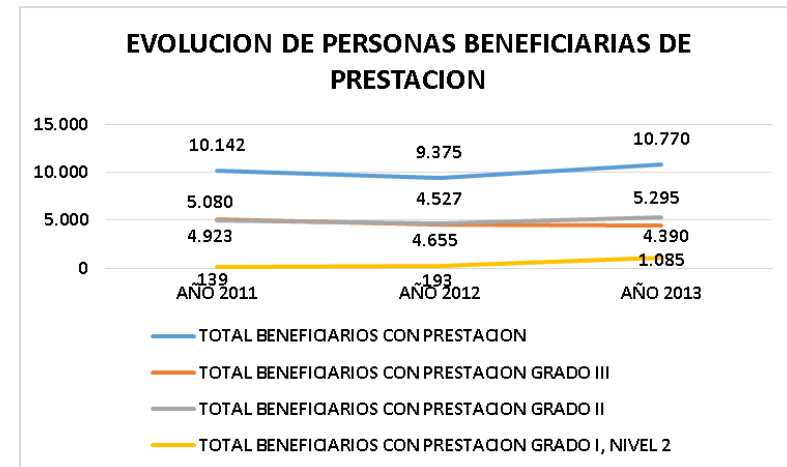
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado)

Gráfico 2



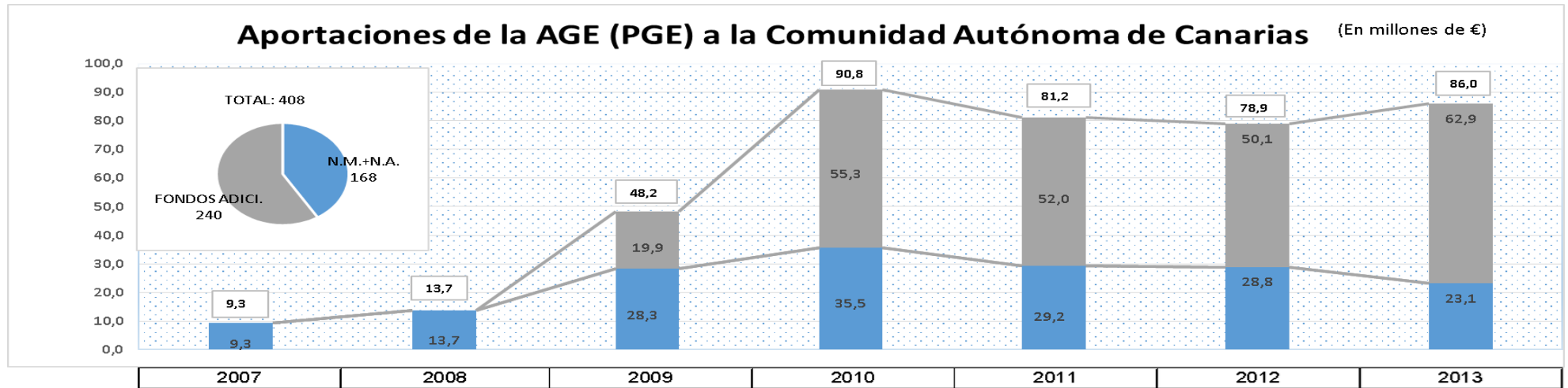
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (En base a los datos del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Cuadro nº II.4.3-1)

Gráfico 3



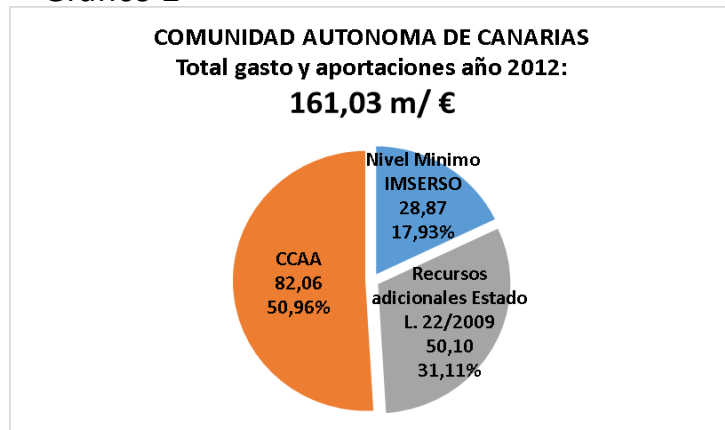
Fuente: SISAAD. Elaboración propia (En base a los datos recogidos en el SISAAD)

Gráfico 1



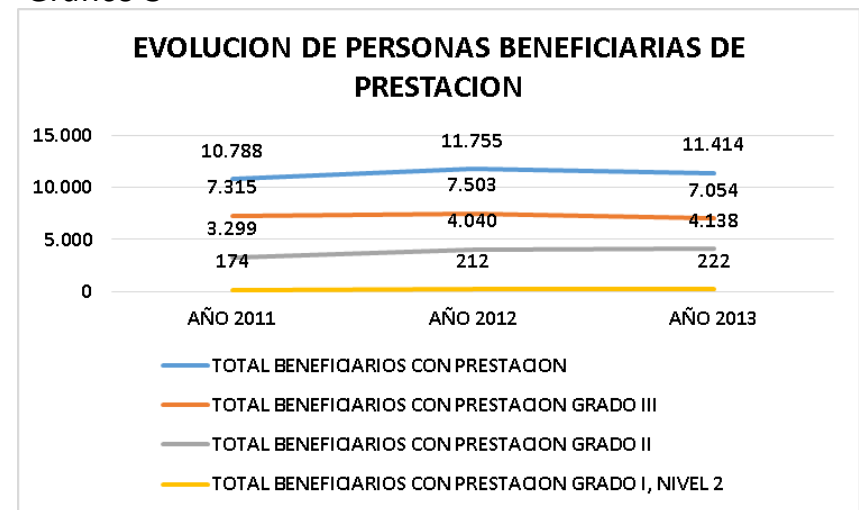
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado)

Gráfico 2



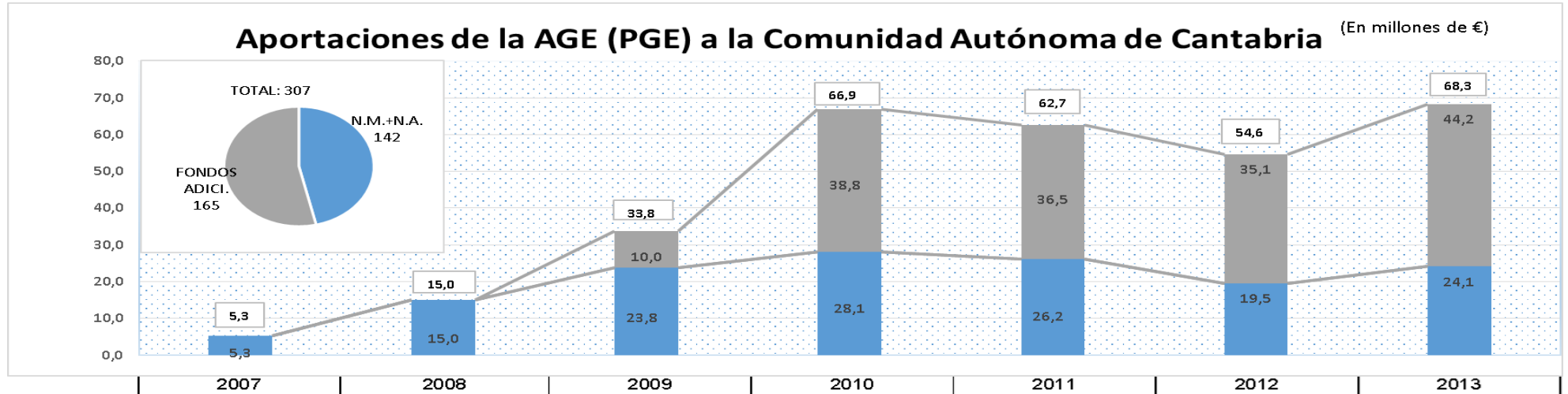
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (En base a los datos del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Cuadro nº II.4.3-1)

Gráfico 3



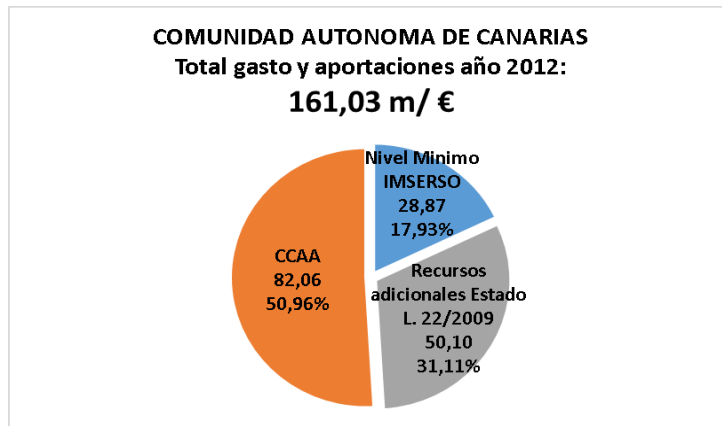
Fuente: SISAAD. Elaboración propia (En base a los datos recogidos en el SISAAD)

Gráfico 1



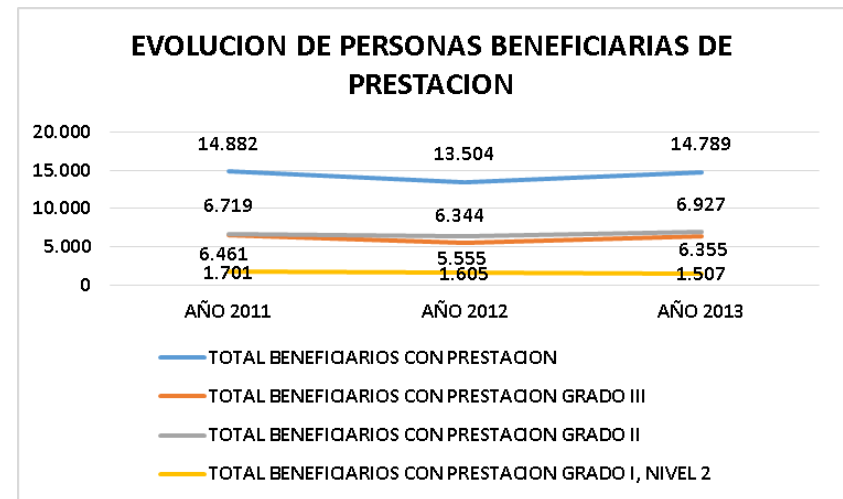
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado)

Gráfico 2



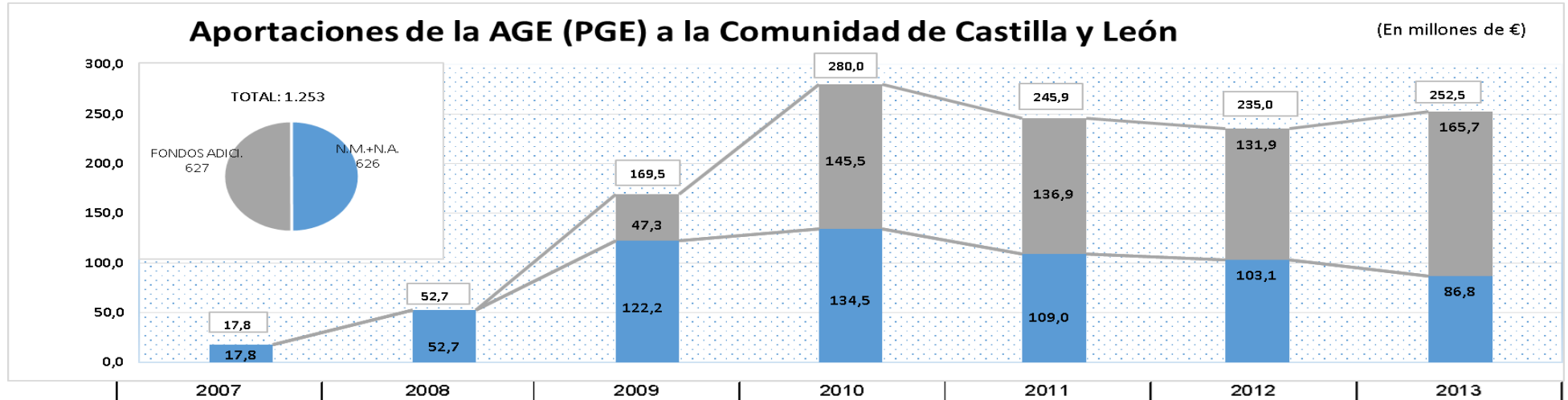
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (En base a los datos del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Cuadro nº II.4.3-1)

Gráfico 3



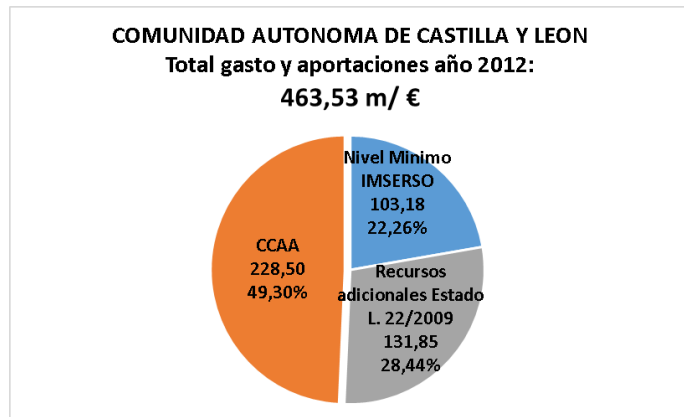
Fuente: SISAAD. Elaboración propia (En base a los datos recogidos en el SISAAD)

Gráfico 1



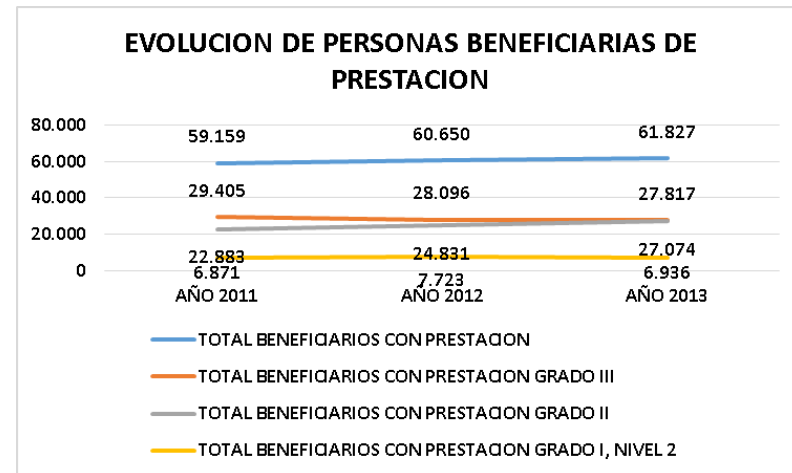
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado)

Gráfico 2



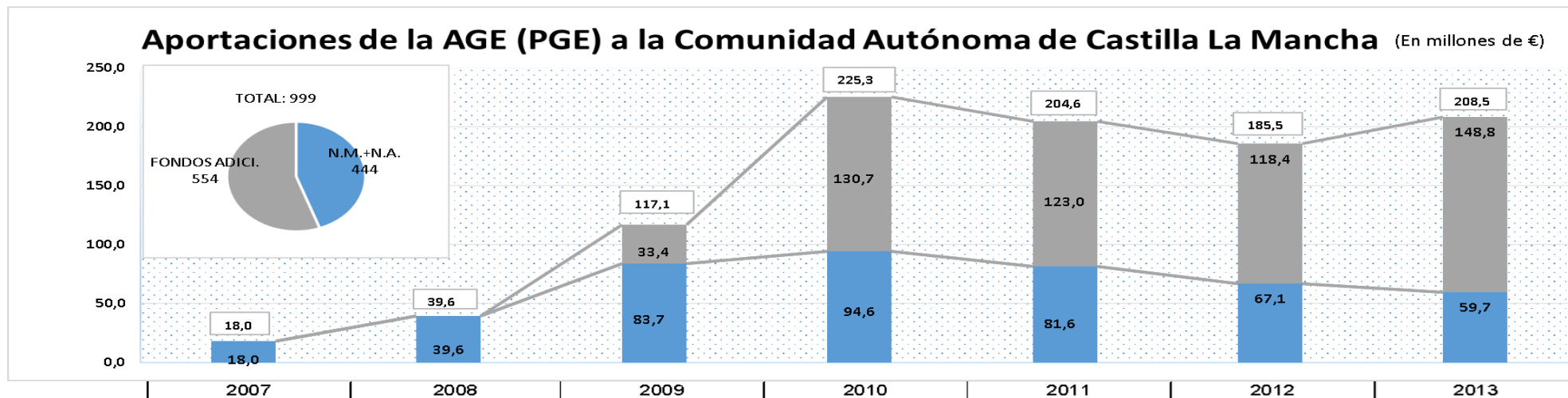
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (En base a los datos del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Cuadro nº II.4.3-1)

Gráfico 3



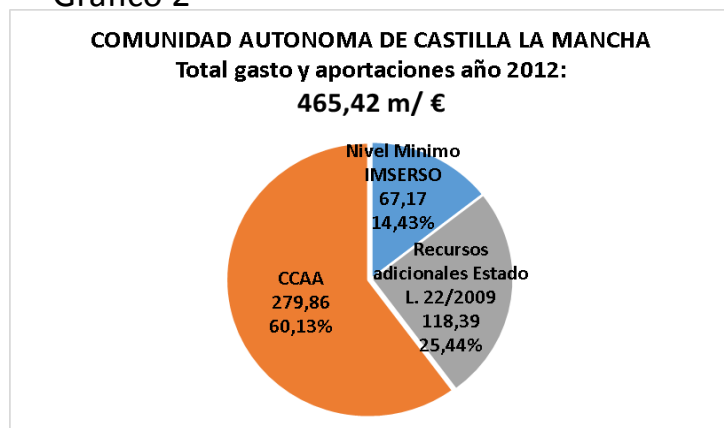
Fuente: SISAAD. Elaboración propia (En base a los datos recogidos en el SISAAD)

Gráfico 1



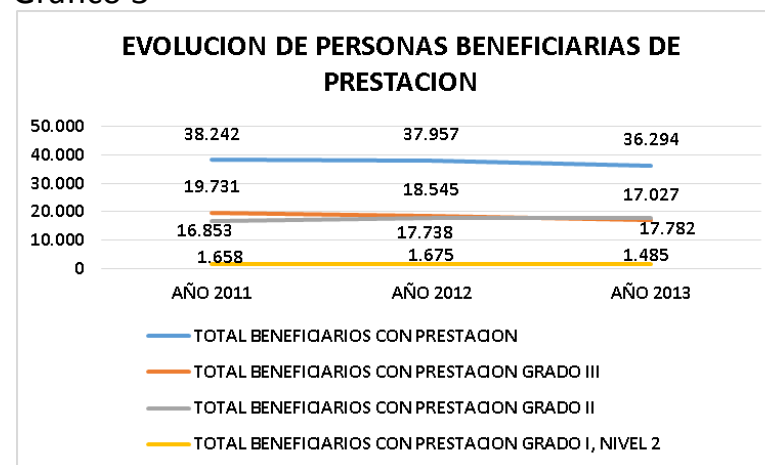
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado)

Gráfico 2



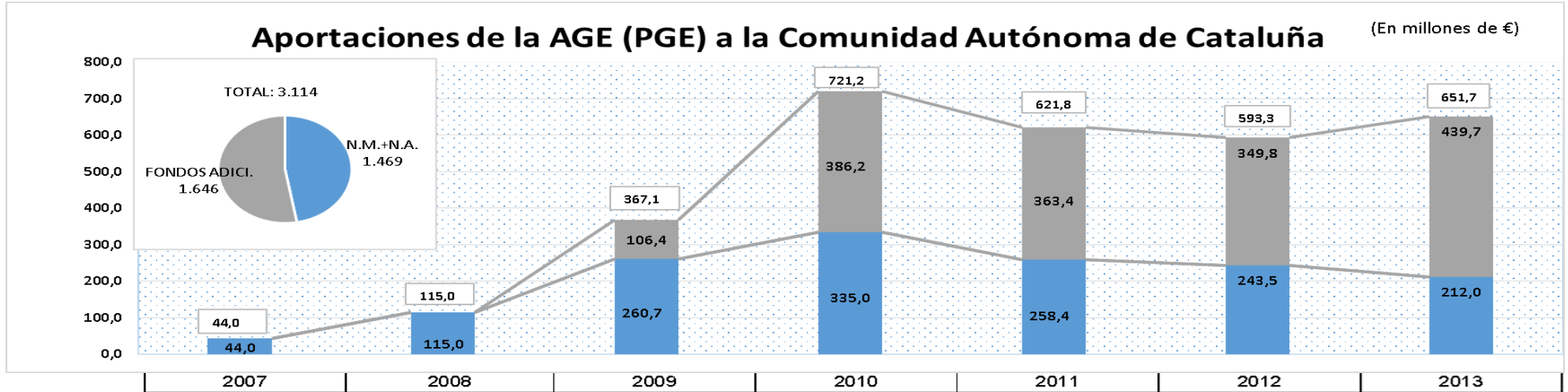
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (En base a los datos del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Cuadro nº II.4.3-1)

Gráfico 3



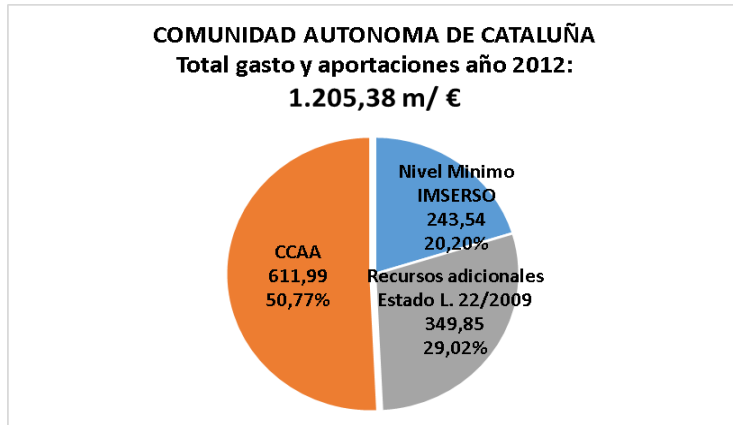
Fuente: SISAAD. Elaboración propia (En base a los datos recogidos en el SISAAD)

Gráfico 1



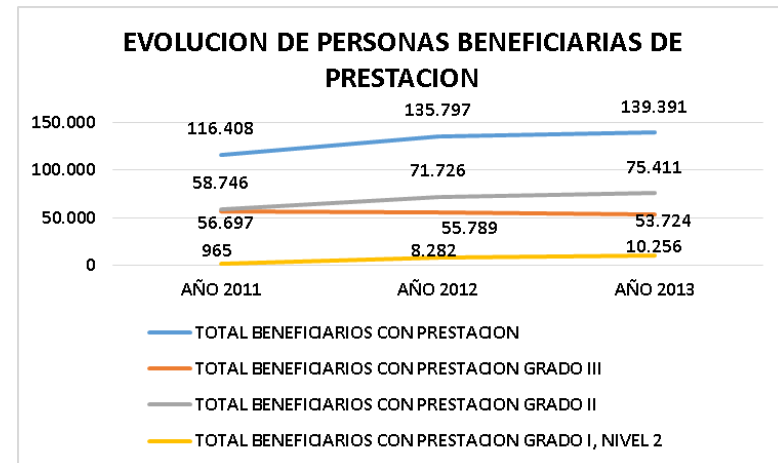
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado)

Gráfico 2



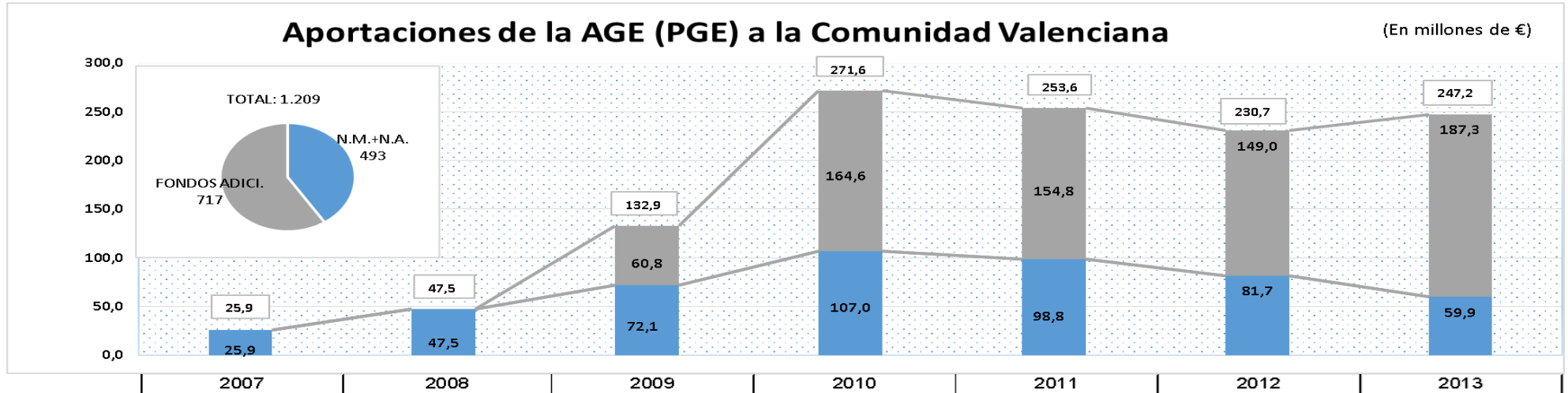
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (En base a los datos del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Cuadro nº II.4.3-1)

Gráfico 3



Fuente: SISAAD. Elaboración propia (En base a los datos recogidos en el SISAAD)

Gráfico 1



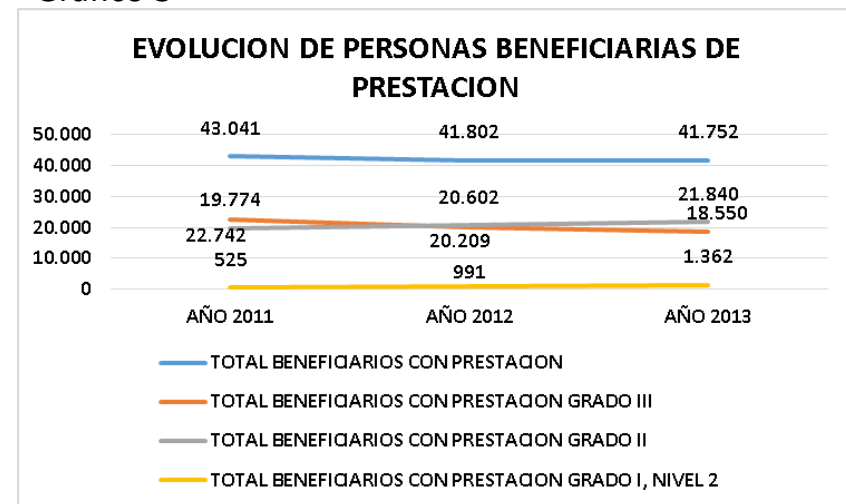
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado)

Gráfico 2



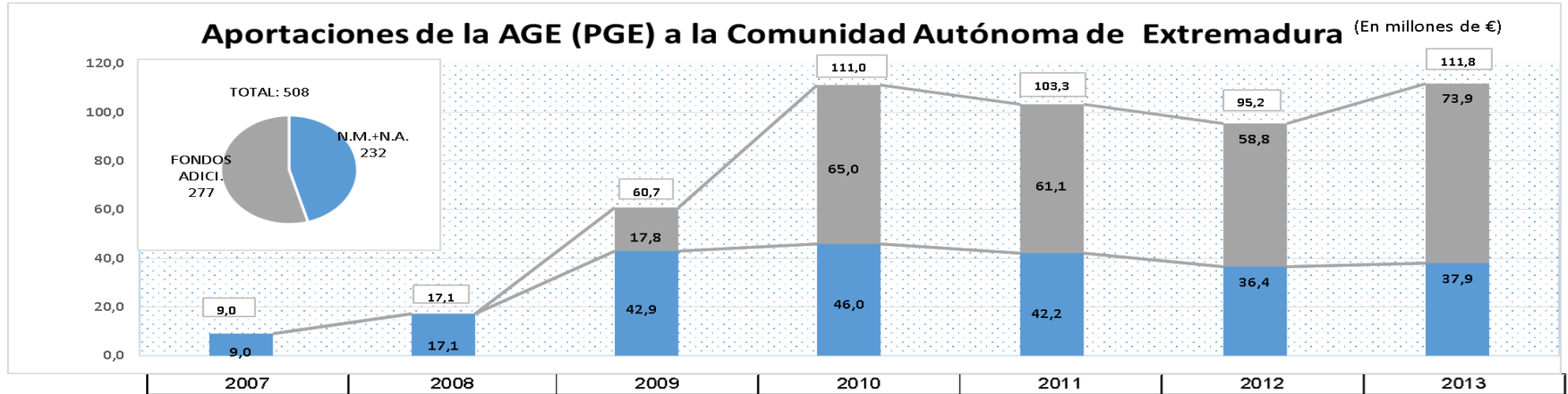
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (En base a los datos del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Cuadro nº II.4.3-1)

Gráfico 3



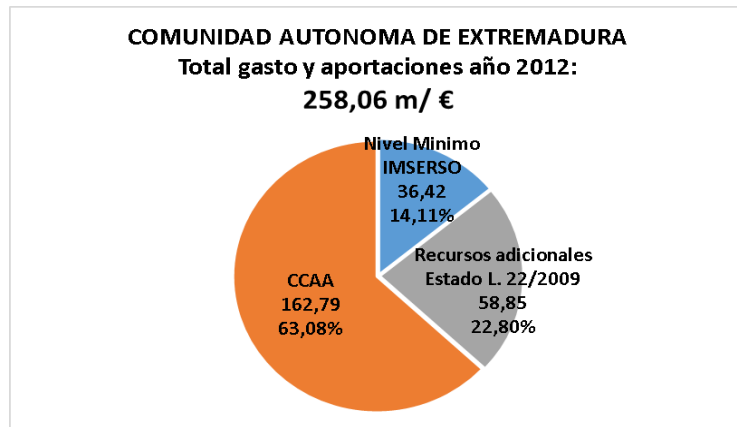
Fuente: SISAAD. Elaboración propia (En base a los datos recogidos en el SISAAD)

Gráfico 1



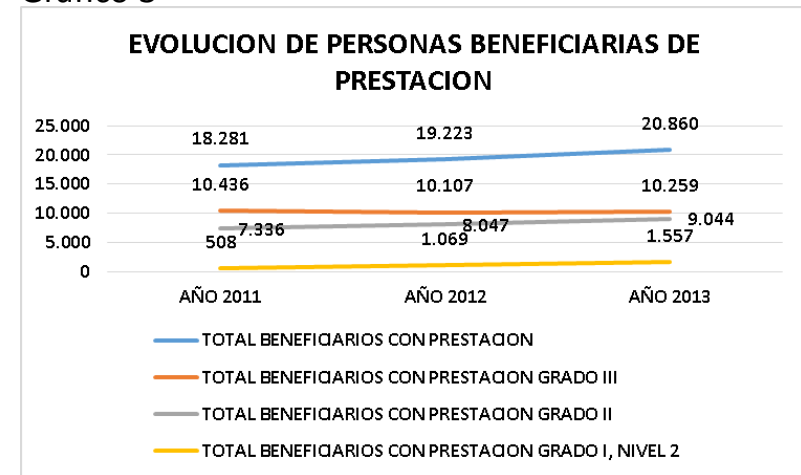
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado)

Gráfico 2



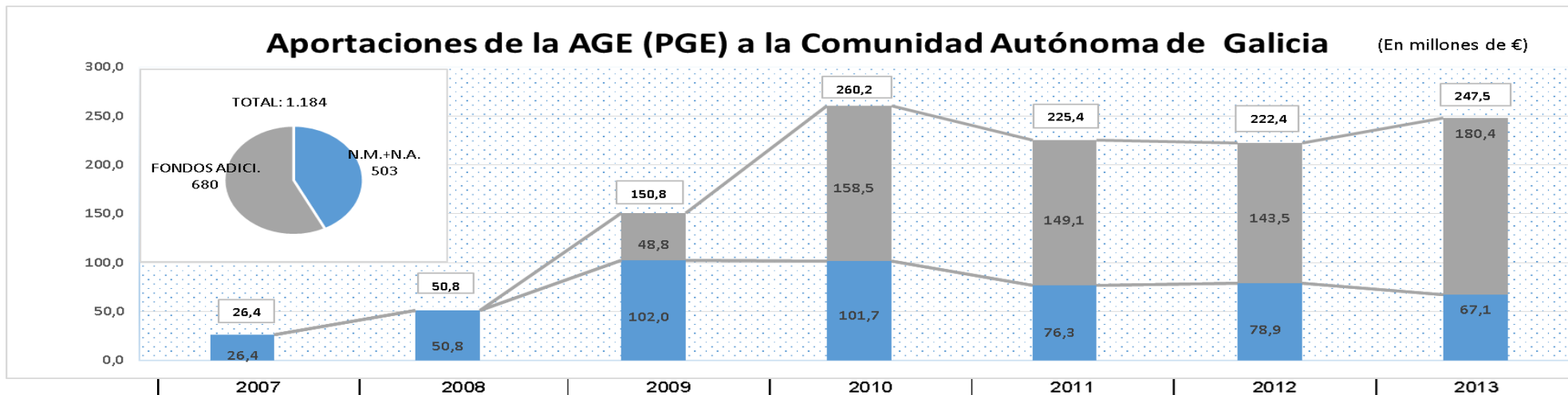
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (En base a los datos del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Cuadro nº II.4.3-1)

Gráfico 3



Fuente: SISAAD. Elaboración propia (En base a los datos recogidos en el SISAAD)

Gráfico 1



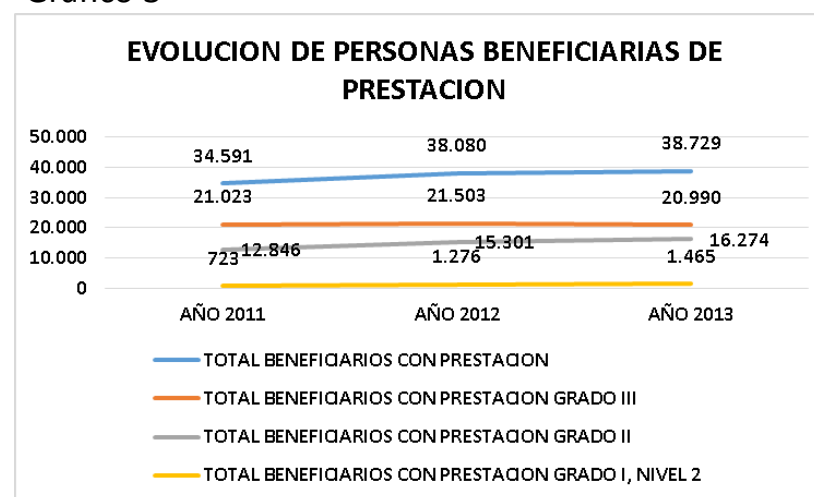
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado)

Gráfico 2



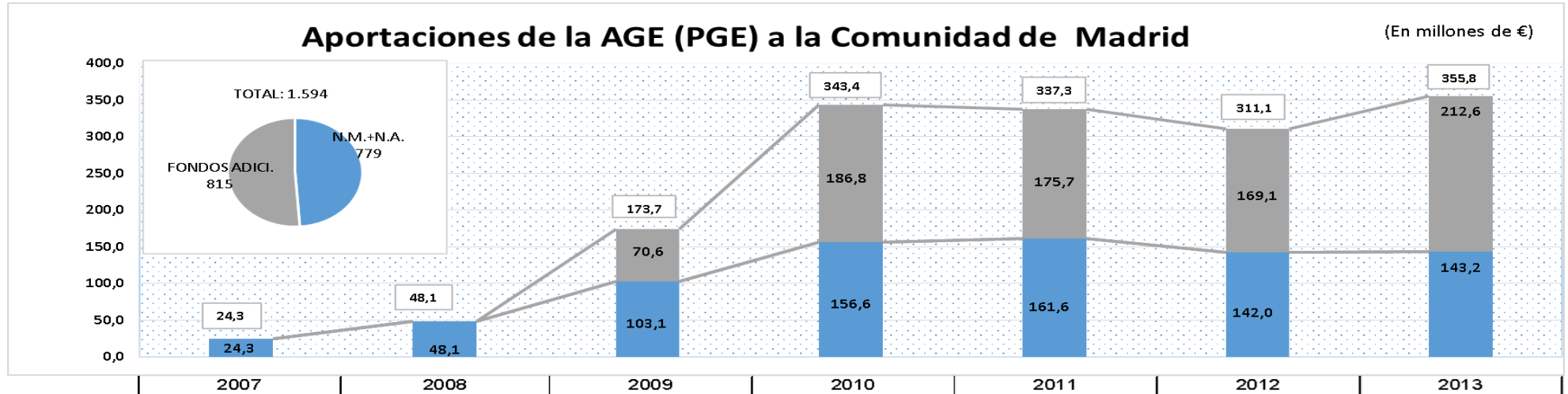
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (En base a los datos del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Cuadro nº II.4.3-1)

Gráfico 3



Fuente: SISAAD. Elaboración propia (En base a los datos recogidos en el SISAAD)

Gráfico 1



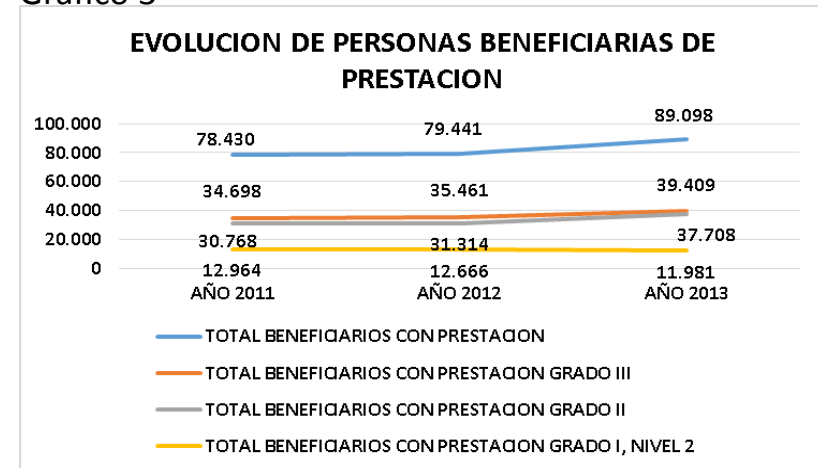
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado)

Gráfico 2



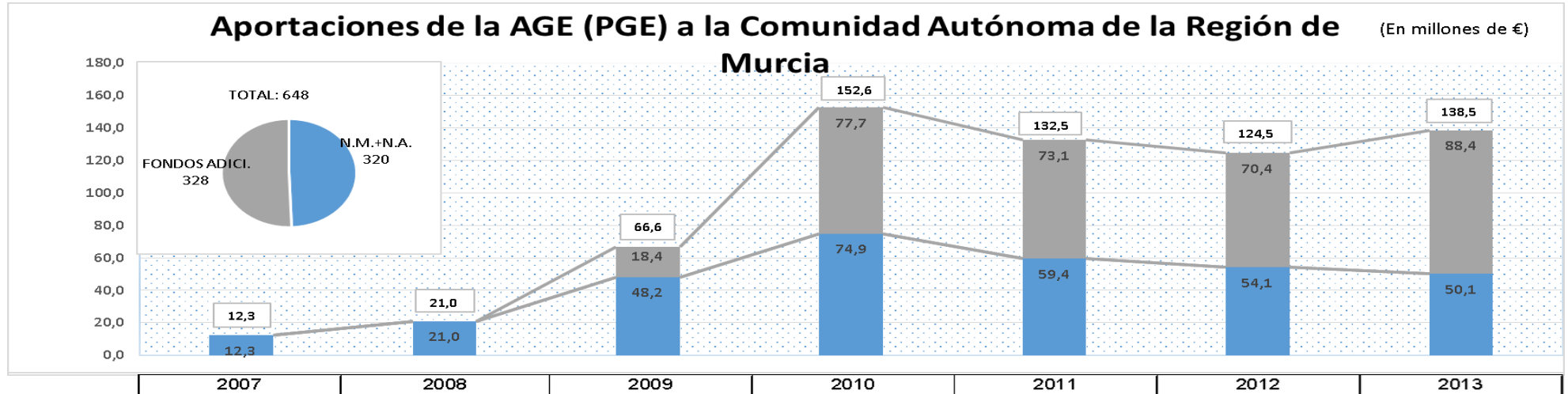
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (En base a los datos del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Cuadro nº II.4.3-1)

Gráfico 3



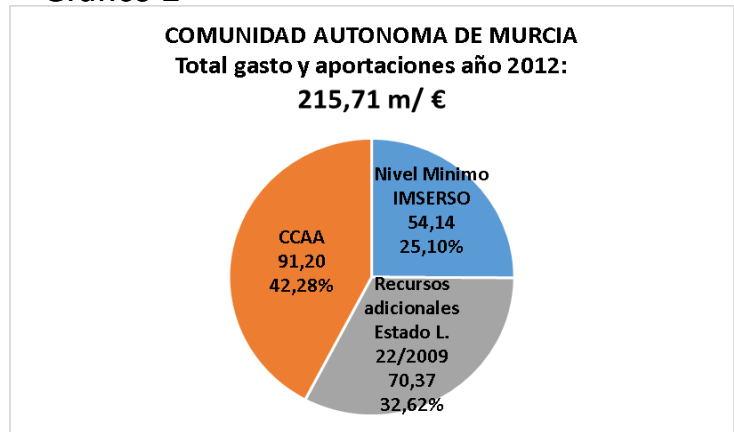
Fuente: SISAAD. Elaboración propia (En base a los datos recogidos en el SISAAD)

Gráfico 1



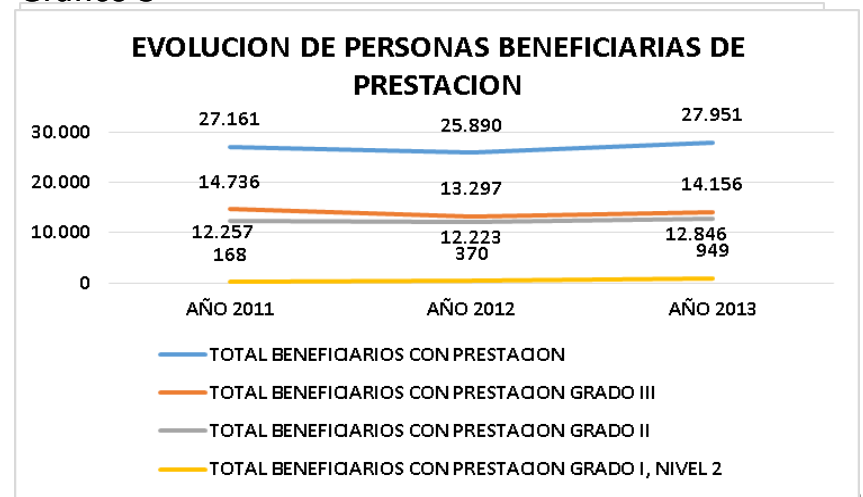
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado)

Gráfico 2



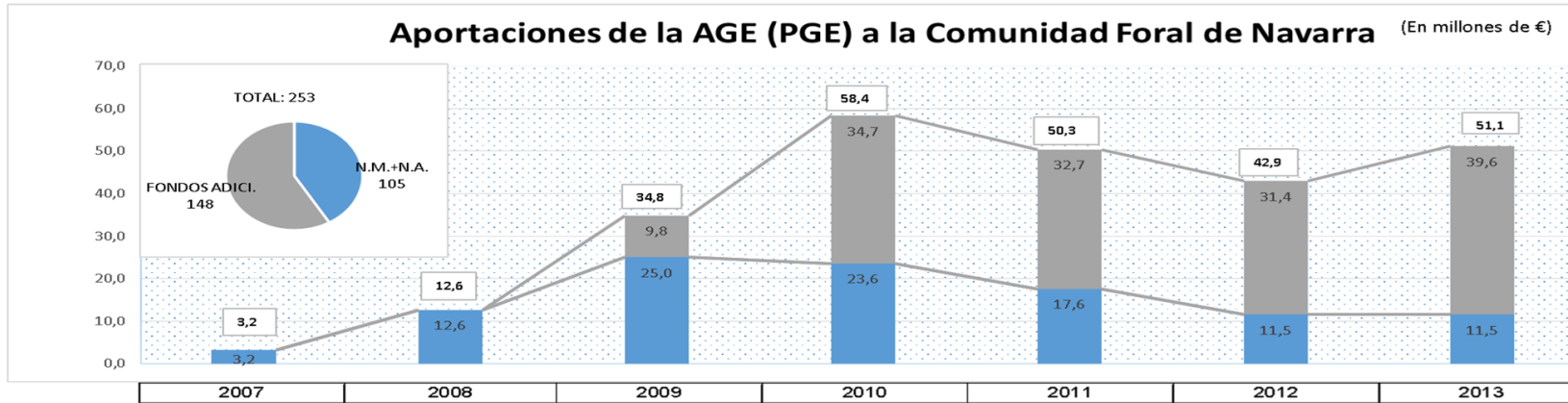
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (En base a los datos del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Cuadro nº II.4.3-1)

Gráfico 3



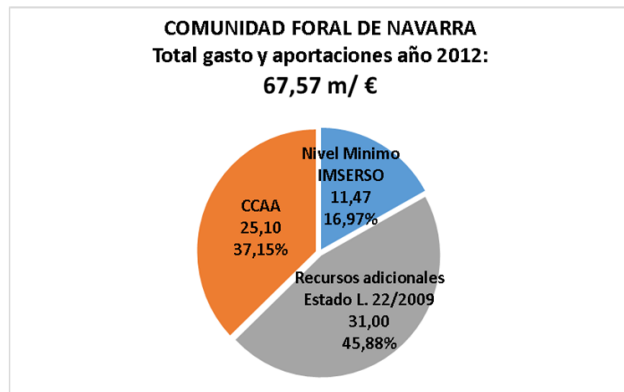
Fuente: SISAAD. Elaboración propia (En base a los datos recogidos en el SISAAD)

Gráfico 1



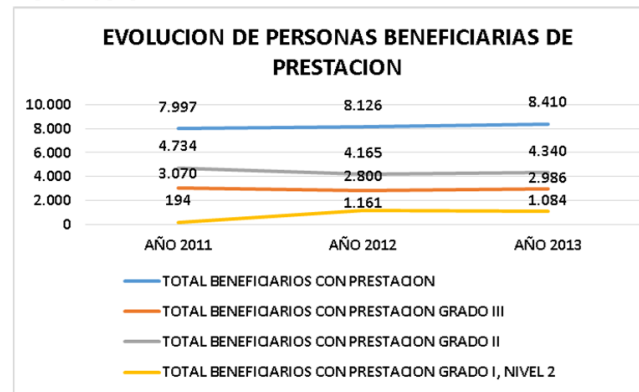
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado)

Gráfico 2



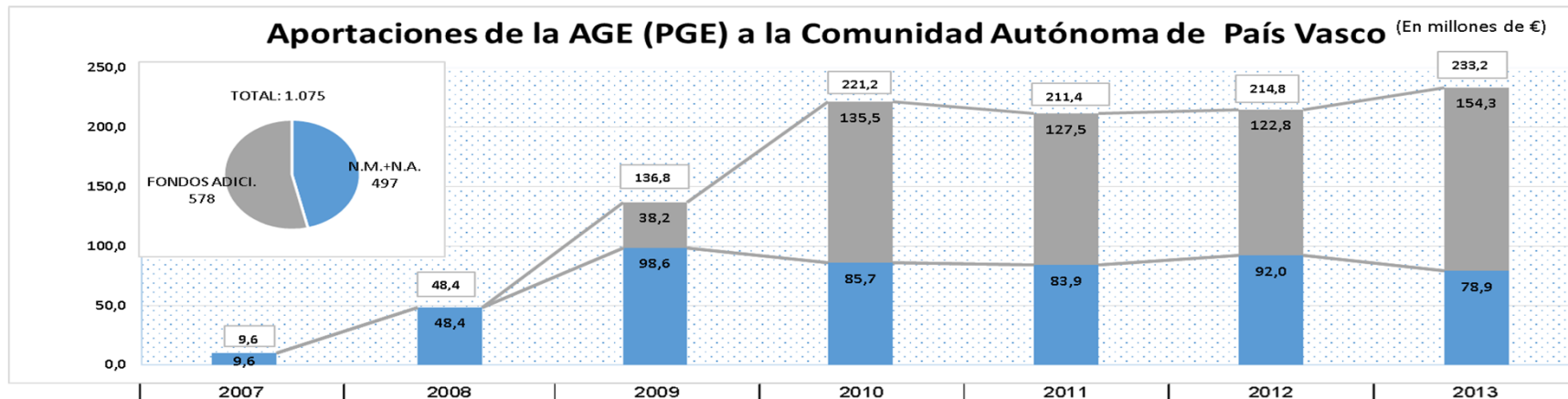
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia

Gráfico 3



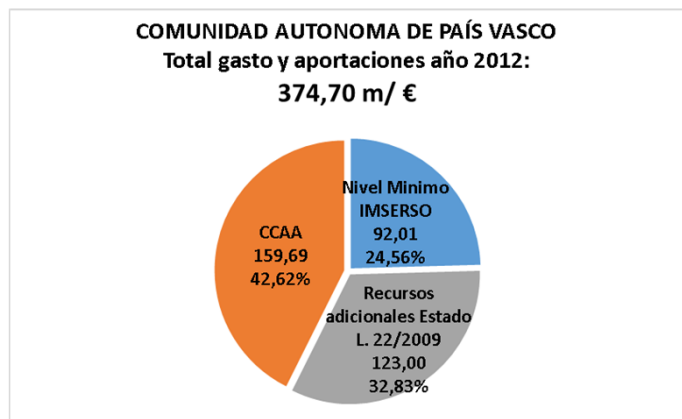
Fuente: SISAAD. Elaboración propia (En base a los datos recogidos en el SISAAD)

Gráfico 1



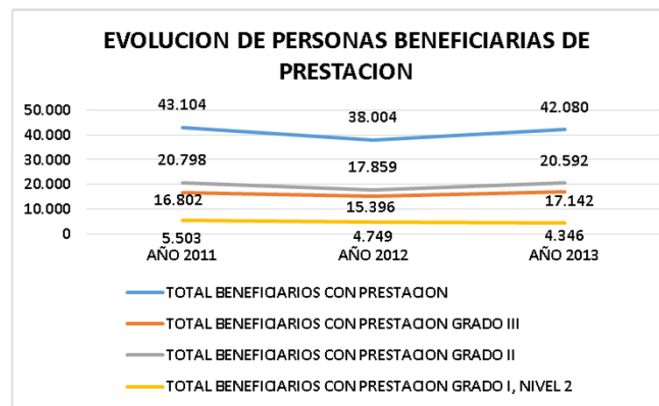
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado)

Gráfico 2



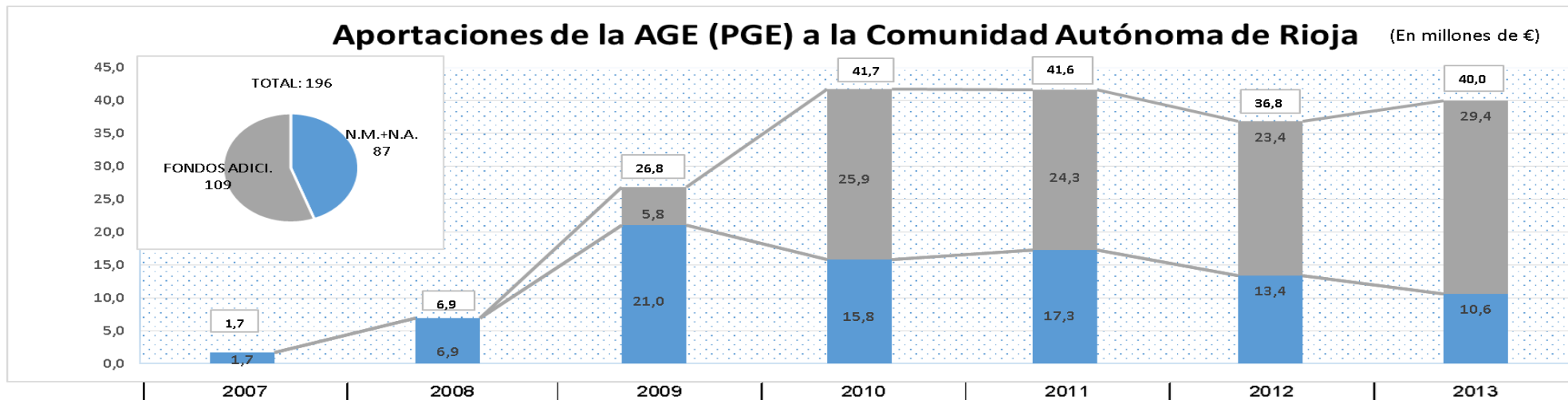
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia

Gráfico 3



Fuente: SISAAD. Elaboración propia (En base a los datos recogidos en el SISAAD)

Gráfico 1



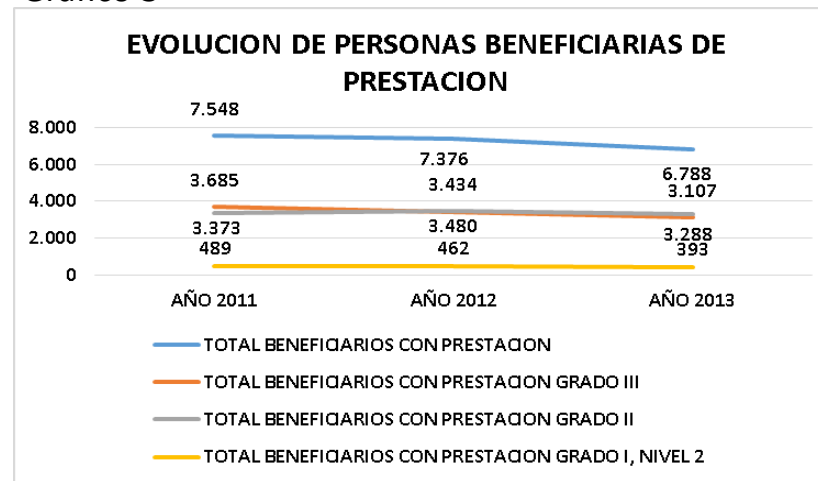
Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (en base a los Presupuestos Generales del Estado)

Gráfico 2



Fuente: IMSERSO. Elaboración propia (En base a los datos del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Cuadro nº II.4.3-1)

Gráfico 3



Fuente: SISAAD. Elaboración propia (En base a los datos recogidos en el SISAAD)

TÍTULO: “CALIDAD DE VIDA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL DE LOS MAYORES DE 55 AÑOS DEL PROGRAMA UNIVERSITARIO PARA MAYORES DE LA UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ DE ELCHE.”

AUTORES:

Esther Sitges Maciá (Profesora titular de Psicología básica de la Universidad Miguel Hernández de Elche)

M^a Carmen Segura Cuenca (Doctoranda Universidad Miguel Hernández de Elche)

Este estudio se dirige al **panel nº 13, “envejecimiento”**.

ABSTRACT:

Los mayores desean seguir siendo parte activa y vital de la sociedad, con una participación real, es decir, como parte de un efectivo proceso de integración en la sociedad, permitiendo que sean actores sociales y que puedan participar en la toma de decisiones a nivel social y político. Por su parte, y dentro de los factores que afectan a la calidad de vida, podemos afirmar que un adecuado enriquecimiento cultural y social constituye un indicador de una óptima calidad de vida asociada al envejecimiento (Alfageme y Cabedo, 2005; De Albéniz, 2012; Colón et al., 2013).

En este estudio, se presentan los resultados preliminares de un estudio mayor en el que se analiza correlación entre la calidad de vida percibida y el nivel de participación de un total de cuarenta estudiantes mayores de 55 años del Programa Universitario para mayores de la Universidad Miguel Hernández, denominado: Aulas Universitarias de la Experiencia (AUNEX), las cuales se pusieron en marcha en el curso académico 1999-2000 con el objetivo

de atender la demanda educativa y potenciar la cultura y la mejora de la calidad de vida de las personas mayores de 55 años.

PALABRAS CLAVE

Calidad de vida, participación social, universidad, mayores.

INTRODUCCIÓN

El rápido envejecimiento de la población y el constante aumento de la longevidad humana representan una de las mayores transformaciones sociales, culturales, económicas y políticas de nuestra época. En el caso de la Unión Europea se prevé que en el año 2020, las personas mayores de 60 años sumarán una quinta parte de la población total de la UE, y las mayores de 65 superarán la cuarta parte (Walker, 1996). Hace cincuenta años, eran una de cada catorce personas de la población comunitaria.

Según Naciones Unidas en 2050 España será el país más viejo del mundo con una media de edad de 55 años. Desde el punto de vista sociodemográfico se acelera la transición hacia una sociedad envejecida en la que coinciden tasas muy bajas de fecundidad con un incremento de la población mayor de 65 años y, sobre todo, mayor de 80 años. En efecto, el envejecimiento de la población española es un proceso imparable, a 1 de enero de 2014 existían en España 8.442.884 personas mayores de 65 años, que representaban ya el 18 por 100 de la población total. De ellos el 58 por 100 eran mujeres y el 42 por 100 hombres. El número de personas muy mayores -80 años y más- se ha incrementado, y ya son 2.651.016

que representan el 31 por 100 de las personas mayores. (INE, 2014)

Una de las características fundamentales de la edad mayor es la libre disponibilidad del tiempo, en un evidente contraste con la sistematización ocupacional durante la vida laboral o profesional. Y, es por ello por lo que se hace necesario para el adulto mayor encontrar formas de ocupar su tiempo, siendo una de estas a través de su participación social.

La Participación Social (PS) ha sido conceptualizada de diferentes modos, bien como actividades de viajar o realizar cualquier actividad fuera del hogar (Connidis y McMillin, 1992), pero también como una de las más grandes expresiones del compromiso cívico que puede ser definida como ‘la interacción de unos individuos con otros en situaciones y procesos más o menos estructurados, y que desarrollan una actividad con fines significativos dentro del sistema social’ (Francés, 2005). Estamos de acuerdo con Pérez Salanova (2001) quien hace una reflexión muy interesante sobre la función de la participación de las personas mayores en una sociedad que envejece y en qué medida la participación puede favorecer la adaptación de nuestra sociedad al envejecimiento, destacando “el valor de la participación como un componente innovador” (Pérez, 2001:294).

Desde el último cuarto del s.XX, han surgido iniciativas como el Plan Gerontológico Nacional (1992-1997) y el Plan de Acción para la Personas Mayores (2003-2007), que incorporan las recomendaciones, entre otras, de las Asambleas Mundiales de Envejecimiento. De la primera, celebrada en Viena en 1982, surge el El Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento,

primer instrumento internacional que contiene la base para la formulación de políticas y programas sobre el envejecimiento. En la II Asamblea, celebrada en Madrid en 2002, se adoptaron dos documentos clave: una Declaración Política y el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, además de una serie de recomendaciones sobre tres temas prioritarios: las personas de edad y el desarrollo, el fomento de la salud y el bienestar en la vejez y la creación de un entorno propicio y favorable para ellos.

Por otro lado, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2007) el artículo 25 establece que “la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural”, una apuesta decisiva del derecho que se reconoce a las personas mayores. Por su parte, en nuestro país, en el “Plan Gerontológico Nacional” se presentan cinco áreas de intervención: pensiones, salud y asistencia sanitaria, servicios sociales, cultura y ocio, y participación, donde en esta última, el objetivo es “extender el concepto de participación democrática, de manera que la sociedad integre de hecho a las personas mayores y éstas se incorporen realmente a todas las actividades de la vida social”

Participar es, por tanto, implicarnos en la vida de nuestra comunidad, sentirnos responsables, como derecho y como deber. La participación es un acto individual que adquiere mayor trascendencia y eficacia cuando se realiza de modo grupal o colectivo, a través de las organizaciones que constituyen el auténtico capital social (Cuerda, JA, 2004).

Los mayores aspiran a seguir participando activamente en la sociedad ya que mantienen sus

habilidades personales y sociales, desean seguir siendo parte activa y vital de la sociedad, y esta participación debe ser real, es decir, debe formar parte de un efectivo proceso de integración en la sociedad, permitiendo que sean actores sociales activos y que puedan participar en la toma de decisiones a nivel social y político. A su vez, entendemos que este reto debe ser abordado desde la propia perspectiva de los mayores, y por este motivo nos planteamos en el presente estudio conocer el nivel de participación social y política en una muestra de este sector de la sociedad.

La PS de las personas mayores es importante, no solo por su peso cuantitativo en la sociedad, sino por el gran valor de su experiencia y que representa un capital humano relevante que no puede ser obviado, sino que debe potenciarse a favor del conjunto de la sociedad.

La OMS (1994) define la “calidad de vida” como la percepción del individuo sobre su posición en la vida dentro del contexto cultural y el sistema de valores en el que vive y con respecto a sus metas, expectativas, normas y preocupaciones.

Tal y como afirma Pinazo (2013) nuestra percepción de la vejez está influida por una “narrativa edadista”. En gerontología se ha acuñado el término “edadismo” para referirse al concepto peyorativo de alguien basado en su avanzada edad cronológica y que implica una visión estereotipada y despectiva sobre este grupo social (Butler, 1980). Por tanto, es necesario el trabajo intergeneracional para la eliminación de estereotipos negativos sobre la vejez, es decir, su inclusión en todos los ámbitos donde hay vida activa en la sociedad. Tal y como hemos comentado anteriormente, ya desde la

II Asamblea Mundial del Envejecimiento en 2002, se destacó como uno de sus puntos clave la incorporación del Envejecimiento a las estrategias de desarrollo y lucha contra la pobreza, así como el compromiso de lograr un Envejecimiento Activo y quedando este definido como “el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad, con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen”.

El concepto calidad de vida se empezó a utilizar en los debates públicos a principios de la década de los años sesenta del siglo pasado, con referencia al medio ambiente y al deterioro de las condiciones de vida urbana. El desarrollo de los indicadores sociales produce un proceso de diferenciación entre éstos y la calidad de vida. El término comienza a definirse como concepto integrador que engloba todas las áreas de la vida y hace referencia tanto a condiciones objetivas como a elementos subjetivos (Shalock, 2005; Felce, 2006; Gómez y Sabeh, 2000)

La calidad de vida, tanto en los mayores como en el resto de la población, es un concepto difícil de definir, pues comprende muchos factores y variables diversas. Lo que sí es común a todos los grupos humanos es la demanda creciente de la calidad de vida, de nuevas y mejores formas de vivir (Pérez, 2009: 22).

Ocuparse y preocuparse por una vida de calidad está pasando a ser en la actualidad la meta gerontológica más perseguida y valorada (Reig, 2000). La Organización Mundial de la Salud hace años tenía como objetivo aumentar la esperanza de vida, hoy en día, sin embargo, pretende que las personas mayores tengan una mejor calidad de vida manteniéndolos activos (Gal, Santos y Barros, 2005). Existen múltiples conceptualizaciones de la calidad de vida, así como de un conjunto de medidas del

más variado tipo y condición (Véase, entre otros, Lher, 2004; Rodríguez Marín, 1993; Ruíz y Baca, 1993; Walker, 2004, 2005; Vega y cols., 2005; para una revisión de la literatura consultar Fernández-Ballesteros, Zamarrón y Maciá, 1996; Fernández-Ballesteros, 1998). Sin lugar a dudas, se trata de un constructo de gran complejidad compuesto por diferentes dimensiones y dominios, con lo que conlleva una difícil definición operacional (Rodríguez-Marín, 1995). Tal y como afirma dicho autor, la “Calidad de Vida es un concepto amplio, que aúna el bienestar subjetivo del sujeto, junto con la presencia o ausencia de indicadores estándar, más o menos objetivos, de lo que en general las personas valoran que determina poseer una vida en condiciones óptimas. El aspecto objetivo alude al “estado de bienestar” de la persona, mientras que a la parte subjetiva se la denomina “felicidad” (Rodríguez-Marín, 1995).

Y una de las poblaciones sobre las que hemos de tener especial consideración de ese bienestar o calidad de vida es el colectivo de personas mayores, grupo protegido a nivel nacional por los textos constitucionales y a nivel internacional por la Carta de Derechos Humanos de la ONU. De ahí el “Plan Gerontológico Nacional” (IMSERSO, 1992; IMSERSO, 2003), el II Plan Internacional de Acción sobre Envejecimiento de Naciones Unidas (UN, 2002) y su variante para Europa (UNECE, 2003). Además, la OMS establece como meta del envejecimiento activo el incremento de la calidad de vida (OMS, 2002).

Desde esta perspectiva multidimensional la calidad de vida de una persona puede ser analizada en relación a su condición psicológica, salud física, salud mental,

funcionamiento social, factores económicos y sujetos de derechos sociales, roles y percepción general de la salud (Ruiz y Baca, 1993). Siguiendo en esta línea, y como ya se ha mencionado con anterioridad, entendemos que la PS está íntimamente ligada a las actitudes y al comportamiento político. Diversos autores (Aragó, 1984; Buela-Casal, Carrasco & Fernández-Ríos, 1997; Contreras de Lehr, 1980; Dulcey-Ruiz & Uribe 2000; Fernández-Ballesteros & Maciá 1996, Fernandez-Ballesteros, 1998) han estudiado la potente influencia de las actitudes y de las percepciones de la realidad –factores subjetivos– sobre la valoración de los factores objetivos de la calidad de vida.

LAS AULAS UNIVERSITARIAS DE LA EXPERIENCIA (AUNEX) EN LA UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ DE ELCHE.

Con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas mayores surgen los Programas Universitarios Para Mayores, y en este sentido, la Universidad Miguel Hernández de Elche, en 1999 crea un programa específico denominado “Aulas Universitarias de la Experiencia” (en adelante AUNEX) de dos años de duración, con el objetivo de ser un Proyecto Educativo para atender la demanda educativa y potenciar la cultura y la mejora de la calidad de vida de las personas mayores de 55 años de nuestra provincia que hasta entonces había tutelado la Generalitat Valenciana.

Desde las AUNEX se ofrece una actuación educativa integral para el idóneo desarrollo de la persona mayor como ser social, favoreciendo la comunicación intergeneracional y la mejora de la calidad de vida ligada

al incremento de la cultura. Creando nuevos espacios de participación, para los nuevos alumnos y para los que han terminado su ciclo oficial de dos años. Se han creado asociaciones de ex - alumnos de las AUNEX con intereses socioculturales comunes desde donde se organizan cursos, conferencias, viajes, un taller de lectura y un sin fin de actividades, como el programa de radio “La Voz de la Experiencia” que hacen que, en esta etapa de su vida, y gracias a su espíritu inquieto, siga aumentando su bienestar y su calidad de vida y se sientan cada vez más activos e implicados en la sociedad en la que viven.

El programa AUNEX se fue consolidando y se extiende por siete municipios de la provincia de Alicante (Altea, Benidorm, Ibi, El Campello, Elche, Orihuela y Torrevieja). Y ya han pasado ya por sus aulas más de 4.500 alumnos, y la evolución de la satisfacción con el mismo no ha dejado de crecer, situándose en los últimos años por encima de 4 (en una escala de 1 a 5), destacando así la labor de mejora continua efectuada año tras año.

Y es que, más de veinte años después de que una universidad española, la Universidad Pontificia de Salamanca (1993), pusiese en marcha el primer Programa Universitario para Mayores (PUM), podemos afirmar que este tipo de programas de formación están ya plenamente instaurados en la oferta docente de la gran mayoría de las universidades españolas. De esta forma, ya en 2013, de las 77 universidades públicas y privadas españolas, 54 disponen de programas de formación para mayores siendo esta oferta, además, muy variada entre todos ellos tanto en el área docente como la de gestión o investigación. (AEPUM).

Conjuntamente con el proceso de envejecimiento de la población española, también ha sido determinante el

proceso de cambio que ha experimentado la Universidad española, que ha dejado una formación eminentemente elitista para asumir el papel de transmisor de la cultura y la educación a todos los sectores de la población. Y es que hoy en día, más allá de sus objetivos de formación para la profesionalización están plenamente reconocidos, entre los fines de la Universidad, el fomento y la promoción de actividades orientadas a la formación integral de la persona, implicando así al entorno social y cultural en el que la Universidad se inserta.

Como no podía ser de otra forma la Universidad ha llegado al sector de las personas mayores, ya que ha sido en el marco de la “Extensión Universitaria” donde se han desarrollado los PUM en España” (Bru, 2002). Son los PUM los programas que integran a este importante sector de población en los procesos formativos y culturales que se desarrollan no sólo en la propia universidad sino también en la sociedad donde viven. Y es que, estos proyectos se han inscrito generalmente no como una formación puntual y específica, sino dentro de una filosofía de educación permanente, tratando de propiciar programas basados en el modelo de aprendizaje a lo largo de toda la vida, actuando en su vertiente tanto cultural como social y promoviendo a su vez proyectos y redes que favorezcan las relaciones intergeneracionales (Villar y Solé, 2006; Villar et al. 2010).

ESTUDIO

En este trabajo presentamos los resultados preliminares de un estudio que forma parte de una tesis doctoral, donde se analiza la relación entre la calidad de vida y la participación social de los mayores del Programa Universitario de la Universidad Miguel Hernández de

Elche (AUNEX). La hipótesis principal de esta investigación es que, *las personas mayores que participan en un programa Universitario para mayores, tienen una buena calidad de vida y por tanto serán personas altamente integradas en la sociedad.*

DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS Y ANÁLISIS:

A continuación se presentan los resultados preliminares de una muestra de 40 sujetos de un total de 250 personas mayores de 55 años que participan durante el curso académico 2014/2015 en las AUNEX. De la muestra seleccionada el 75% son mujeres, y el 25% son hombres.

Los encuestados responden de forma individual a su percepción sobre la calidad de vida y el grado de participación social. Los instrumentos utilizados son: Cuestionario de calidad de vida (Ruiz y Baca, 1993) y la Subescala “Ciudadanía y participación” del IMSERSO, 2010.

El cuestionario de Calidad de Vida (CCV) de Ruiz y Baca (1993) es un cuestionario genérico para valorar la calidad de vida percibida. Está conformado por 39 ítems, cada ítem con una escala de cinco respuestas tipo Likert, que oscilan desde “nada” que indica que no se presenta la situación y “mucho” confirmando lo contrario, con un gradiente intermedio que se obtienen “poco”, “algo” y “bastante” para denotar la presencia o ausencia relativa de la situación en cuestión. El cuestionario evalúa 4 dimensiones: apoyo social, satisfacción general, bienestar físico/psíquico, ausencia de sobrecarga laboral/tiempo libre y la “calidad de vida global” es la suma de las cuatro dimensiones. Las puntuaciones de cada dimensión se obtienen sumando las puntuaciones directas obtenidas en

los ítems, previa inversión de las puntuaciones de los ítems 5-8, 11-15 y 25. El cuestionario (CCV) tiene excelentes propiedades psicométricas, obteniendo un coeficiente de Cronbach de 0.94 y muy sensible a los cambios. Es de destacar que es uno de los pocos instrumentos desarrollados por investigadores españoles en la población española. El cuestionario (CCV) ha sido adaptado en función de las características de la población objeto de estudio. En este sentido los ítems que hacen referencia al trabajo han sido suprimidos porque se considera que no se adaptan al segmento de mayores (ver tabla 1)

Tabla 1

Cuestionario Ruiz y Baca (CCV) adaptado

Dimensiones	Ítems	Rango
Satisfacción General	11,17,18,19,30,31,32,33,34,35	10-50
Apoyo Social	20,21,22,23,24,25,26,27,28,29,36,37,38,39	13-65
Bienestar físico y psíquico	9,10,11,12,13,14,15,16	8-45
Ausencia de sobrecarga laboral y tiempo libre	21	1-5

Respecto a la evaluación de la participación social, se ha utilizado utilizada la subescala de “Ciudadanía y participación” elaborado por el IMSERSO en 2010. Este cuestionario consta de 5 preguntas. En la primera se ofrecen 11 posibles respuestas a seleccionar una o varias por el entrevistado, sobre su pertenencia a asociaciones

políticas, sindicales, culturales, religiosas, profesionales, deportivas, empresariales, de voluntariado, de mayores, de mujeres, o ninguna. La segunda pregunta, guarda relación con la primera, ya que en caso de pertenecer, debe indicar el motivo por el que pertenece o ha pertenecido seleccionando una o varias respuestas de las que siguen: por ocupar el tiempo en una actividad que le guste, por poner en práctica sus ideas, valores o principios, porque de forma conjunta se pueden lograr más objetivos que individualmente, por defender sus intereses, por relacionarse con otras personas. La tercera cuestión hace referencia a si practica algún tipo de voluntariado, con dos posibles respuestas, sí o no. Las últimas cuestiones sólo deberá responderlas si ha contestado afirmativamente a dicha cuestión. Ya que en ellas se pregunta qué tipo de voluntariado práctica y el grupo de edades de dicho voluntariado.

Sobre la base de las hipótesis planteadas se ha realizado un análisis correlacional de las variables utilizadas así como una diferencia de medias de dichas variables en función aspectos sociodemográficas como sexo, edad y convivencia.

Los participantes deben cumplir las características de ser mayores de 55 años, no estar institucionalizados y formar parte de las AUNEX. La recogida de información se realizó mediante encuesta individual y auto-completada. La recogida de datos se realizó durante el período del 1 de diciembre de 2014 y el 15 de enero de 2015, y por supuesto con el consentimiento informado de los participantes en el estudio.

RESULTADOS

Con respecto a la edad, la media es de 63.3 años, siendo la edad media de mujeres de 62.4 y la edad media de los hombres de 66.1. La edad mínima, que además era requisito para estar incluido en la muestra, es de 55 años. El 25% de la muestra son hombres y un 75% son mujeres. Por lo que se refiere al estado civil, un 42.5% de los encuestados están casados, un 27.5% viudos, un 12.5% solteros y un 17.5% están separados o divorciados. Finalmente, y en relación a los estudios, un 27% tiene estudios primarios, un 30% tiene estudios secundarios, un 43% tiene estudios superiores. (Ver tabla 2)

Tabla 2

Datos sociodemográficos de la muestra

	Edad Media
Mujeres	62,4%
Hombres	66,1%
	Estado Civil
Solteros/as	12,5%
Casados/as	42,5%
Viudos/as	27,5%
Separados/as	17,5%
	Nivel de estudios
Primarios	27%
Secundarios	30%
Superiores	43%

En la tabla 3 mostramos los resultados descriptivos del Cuestionario de calidad de vida (Ruiz y Baca, 1993).

Tabla 3

Datos generales en las variables del estudio

	Media	DE
Calidad de vida global	109,3	15,58
Dimensiones		
Satisfacción general	37,22	5,23
Apoyo social	41,07	8,74
Bienestar físico/psíquico	27,2	4,82
Ausencia de sobrecarga laboral/tiempo libre	3,8	0.82

Satisfacción general: la media global obtenida en esta dimensión es de 37,22 de un máximo de 50. Las mujeres han obtenido en esta escala una puntuación media de 29.55, mientras que los hombres han obtenido una puntuación de 35.6. Por tanto, se aprecia que los encuestados están “bastante” satisfechos con su calidad de vida percibida.

Apoyo social: se obtuvo un valor medio de 41.07 de un máximo de 65 puntos. Las mujeres han obtenido en esta escala una puntuación media de 41 mientras que los hombres han obtenido una puntuación de 41.3. Por tanto, se repite el análisis anterior, donde los encuestados están bastante satisfechos con el apoyo social percibido.

Bienestar físico/psíquico: la media global obtenida en esta escala ha sido de 27.2 de un máximo de 45. Las mujeres

han obtenido en esta dimensión una puntuación media de 27.46 mientras que los hombres han obtenido una puntuación de 26.4. En ese aspecto los encuestados se muestran “algo” satisfechos con su bienestar físico/psíquico.

Ausencia de sobrecarga laboral: hay que recordar que en este apartado únicamente se ha seleccionado una pregunta, y la puntuación media obtenida ha sido de 3.8 de un total de 5. No habiendo diferencias entre mujeres y hombres. Por tanto, se muestran “bastante” satisfechos en esta dimensión.

Respecto a la Participación Social, como decía, hemos utilizado la subescala denominada “ciudadanía y participación” de la encuesta del IMSERSO de 2010.¹ Como se observa en la tabla 4, el 80% de los hombres ha manifestado participar al menos en una de las opciones ofrecidas, frente al 20% que no participa. El 66.66 % de las mujeres participa frente al 33.33% que no participa. El 70% del total de encuestados participa frente al 30% que no participa.

Tabla 4
Participación Social de la muestra

	Sí	No
Hombres	8	2
Mujeres	20	10
Total	28	12

¹ Disponible en <http://envejecimiento.csic.es/estadisticas/encuestas/index.html>

En la tabla 5 podemos observar que los encuestados que pertenecen al grupo de edad que oscila entre 55 y 65 años, el 40% han manifestado participar frente al 22.5% que no participan. En los encuestados mayores de 66 años, el 30% ha manifestado participar en alguna de las opciones ofrecidas, frente al 7.5% que ha manifestado no participar.

Tabla 5

Participa

	Sí	No
55-65	16	9
Más de 66	12	3
Total	28	12

En cuanto al tipo de participación, cabe destacar que el 35% de los encuestados participa en una asociación de índole cultural. De los cuales el 78.57% son mujeres, y el 21.42% son hombres. El 17.5% participa en un club deportivo, de los cuales el 71.42% son mujeres y el 28.57% son hombres. El 15% de los encuestados forma parte de un colegio profesional, de los cuales el 66.6% son mujeres y el 33.3% hombres. El 15% forman parte de una asociación para mayores, de los cuales el 83.3% son mujeres y el 16.6% son hombres.

Tabla 5
Tipo de Participación

Tipo de participación	Mujeres	Hombres	Total
Partido político	1	0	1
Sindicato	1	0	1
Colegio profesional	4	2	6
Parroquia/Religioso	2	1	3
Club deportivo	5	2	7
Cultural	11	3	14
Mayores	5	1	6
Mujeres	4	0	4
Otro tipo	0	0	0
Ninguna	7	2	9
NS/NC	1	0	1

Respecto a los motivos de la participación de los encuestados, cabe destacar que el 47.5% participa por ocupar su tiempo libre, de los cuales el 78.94% son mujeres y el 21.05% son hombres. Y el 40% participa por relacionarse con otras personas, de los cuales el 62.5% son mujeres y el 37.5% son hombres. (Véase tabla 7)

Tabla 7

Motivación de la participación social

	Mujeres	Hombres	Total
Ocupación tiempo libre	15	4	19
Práctica ideas o valores	5	0	5
Lograr objetivos comunes	3	0	3
Defender intereses	1	1	2
Relacionarse	10	6	16

Respecto a la cuestión de si práctica voluntariado, el 90% de los encuestados no práctica frente al 10% que sí lo práctica, destacando que este 10% son mujeres.

Tabla 6

Voluntariado

	Sí	No
Mujeres	4	26
Hombres	0	10
Total	4	36

CONCLUSIONES

Como decíamos en nuestra parte introductoria, los mayores desean seguir siendo parte activa y vital de la sociedad, quieren ser actores sociales activos y participar

en la toma de decisiones a nivel social y político. En este trabajo se aborda el estudio del nivel de participación social y política de este sector de la sociedad. A su vez, y con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas mayores surgen los Programas Universitarios Para Mayores creando un nuevo espacio de participación.

Tras los primeros resultados obtenidos podemos afirmar que no se observan diferencias de Calidad de vida percibida, entre hombres y mujeres, ni grupos de edad, aunque afirman tener buena calidad de vida percibida.

Respecto a la participación social, tampoco se aprecian grandes diferencias entre las puntuaciones respecto al género, ni al grupo de edad, pero nos parece un dato importante y a destacar que el 70% de nuestra muestra participa en al menos una de las opciones ofrecidas. Una vez que ampliemos los datos de nuestra muestra podremos conocer se da una correlación positiva o negativa entre ellas.

BIBLIOGRAFÍA

Aragó, J. (1985). “Aspectos psicosociales de la Senectud”. En A. Marchesi, M. Carretero y J. Palacios, *Psicología Evolutiva* (Vol. 3) Madrid: Alianza.

Alfageme, A. y Cabedo, S. (2005). “Los programas universitarios para mayores”. En S. Pinazo, y M. Sánchez (Eds.), *Gerontología*. Madrid: Pearson Educación, pp. 367-389.

Bru, C. (2002). “Ponencia Marco. Los Modelos Marco de Programas Universitarios para mayores”. En C. Bru (ed),

Los Modelos Marco de Programas Universitarios para Mayores, Alicante, Conselleria de Bienestar Social, pp.17-44.

Buela-Casal, G.; Carrasco, T. & Fernández Ríos, L. (1997) *Psicología preventiva: avances recientes en técnicas y programas de prevención*. Madrid: Pirámide.

Butler, R. (1980). "Ageism: A foreword". *Journal of Social Issues*, 36, pp. 8-11

Colón, A. et al. (2013). "La formación de personas mayores como favorecedora del envejecimiento y calidad de vida desde las percepciones del profesorado de la universidad de Jaén". *Revista de ciencias de la educación: órgano del Instituto Calasanz de ciencias de la educación*, 2013, no 234, pp. 239-252.

Connidis, I. A. y McMullin, J. A. (1992). "To have or have not: Parent status and the subjective well-being of older men and women". *The Gerontologist*, 33, pp. 630 - 636.

Contreras de Lehr, E. (1980). "Investigación longitudinal y psicogerontología". *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, 15 (6), pp. 583-598.

Cuerda, J.A. (2004) "La participación social. Una ilusión y un deber". Asociación para el aprendizaje permanente y la formación de personas mayores, Taller "El empoderamiento y la participación social". pp 27-33.

De Albéniz, A. P., Pascual, A. I., y Navarro, M. C. (2012). "Evaluación del impacto personal y social de los Programas Universitarios para Mayores". *La calidad en los programas universitarios para mayores. Procesos, aplicaciones y finalidades*, 327.

Dulcey-Ruiz, E., Uribe, C. (2000a). *La adultez: contexto y perspectiva*. Texto Inédito. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Psicología.

Felce D. (1997). "Defining and applying the concept of quality of life". *Journal of Intellectual Disability Research* 41(2), pp. 126-135.

European Commission (2012). Special Eurobarometer 378. Active ageing and solidarity between generations.

Fernández Ballesteros, R. (dir.) (1992). *Mitos y realidades en torno a la vejez y la salud*. Barcelona: SG.

- Fernández, C. (2003). “Estereotipos sobre la vejez y niveles de dependencia”. *Geriátrika*, 19,32-38.
- Francés, J. Y; Santacreo, O. (2005). “Modelos estructurales en Investigación Social. LISREL: programación en Simplis” *Manual de prácticas para Técnicas de Investigación Social III*. Dto. Sociología II, Universidad de Alicante.
- Gal, D. L., Santos, A. C., & Barros, H. (2005). “Leisure-time versus full-day energy expenditure: A cross-sectional study of sedentarism in a Portuguese urban population”. *BMC Public Health*, 5, pp. 16-23.
- Gomez, M. y Sabeh, E.N. (2009). *Calidad de Vida. Evolución del concepto y su influencia en la investigación y la práctica*. Disponible en: <http://campus.usal.es/inicio/investigación/invesinico/calidad.htm>. 2000
- IMSERSO (2008). *La participación social de las personas mayores*. Colección Estudios. Serie Personas Mayores. Nº 11005. Madrid.
- Levy, B.R. y Banaji, MR (2002). “Implicit ageism”. En T. Nelson, (ED): *Ageism: stereotypes and prejudice against older person*. pp 49 – 75.
- Leplége A, Hunt S. (1997). “The problem of quality of life in medicine”. *JAMA*, 278(1):47-50.
- Montorio, I., Izal, M, Sánchez, M y Losada, A. (2002). “Dependencia y Autonomía funcional en la vejez. La profecía que se autocumple”. *Revista Multidisciplinar de Gerontología*, 2 (12), 61-68.
- Montoro, J. (1988). “Actitudes hacia las personas mayores y discriminación basada en la edad”. *Revista Multidisciplinar de Gerontología*, 8 (1), 21-30.
- Organización Mundial de la Salud (2002). *Active Aging*. Geneva: WHO.
- Pérez, M. (2001). “Envejecimiento y participación. ¿Necesitamos nuevos enfoques?”. *Intervención Psicosocial*, vol. 10, nº 3, pp. 285-294.

Pinazo, S. (2013). "Envejecimiento activo y solidaridad intergeneracional". *Informació Psicològica*, 105, pp. 4 -13

Pinazo, S. y Kaplan, M. (2007). "Los beneficios de los programas intergeneracionales". En *Programas Intergeneracionales, Hacia una sociedad para todas las edades*. Colección de estudios sociales, Nº. 23. Obra Social. Fundación La Caixa.

Reig-Ferrer, A. (2000). "La calidad de vida en gerontología como constructo psicológico". *Revista Española de Geriatría y Gerontología*.

Rodríguez- Marín, J. (1995). *Psicología Social de la Salud*. Madrid: Síntesis.

Ruiz MA, Baca E. (1993). "Design and validation of the Quality of Life Questionnaire (ccv). A Generic Health-related perceived Quality of Life Instrument", *European Journal of Psychological Assessment*.

Schalock, LR (2006). "La calidad de vida como agente del cambio: Oportunidades y retos". En Verdugo, A.: Jordan, FB. (Coords). *Rompiendo inercias. Claves para avanzar*. VI Jornadas Científicas de Investigación sobre Personas con Discapacidad. Salamanca, pp. 15-54.

Schalock, R. L.; Verdugo, M.A.; Jenaro, C.; Wang, M.; Wehmeyer, M.; Xu, J. y Lachapelle, Y. (2005). "A cross-cultural study of quality of life indicators". *American Journal on Mental Retardation*, 110, 298-311.

Villar, F. (2005). "El enfoque del Ciclo Vital: hacia un abordaje evolutivo del envejecimiento". En S. Pinazo & M. Sánchez (Dir.), *Gerontología. Actualización, innovación y propuestas*. Madrid: Prentice-Hall (Pearson Educación). pp. 147-184.

Villar, F. et al. (2010). "Reasons for Older Adult Participation in University Programs in Spain". *Educational Gerontology*", 36, pp. 244-259.

Walker, A. (1996). "Actitudes europeas ante el envejecimiento y las personas mayores". *Revista española de investigaciones sociológicas*, 73, pp. 17-42

Yanguas, J. J. (2006). *Análisis de la calidad de vida relacionada con la salud en la vejez desde una perspectiva*

multidimensional. Madrid: IMSERSO, Colección
Estudios: Serie Personas Mayores.

Título:

Destellos de envejecimiento activo sobre fondo de inercias (y algunos retrocesos) institucionales: Las políticas locales para la autonomía y la participación de las personas mayores en España.

Autor de la contribución que se presenta:

Ramon Canal Oliveras,

Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona.

ramon.canal@uab.cat

Panel al que se dirige la contribución: (P-13 Envejecimiento)

Enero de 2015

Abstract:

En un mundo que envejece rápidamente, el paradigma del Envejecimiento Activo (EA) intenta repensar el rol social de las personas mayores, reconociendo su derecho a una vida autónoma y poniendo en valor sus muy diversas aportaciones a la sociedad. El EA que puede interpretarse como un impulso a la calidad de vida, como un derecho o como un factor de sostenibilidad económica del sistema de protección social.

El EA prefigura un programa político, y los gobiernos locales, a pesar de su fragilidad financiera, han dispuesto de competencias y de incentivos suficientes como para participar de él. El análisis de las políticas municipales de EA en el periodo 2002-2012, elaborado a partir de ocho estudios de caso, permite constatar es que el paradigma del EA es conocido y ha sido desplegado a partir de programas y servicios específicos de participación, promoción, dinamización y atención. En algunos casos se identifican también experiencias innovadoras de fortalecimiento de las redes comunitarias y de implicación de las personas mayores en prácticas de autogestión y co-decisión.

Sin embargo, no parece que los ayuntamientos hayan asumido todavía ni el potencial transformador ni las implicaciones institucionales (integralidad, transversalidad, participación) del EA. Por otro lado, las personas mayores lastradas por problemas de salud, o económicos, o por falta de red social, han permanecido al margen de estas políticas. Los recortes en prestaciones y servicios sociales, así como la erosión de la autonomía local, plantean nuevos obstáculos y dilemas a la hora de configurar políticas de EA más efectivas e inclusivas.

Palabras clave: Envejecimiento, Participación, Autonomía, Políticas, Local

Abstract:

In a rapidly aging world, the Active Ageing (AA) approach attempts to rethink the social role of older people, recognizing their right to an independent life and highlighting their diverse contributions to society. AE can be interpreted as a boost to the quality of life, as a human right or as a factor of economic sustainability of the social protection system.

AA foreshadows a political program, and Spanish local governments, despite their financial fragility, have had the sufficient competences and incentives to participate in it. The analysis of AA municipal policies of in the period 2002-2012, drawn from eight case studies, allows finding is that the AA approach is known and has been deployed through specific programs and services for participation, promotion, revitalization and attention. Among them several innovative experiences, consisting in strengthening community networks and involvement of older persons in self-management practices and co-decision, could be identified.

However, it seems that municipalities have not yet assumed the whole transformational potential and the institutional implications (comprehensiveness, joining-up, participation) of AA. On the other hand, older people suffering from health problems, or economic, or lack of social network, have remained outside of these policies. The cuts in social benefits and services, as well as the erosion of local autonomy, pose new obstacles and dilemmas when configuring more effective and inclusive AA policies.

Keywords: Ageing, Participation, Autonomy, Policies, Local

INTRODUCCIÓN: LA IDEA Y LOS ENFOQUES DEL ENVEJECIMIENTO ACTIVO APLICADOS A LA ESFERA LOCAL

El concepto Envejecimiento Activo (EA) hunde sus raíces en teorías desarrolladas por la psicología y la gerontología a lo largo del siglo XX, como sería el caso de la teoría de la actividad, la del envejecimiento exitoso y la del envejecimiento productivo (Moulaert y Paris, 2013:117). Con todo, en los últimos 15 años, a caballo de diversos hitos académicos y políticos, ha logrado presentarse como una mirada nueva, esencialmente positiva, a la cuestión del envejecimiento. Éste es presentado como un proceso vital inevitable, que comporta peajes dolorosos, pero también oportunidades de realización y plenitud personal. Envejecemos durante (casi) toda la vida, y se puede hacer mejor o peor en función de las condiciones del entorno y de las opciones de vida de cada uno. En este sentido, el EA parte de la premisa de que la actividad, entendida en un sentido muy amplio y siempre adaptada a las condiciones funcionales de cada persona, resulta esencial para mantener la autonomía personal y el bienestar hasta el final de la vida. Manteniéndose activas, las personas mayores se hacen bien a sí mismas y al conjunto de la sociedad. Todo ello justifica que se otorgue al EA un fuerte valor normativo y que su promoción se convierta en una misión más de las que la sociedad (y más una sociedad notablemente envejecida como la española) traslada a sus instituciones públicas.

Como toda idea general, el EA se puede pensar y contar de varias maneras; y es importante discernirlas porque cada marco interpretativo contiene, potencialmente, un programa político distinto. En el proyecto de investigación en el cual se adscribe el presente trabajo, a partir del análisis de un conjunto de documentos internacionales clave (NNUU, 2002; OMS, 2002; OMS 2007), se identificaron las siguientes narrativas o marcos interpretativos sobre el EA¹.

- **EA entendido como calidad de vida y desarrollo personal.** El envejecimiento es concebido como un logro histórico de la humanidad, pero las sociedades actuales no están aún adaptadas a este cambio. Para conseguir una mejor calidad de vida y bienestar (físico, psicológico, emocional y social) en la vejez, se trata de mejorar las oportunidades

^P Proyecto de investigación “Envejecimiento activo, ciudadanía y participación: necesidades, aspiraciones y estrategias en torno a la autonomía y el empoderamiento en dos generaciones de personas mayores en España” (convocatoria Proyectos Cero 2011 en Envejecimiento de la Fundación General CSIC). Un primer avance de resultados fue expuesto en la comunicación de Eva Alfama, Ramon Canal y Marta Cruells “Las políticas de envejecimiento activo en el Estado español (2002-2012): ¿promoviendo la ciudadanía y la participación de las personas mayores?”, presentada en el IV congreso de la REPS celebrado en Alcalá de Henares el 6 y 7 de junio de 2013 (REPS, 2013:888-891).

de salud, participación y seguridad de las personas mayores, en el entorno de su vida cotidiana y en función de sus necesidades, capacidades y deseos. Pero una buena vejez se construye a lo largo de la vida, por lo que es necesario que se ofrezcan mejores servicios y oportunidades en la educación, en el trabajo, en la sanidad, la cultura, etc. en todas las fases del ciclo vital.

- **EA entendido como derecho humano.** Las personas tienen derecho a envejecer manteniendo su dignidad y su autonomía personal aun siendo vulnerables o dependientes. Esto conlleva fomentar la plena participación de las personas mayores en todos los ámbitos de la sociedad, considerándolas sujetos activos y no sólo meros objetos de atención. Para ello también es clave garantizar la suficiencia económica y la accesibilidad a los servicios, así como combatir el maltrato, el abuso y la discriminación por edad; lo que requiere, finalmente, cambiar las mentalidades y las actitudes, para pasar del paternalismo y la falta de respeto al reconocimiento de todo lo que aportan las personas mayores a la sociedad, ya sea trabajo remunerado, voluntariado social o cuidados en el seno de la familia.
- **EA entendido como factor de sostenibilidad del sistema de protección social.** El envejecimiento de la sociedad supone que la población activa debe asumir los crecientes costes sociales y sanitarios asociados a la vejez. Para sostener financieramente a largo plazo los sistemas de bienestar, seguridad social, salud y cuidado es básico reducir dichos costes (mediante políticas de promoción de la salud a lo largo de la vida; modificando las condiciones laborales; adaptando los sistemas de salud y cuidados a la atención a los enfermos crónicos; promoviendo la implicación de las familias en los cuidados). Por otro lado hay que aumentar los ingresos, promoviendo el empleo a todas las edades y alargando la vida laboral, lo que implica también mejorar la formación continua.

Sin llegar a ser mutuamente excluyentes, estas tres narrativas marcan prioridades de política pública claramente distintas. En cierta manera reflejan, respectivamente, el componente sociocultural, el componente sociopolítico y el componente socioeconómico del concepto. Tal y como ocurre con la idea del “desarrollo sostenible”, el EA versátil y maleable, lo que permite una aceptación generalizada pero a la vez lo hace vulnerable a las manipulaciones y genera dilemas de difícil resolución. Actores clave como la Comisión Europea parecen atrapados entre “dreams of autonomy and policy pragmatism” (Moulaert y Biggs, 2012:7); es decir, entre un EA focalizado en la participación (familiar, comunitaria, social, política) para materializar la autonomía y con ella los derechos y el bienestar de las personas mayores, y un

EA focalizado en el empleo, que básicamente interpela a los mayores a contribuir a la sostenibilidad del modelo económico y social vigente.

POLÍTICAS LOCALES DE EA

Oportunidades y límites del entorno institucional

Tal y como ha sucedido en otras oleadas de innovación en política pública, los promotores del EA otorgan a la esfera local una gran importancia². En este caso porque la participación entendida en sentido amplio –desde comprar en una tienda a votar en una asamblea- se sustancia en las relaciones cotidianas, de proximidad, esencialmente locales. Ahora bien, ¿qué pueden ofrecer los gobiernos locales españoles a la hora de fomentar la autonomía de las personas mayores, o de remover los obstáculos que la impiden?

El mandato constitucional de protección de las personas mayores (garantía de la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad, así como la promoción de su bienestar mediante "servicios sociales que atenderán los problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio"; Art. 50 CE), distribuye grosso modo las competencias entre el Estado Central (sistema de pensiones) y las comunidades autónomas (servicios sanitarios y sociales, así como la promoción de la cultura, el deporte y el ocio). A pesar de la atribución a las comunidades autónomas de los grandes servicios públicos del Estado de Bienestar (Colino y del Pino, 2011), aprovechando el incremento continuado del gasto público y los resquicios competenciales que ofrecía la legislación de régimen local³, desde 1979 y hasta el cambio de ciclo de 2008-2010 los ayuntamientos democráticos han sido capaces de desarrollar una amplia cartera de programas y servicios (Subirats, 1992; Brugué y Gomà, 1998), de los cuales no pocos dedicados a la promoción y asistencia a las personas mayores (Rivero, 2012). La amplitud competencial es otro factor que potencialmente ha jugado a favor de la implicación de los gobiernos locales en el EA, puesto que facilitaba dar a las políticas un enfoque integral

² El proceso seguido por el EA guarda cierto paralelismo con lo acaecido en otros ámbitos sociales y de política pública, donde nuevos paradigmas elaborados en foros internacionales (Ciudad educadora, Barcelona 1990; Ciudad sostenible, Rio de Janeiro, 1992 y Aalborg 1994; igualdad de género, Beijing, 1995) consiguieron dar más relevancia social y política a determinados temas (igualdad, sostenibilidad, educación...), e impulsaron en los gobiernos locales durante los años 90 y 00 la renovación, crecimiento y transversalización de las respectivas políticas (*Gender Mainstreaming*, Agenda 21 local, Ciudad educadora, entre otros).

³ Nos referimos a los artículos 25.1. (principio de competencia general), 25.2. (materias competenciales), 26 (competencias obligatorias), 27 (competencias delegadas) y 28 (actividades complementarias) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

y una gestión transversal. No obstante, una financiación local limitada al 12-14% del gasto público total, ha hecho muy difícil responder a tales expectativas y desplegar servicios con altos niveles de intensidad y cobertura.

Más que en la autonomía local cabe fijarse en las relaciones que se establecen con las administraciones de nivel superior, pues en España la prestación de servicios públicos depende en buena medida de la actuación conjunta de los diferentes niveles político-administrativos⁴, articulada y gestionada mediante una miríada de instrumentos, ya sean generales o particulares, impuestos desde arriba o acordados entre los gobiernos (las propias leyes y decretos, planes y programas, protocolos, convenios, subvenciones, entre otros; Agranoff, 2010). En muchos casos los gobiernos locales ejercen un rol ejecutor de tales acciones. En otros despliegan programas y servicios complementarios.

En este marco institucional, más allá de las posibles preferencias ideológicas, tanto el marco de la sostenibilidad económica como el de los derechos humanos se sitúan en ámbitos de política pública que son esencialmente competencia y responsabilidad del Gobierno Central y, en segundo término, de las comunidades autónomas. Por el contrario, el marco de la calidad de vida, en tanto que pone el énfasis en los elementos de entorno y de articulación social, a priori puede dar más juego a los gobiernos locales. El análisis que planteamos a continuación debe permitirnos ver hasta qué punto y de qué manera los ayuntamientos españoles hicieron uso de tales posibilidades en el período 2002-2012.

Políticas locales de EA en España 2002-2012: Análisis a partir de 8 estudios de caso

El estudio opta por un diseño de investigación basado en los estudios de caso, puesto que se trata, más allá de cuantificar acciones, de identificar y comprender las ideas que hay detrás de las políticas. En la elección de los casos se buscó cubrir la máxima diversidad posible de contextos territoriales y sociales, especialmente en la contraposición entre los entornos metropolitanos y aquéllos de carácter suburbano o rural, garantizando a la vez cierta variabilidad político-ideológica. La unidad de análisis son las políticas municipales de EA; es decir, aquéllas que son impulsadas y directa o indirectamente gestionadas por los ayuntamientos. La información sobre cada uno de los casos se obtuvo, primordialmente, a

⁴ Un caso paradigmático sería el despliegue de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

partir de fuentes secundarias, así como de entrevistas semiestructuradas y grupos de discusión con representantes políticos, personal técnico y administrativo, miembros de asociaciones y vecinos y vecinas de cada uno de los municipios.

Tabla 1. Municipios seleccionados como casos de estudio

Municipio	Población*	Tasa población 65 y más*
Madrid	3.233.527	19,4
Barcelona	1.620.943	20,9
Valencia	797.028	18,6
Sevilla	702.355	17,3
San Fernando de Henares (MAD)	41.376	9,4
La Garrotxa ⁵ (CAT)	59.286	19,9
Xàbia (CVA)	32.983	26,1
Aznalcóllar (AND)	6.192	13,8

Fuente: Fuente: Proyecto “Envejecimiento activo, ciudadanía y participación...”

*Datos extraídos del INE, correspondientes a 1 de enero de 2012.

La enorme diversidad de los casos permite ofrecer una panorámica más amplia pero pone límites claros a la comparabilidad de los resultados. Pues la aparente homogeneidad formal de las instituciones suele esconder una gran diversidad en el tipo de competencias asumidas y la manera como éstas son utilizadas. Hay que tener en cuenta que, más allá del número de habitantes y de factores como la estructura socioeconómica, la situación financiera o el liderazgo político, el margen de acción y la articulación específica de las políticas locales de EA en cada municipio depende en buena medida de la comunidad autónoma en la que se encuentra. Por ejemplo, en comunidades como Madrid o Andalucía, aunque desde modelos distintos, los gobiernos autonómicos han asumido un protagonismo más intenso en el despliegue de las políticas sociales.

⁵ Datos del Idescat correspondientes al conjunto de la comarca.

El difícil aterrizaje de una idea en las instituciones

Si nos atenemos a la producción discursiva, la implicación de los ayuntamientos con el EA ha sido más bien escasa, a excepción de aquellos casos en los que se ha tramitado la adhesión del municipio a la “Red de Ciudades Amigables con las personas mayores”⁶. En ocasiones parece todavía vigente en los gobiernos locales el imaginario del envejecimiento entendido como pérdida (de facultades, de obligaciones, de relaciones) fragilidad y retiro a un espacio propio y protegido del exterior. Es un imaginario plausible en las generaciones que crecieron con la dureza y la escasez de la postguerra, y remontaron el país con grandes sacrificios, pero su uso puede deslizarse fácilmente hacia la compasión, el paternalismo o la adulación interesada, todas ellas incompatibles con el ideal de la persona mayor autónoma⁷. En la mayoría de los casos sí se percibe una nueva mirada hacia las personas mayores, como sujetos más activos, capaces y dispuestos a participar en los diferentes ámbitos de la sociedad. El cambio estaría motivado sobre todo por factores demográficos, por las nuevas generaciones de mayores que encarnan e impulsan el cambio hacia políticas en las que las personas mayores no sólo son objetos sino también sujetos de la acción: “*Antes [las políticas de EA] estaban destinadas a que ellos estuvieran bien físicamente, barreras arquitectónicas, pero ahora es más participación activa*”. (Concejala).

Personal técnico que lleva tiempo implicado en el tema pone en sordina el carácter innovador del enfoque del EA, pues consideran que lo que se ha hecho es poner una etiqueta atractiva a un cambio que viene de lejos: *Si tú preguntas a cualquiera de los profesionales (...) por el envejecimiento activo, es un término, utilizado muy recientemente, más cerca del 2012 que del 2002, señalado desde el exterior, el que nosotros adoptamos ese término, o sea, lo escuchamos, nos parece tremendamente interesante y bueno, nosotros decimos “pero si en esto ya íbamos trabajando muchísimos años...”. Y cuando se quiere visibilizar y señalar algo, pues digamos que nos sumamos al carro, para que eso parezca que tiene que ver con eso, pero es independiente*. (Técnica municipal). Las visiones más escépticas niegan incluso la existencia de un cambio cualitativo y vinculan el grado de activismo de los mayores estrictamente a su estado de salud: “... *la gran mayoría de la gente envejece activamente*

⁶ Son Barcelona, Madrid y San Fernando de Henares.

⁷ Sirvan, a modo de ejemplo, las palabras de una Concejala de Bienestar Social (“*Entonces ese convenio lo vamos a realizar, porque a los pobres (refiriéndose a los mayores) cada vez les están prometiendo que vais a tener vuestro espacio real, y al final, pobres, nadie les da pues nada*”), o las de la alcaldesa de Valencia, dichas en la clausura de la XXI edición de la Semana de Homenaje a las Personas Mayores: “*lo merecís todo, todos los días*” (<http://www.informavalencia.com/actualidad/valencia/item/8957-el-ayuntamiento-rinde-homenaje-a-las-personas-mayores>).

ahora, hace 20 años y de aquí a 20 años (...) no envejecen activamente las personas que tienen por desgracia algún tipo de problemática que las hace más dependientes, en el plano físico, mental y tal, pero si no, la gente envejece activamente. Queda bien, porque es muy bonito esto de envejecimiento activo (...) pero es una tontería, en el buen sentido de la palabra”. (Directivo municipal). Las inercias organizativas hacen difícil acabar con la diferenciación operativa de las personas mayores entre autónomos activos y dependientes inactivos, a los cuales se les asignan, respectivamente, las políticas de EA y las políticas asistenciales.

La inexistencia de una concepción integrada y con visión a largo plazo de las políticas destinadas a las personas mayores parece ser la tónica general. Más allá de declaraciones o de propuestas electorales puntuales, era razonable esperar que hasta 2012 se hubieran elaborado planes o programas municipales sobre este tema. Pues bien, tales documentos brillan por su ausencia, incluso si los buscamos en ámbitos sectoriales, como las políticas sociales. El Ayuntamiento de Barcelona supone una excepción en este punto, pues en su Programa municipal para las personas mayores 2006-2010 ya hablaba de envejecimiento activo, priorizando la participación de las personas mayores en los diferentes ámbitos de ciudad (salud, deporte, formación, cultura, movilidad), sin dejar por ello de lado el despliegue de servicios de atención y promoción social, ni la relación de la persona con su entorno próximo. En el Plan (2013-2016) se explicita ya la intervención en numerosos ámbitos sectoriales: Servicios Sociales, Derechos Civiles, Salud, Vivienda, Seguridad, Movilidad, Igualdad, Parques y Jardines, Deportes, Educación, Cultura, Participación e Inmigración.

La no integralidad de las políticas de EA tiene su reflejo en la adscripción de las mismas en la organización municipal. Lo habitual es que tanto la delegación política como la correspondiente unidad administrativa dedicada a las personas mayores dependan de servicios sociales, y que en los ayuntamientos grandes, éstos a su vez estén englobados en áreas más amplias del tipo Acción Social, Progreso Humano o Familia. El presente análisis se centrará en las actuaciones que se llevan a cabo, o se promueven, o se apoyan desde estos ámbitos de la organización municipal. A efectos de taxonomía se han identificado y clasificado las acciones en cuatro grandes grupos.

Tabla 2. Tipología de programas y servicios municipales dirigidos a personas mayores

Ámbitos intervención	Ejemplos
Participación institucional	<ul style="list-style-type: none"> *Consejos de participación de personas mayores: A nivel de todo el ayuntamiento, a nivel de distrito, en los Centros de actividades de personas mayores *Otros consejos de participación sectoriales (Bienestar Social, por ejemplo) *Procesos consultivos y participativos específicos enfocados a las personas mayores. *Defensor del Mayor
Promoción sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> *Centros de actividades de personas mayores *Tarjeta del mayor (transporte, ocio, descuentos, etc.) *Programas vacacionales *Oferta de actividades socioculturales, de ocio, de fomento hábitos de vida saludable. *Programas de impulso a las relaciones intergeneracionales. *Actividades intergeneracionales *Huertos urbanos *Homenajes a personas mayores *Oficinas de Atención al Mayor
Promoción de redes comunitarias	<ul style="list-style-type: none"> *Acciones comunitarias (buen vecindario, rutas seguras, acompañamiento de personas mayores que viven solas) *Bancos del tiempo y bancos solidarios *Programas convivencia intergeneracional *Promoción del voluntariado *Apoyo al movimiento asociativo de personas mayores
Atención social	<ul style="list-style-type: none"> *Servicios de atención domiciliaria *Servicios de tele-asistencia *Servicios de alimentación para personas mayores *Programas Respiro para cuidadores/as *Adaptaciones en la vivienda *Centros de día *Centros residenciales *Viviendas sociales para personas mayores

Fuente: Proyecto “Envejecimiento activo, ciudadanía y participación...”.

Políticas de Participación Ciudadana

En todos los municipios estudiados existen mecanismos para encauzar la participación de las personas mayores en el desarrollo de las políticas dirigidas a este sector de la población:

desde el diálogo cotidiano e informal con las entidades a espacios de trabajo estables con las juntas directivas de los Centros Municipales de Personas Mayores (CMPM), pasando por la puesta en marcha de consejos consultivos –ya sean generales, temáticos o de distrito- en los que hay mesas o comisiones específicas de personas mayores que suelen abrirse a sindicatos, organizaciones profesionales, asociaciones de mayores, partidos políticos y otros tipos de asociaciones.

Aunque la interlocución parece haber mejorado en los últimos años, sobre todo en los municipios más grandes, el diálogo de los poderes públicos con las personas mayores ha sido tradicionalmente condicionado, bien por la tendencia a la infantilización del colectivo, bien por los intereses electorales de los responsables políticos. Otras voces destacan la dificultad de promover prácticas de participación entre unas generaciones -especialmente las más mayores- que no se han socializado en un contexto democrático y que oscilan entre la pasividad y la reivindicación permanente. La experiencia acumulada de colaboración con el ayuntamiento, así como a la entrada de generaciones de personas mayores con una cultura política distinta, parecen estar provocando un cambio hacia una participación más autocrítica y a la vez más ambiciosa. Más allá de los espacios para el intercambio de información y la consulta, como veremos más adelante, los CMPM abren también la posibilidad de incorporar formas de cogestión y de codecisión por parte de las asociaciones de mayores, aunque limitadas a cuestiones de funcionamiento cotidiano y programación de actividades en los centros.

En la mayor parte de los casos analizados también se han impulsado mecanismos que buscan una participación de la ciudadanía en general en torno a ámbitos diversos de política pública, como la implantación de presupuestos participativos, agendas 21 locales, foros ciudadanos, portales de e-democracia, convenciones sectoriales, audiencias públicas, encuestas de opinión y mecanismos de reclamación de derechos, entre otros. De todos ellos solamente los presupuestos participativos y los planes de barrio incorporan la opción de participar en la toma de decisiones. Existen diferencias notables entre municipios, tanto en lo que se refiere a la cantidad y variedad de instrumentos, como respecto a la intensidad con la que se fomenta la participación. Aunque es generalizada y recurrente la crítica por el hecho de que los discursos institucionales en pro de la participación no se traduzcan en prácticas consistentes y efectivas: *“Pero en el fondo, es la forma en que tenemos de participar en la vida pública, que es, vamos, bajo mínimos, bajo mínimos. Cada 4 años votar, se crea un consejo para que alguien tenga una posibilidad de tal, pero no... Eso no es participación real”* (Técnica municipal).

Otra cuestión relevante es la de la representatividad. En cuanto a los mecanismos sectoriales, la mayoría se centran en la participación de las entidades. Excepcionalmente encontramos las encuestas y consultas impulsadas en Madrid, que buscan la opinión individual de las personas usuarias de los servicios, la Oficina del defensor del Mayor en Valencia y algunos procesos de participación en Barcelona. Si pasamos a los mecanismos generales, destaca el modelo del Foro ciudadano de San Fernando de Henares, en el cual se seleccionan los participantes de forma aleatoria del padrón municipal. En aquellos municipios en los que no se han desarrollado mecanismos más generales y abiertos, la participación de las personas mayores queda restringida a aquellas que están vinculadas a entidades y particularmente a los centros de mayores.

Políticas de Promoción sociocultural

Este tipo de intervenciones han constituido el principal foco de las políticas de envejecimiento activo en el ámbito local. Se trata de crear y/o mejorar las condiciones para que se establezcan interacciones y redes sociales, tanto entre las personas mayores como entre las distintas generaciones. Los estudios señalan que la participación social de las personas mayores tiene un valor intrínseco -les aporta bienestar- a la vez que es clave para poder ejercer una ciudadanía activa.

En los municipios analizados el objetivo principal en este ámbito ha sido ofrecer -o en su caso ampliar- programas de actividades sociales, culturales, deportivas dirigidas específicamente a las personas mayores. Esto se ha vehiculado fundamentalmente a través de los centros municipales de personas mayores (CMPM), cuyo número de miembros o usuarios ha ido aumentando con los años. Según una encuesta del IMSERSO, un 39,3% de las personas mayores visita algún centro social o asociación de mayores a lo largo de la semana (Del Barrio y Sancho, 2012). Aunque el tipo de actividades es parecido en todos los CMPM, se constatan diferencias en cuanto a la concepción de los propios centros, en función del grado del grado de autonomía en la gestión de los mismos, de la disponibilidad de servicios asistenciales en los propios centros y del peso que se dé al trabajo social en relación con la dinamización sociocultural y lúdica.

Creados en los años 70 del siglo XX, en los últimos 20 años los CMPM han vivido un largo y profundo proceso de transformación. Es en los 90 cuando los gobiernos municipales

empezaron a utilizarlos como espacios de información sobre servicios públicos y a concebir programas específicos de animación sociocultural para las personas mayores. Estos se concretan en una notable oferta formativa, de promoción de la salud (psicomotricidad, gimnasia, talleres de memoria, charlas sobre nutrición y hábitos saludables, etc.) y de ocio, como salidas culturales y excursiones, bailes y juegos, entre otros. Es indudable que tales actividades han contribuido a aumentar notablemente la participación social de las mujeres mayores, sobre todo en el ámbito rural y en pequeños municipios. Cada vez más la oferta municipal ha sido complementada con iniciativas promovidas por los propios socios y socias de los centros, en las cuales se involucran como gestores, e incluso como talleristas o monitores. Este sería el caso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En un contexto de fuerte demanda de formación, algunos municipios cuentan con el apoyo de un voluntariado específico para la alfabetización digital. El creciente activismo de los usuarios de los CMPM pone en evidencia la tensión entre una concepción de los centros como contenedores de actividades que se consumen de forma pasiva y una concepción que prioriza la participación activa, ya sea en la toma de decisiones o en la co-producción de actividades e incluso de conocimiento.

El modelo organizativo y de gestión de los CMPM se basa por lo general en una asamblea de socios y socias que elige entre sus miembros una junta directiva que se encarga de gestionar el centro con el apoyo y la dinamización de personal técnico proporcionado directa o indirectamente por el ayuntamiento (coordinadores, animadores socioculturales, informadores, etc.). Es un modelo que genera estabilidad y una notable eficacia, pero también algunas disfunciones graves cuando se patrimonializan las entidades, se bloquea la renovación de personas y contenidos, y la mayoría de los socios y socias permanecen totalmente al margen de la gestión de los centros. Durante la última década muchos ayuntamientos han intentado reformar este modelo, pero su intromisión ha topado con una fuerte resistencia por parte de las entidades. Es un reto de futuro definir de forma más ajustada el rol de la administración en tanto que facilitadora de procesos de participación social; rol que debería ejercer sin imposiciones y desde el respeto a la voluntad de autogestión de los usuarios de los centros.

La capacidad de adaptación y el éxito de los CMPM han sido más que notables. Aun así, su futuro es cada vez más incierto, pues aunque las nuevas generaciones de personas mayores dedican mucho más tiempo a actividades formativas, deportivas y de ocio activo, prefieren escoger y realizar por su cuenta las actividades antes que dejarse guiar por ofertas

institucionales específicas. Estamos ante un cambio social estructural que acabará forzando a los ayuntamientos a repensar el modelo de promoción social, los espacios y el tipo de actividades que se ofrecen a las personas mayores. Uno de los dilemas que se plantea es si sería mejor mantener los CPM o bien suprimirlos y destinar los recursos a fomentar la dinamización sociocultural desde espacios más generalistas. Por el momento en todos los casos la opción escogida ha sido efectuar una reestructuración de los CPM, acompañada de un cambio de normativa, para que puedan convertirse en puntos de participación y dinamización social realmente abiertos a todas las personas mayores del barrio o del municipio. Para ello es esencial que los centros dispongan de capacidad para realizar intervención psicosocial preventiva y que no excluyan a las personas mayores discapacitadas, ni a las que padecen de mala salud, ni a las que cuentan con escaso capital cultural o social. Otra línea de reforma es la apertura de los CPM a su entorno más próximo, a los equipamientos y entidades de cada barrio –como bibliotecas públicas y centros cívicos- y a otros sectores de la población. Se han dado experiencias de trabajo en red para realizar actividades o proyectos vinculados a la salud, la igualdad de género o la mediación intercultural, aunque de momento se trata de actuaciones puntuales, promovidas por el personal técnico y sin una estrategia más amplia al respecto. Desde las propias juntas de los centros también se va tomando conciencia de que, para poder abrirse al conjunto de la población y conseguir la adhesión de las nuevas generaciones de personas mayores, se necesitará una gestión más dinámica y participativa.

Más allá de los CPM, algunos municipios han desarrollado otro tipo de servicios o actividades de promoción cultural y social. Son muy bien acogidas las actividades formativas ofrecidas por parte de las universidades, o en su defecto desde centros de educación secundaria, que por lo demás aportan también el valor de la relación intergeneracional. En las grandes ciudades se suelen ofrecer además programas promocionales, como la tarjeta para el transporte público gratuito, o contribuciones económicas para ampliar el programa de vacaciones y viajes, en convenio con el IMSERSO. Un programa más innovador, en la línea del ocio activo, es el que se plantea con los huertos urbanos.

A todo ello deben sumarse los servicios creados para hacer llegar a las personas mayores toda la información relevante sobre las posibilidades que el municipio ofrece en torno al EA. La web “La voz de la experiencia”, gestionada por el Ayuntamiento de Madrid, es una práctica significativa.

Finalmente cabe mencionar la existencia de algunas iniciativas para fomentar el reconocimiento de las aportaciones de las personas mayores y con ello combatir determinados estereotipos y prejuicios edadistas. Algo que forma parte de los fundamentos del EA pero que raramente se pone en práctica. Ejemplos destacados serían la Semana de Homenaje a las personas mayores de Valencia, o el proyecto de creación audiovisual de San Fernando, mediante el que se da la oportunidad a un grupo de personas mayores para expresar su punto de vista sobre la sociedad actual.

Políticas de promoción de redes comunitarias

Hasta el momento la apuesta de los municipios por el fortalecimiento de las redes comunitarias ha sido, en general, mucho más secundaria que la desplegada para la promoción social. Lo que sí se da de forma generalizada son acciones de apoyo al voluntariado y al movimiento asociativo, bien a través de subvenciones bien a través de aportaciones en especies (espacio, infraestructura, asesoramiento, etc.). Hay que partir del hecho que en España la dedicación de las personas mayores a actividades de voluntariado es baja en comparación con los países de su entorno europeo, si bien está creciendo notablemente en las cohortes que ahora tienen de 50 a 69 años. En este sentido, el voluntariado que se está generando alrededor de los CPM, de la formación en nuevas tecnologías, o en los huertos urbanos, es un signo de esperanza para cambiar la lógica y trascender el estereotipo de persona mayor meramente receptora y consumidora de programas. Por lo demás, hay personas mayores implicadas en todo tipo de asociaciones, ya sean de tipo cultural, deportivo, vecinal o social.

En cuanto a la promoción y encuadre institucional del voluntariado destaca el caso de Madrid, ya sea teniendo a las personas mayores como objetivo (voluntariado en centros de día o residencias, por ejemplo), o implicando a mayores en proyectos del ámbito de la salud y del cultural (voluntarios en museos, mayores que enseñan Madrid, etcétera). Hay otro tipo de programas dirigidos a fortalecer la solidaridad de la comunidad (el vecindario, el barrio) con las personas mayores, para facilitar que éstas puedan seguir en su hogar. Sería el caso del Caminos Seguros de Valencia, del Radars y Baixem al Carrer de Barcelona y Tardors Dignes de la Garrotxa. En el marco de las Comunidades de Aprendizaje de Aznalcóllar se han establecido grupos en los que los mayores y personas de distintos sectores colaboran con los centros educativos. En Xàbia se trabaja para superar las barreras lingüísticas que traban la

relación entre las distintas comunidades. Por un lado encontramos el proyecto Hablemos, de intercambio lingüístico; por el otro el voluntariado lingüístico en el museo local, con la intención de abrir sus contenidos a los residentes que no dominan las lenguas locales. También cabe mencionar la existencia de actuaciones de tipo generalista, dirigidas a fomentar las redes sociales y comunitarias, como la creación de bancos del tiempo y redes de intercambio solidario. Aunque no están explícitamente orientadas a las personas mayores, su participación en ellas puede ser relevante. Finalmente cabe destacar la apuesta de Barcelona por las acciones comunitarias, en las cuales se da una alta participación de las personas mayores cuando están vinculadas a cuestiones de buen vecindario, voluntariado o salud.

Políticas de atención social

Este es un ámbito de intervención pública claramente diferenciado de los anteriores, por varias razones. Se dirige a un público bastante más reducido, genera un coste por usuario muy superior y la implicación de otros actores, públicos y/o privados, es constante. De hecho, desde una perspectiva del EA centrada en las actividades socialmente reconocidas, su adscripción al mismo podría ser discutible. No es inhabitual constatar como las concejalías delegadas de personas mayores se ocupan *“especialmente de lo que son las personas mayores que están más o menos integradas y que se pueden valer por sí mismas”*, a pesar de que *“donde tenemos los déficits son (sic) precisamente en esa gran parte de la población mayor o de personas mayores que tienen algún tipo de dependencia o tienen algún tipo de hándicap que no les permite poderse defender ellos mismos o ellos solos (...) y eso claro, eso pues vale dinero”* (Técnico/a de la administración). No estamos de acuerdo con esta separación, pues, de acuerdo con Walker (Moulaert y Paris, 2013:117), consideramos que el EA también debe ser aplicable a las personas mayores que padecen un grado más o menos intenso de dependencia. Es aquí precisamente donde se pone a prueba la fortaleza de la autonomía personal como objetivo de las políticas de EA. Si entendemos la autonomía como capacidad de tomar decisiones sobre la propia vida, es indudable que ante determinadas limitaciones funcionales sólo puede haber opciones reales si se cuenta con cierto apoyo logístico, económico e incluso emocional.

A pesar de la aceptación que pueda tener el nuevo discurso, en la práctica asistencial la aceptación de la autonomía entendida como autogobierno y capacidad de decisión de las personas mayores se encuentra aún en un estadio muy inicial. En general se detecta poca

presencia del conocido como modelo de atención centrada en la persona, y allí donde se intenta son comunes los obstáculos de tipo organizativo, logístico y de gestión, sobre todo en los equipamientos de mayor tamaño. Incluso existe la percepción de que algunos aspectos de la llamada *Ley de Dependencia* dificultan una comprensión amplia del EA, en tanto mantienen una visión más centrada en la dotación de servicios que en las capacidades de las personas mayores. Con todo, también en este punto se han desarrollado iniciativas de interés. En Madrid se ha optado por trabajar a través de la sensibilización, la formación, el intercambio de buenas prácticas y la inclusión de la atención centrada en las personas en las condiciones de los servicios externalizados. En Barcelona se ha incluido esta cuestión en los criterios de evaluación interna, iniciando un proceso de acreditación de equipamientos bajo estándares internacionales. También es destacable la apertura del debate acerca de qué es una buena atención y cómo garantizar la autonomía.

Por lo que se refiere a la oferta de servicios, se observa que en los casos estudiados se produjo en la década 2000-2010 un aumento muy significativo en la disponibilidad de servicios asistenciales para las personas mayores; tanto en número de usuarios como en plazas de atención domiciliaria, tele-asistencia, centros de día, y centros residenciales. Sin embargo, este crecimiento presenta notables diferencias interterritoriales. Y pese a la mejora, España sigue estando significativamente por detrás de la media europea.

Salvando todas las diferencias, en la dimensión asistencial los entes locales han aplicado un patrón bastante común, en la línea de promocionar que las personas mayores puedan mantenerse en su entorno próximo y familiar en las mejores condiciones y el máximo de tiempo posible. De los municipios estudiados, Madrid y Barcelona son los que más énfasis han puesto en este tipo de servicios, consiguiendo mayores tasas de cobertura. También son, junto con la Garrotxa, los casos donde se está ofreciendo una mayor diversidad de servicios. En contraposición, Valencia destaca por su debilidad en la provisión de servicios, hecho que, añadido al bajo nivel de intervención del ámbito autonómico, sitúa a esta ciudad en una peor situación. En este sentido, aunque Sevilla tenga también índices de cobertura muy bajos en sus servicios municipales, dispone de una potente oferta de la Junta de Andalucía. El servicio de tele-asistencia ha ido ganando en complejidad a lo largo de los años, pues a la inicial tele-alarma se han ido incorporando servicios adicionales como el asesoramiento telefónico (vinculado a campañas de sensibilización), el seguimiento a personas mayores vulnerables o en situación de soledad, la instalación de periféricos y sensores para mayor seguridad o incluso, como en el caso de Madrid, un servicio específico de actividades y salidas culturales

en grupo para personas mayores que están solas, con transporte adaptado y acompañamiento de profesionales.

La ayuda domiciliaria suele consistir en atenciones o cuidados personales, sociales y técnicos en el hogar, realizados por asistentes externos. Así, se da apoyo a la higiene personal, a la movilidad dentro del hogar, a la toma de medicamentos e ingesta de alimentos, así como acompañamientos puntuales fuera del hogar, recogida y gestión de recetas o documentos. Respecto a la atención doméstica, puede incluir limpieza o ayuda en la limpieza cotidiana de la vivienda, lavar, planchar y ordenar la ropa, adquisición de alimentos y otros productos básicos a cuenta del usuario, y preparación de comidas. El servicio de alimentación a domicilio se ofrece en 5 de los 8 municipios analizados, aunque la tasa de cobertura es extremadamente baja. En 4 de los 8 municipios también se ofrecen programas de respiro, formación y ayuda a cuidadores.

Otro ámbito de actuación ha sido la adaptación de viviendas de personas mayores. Ésta es una cuestión clave en la mejora de la calidad de vida de las personas, en la prevención de caídas y otros problemas físicos, y que tiene un gran impacto a la hora de facilitar las tareas de cuidado. No obstante, no ha recibido suficiente atención, pues aparentemente sólo 3 municipios han intervenido en este ámbito. Algo parecido sucede con las viviendas con servicios para personas mayores, una apuesta novedosa en la que sólo destacan Barcelona y La Garrotxa.

Respecto a los centros de día, lo más destacable es el aumento generalizado del número de plazas en casi todos los casos estudiados. En una comarca eminentemente rural como la Garrotxa se ha priorizado ante todo la equidad territorial en el acceso, por lo que se ha optado por reforzar el transporte y potenciar servicios pequeños y sostenibles (de unas 50 plazas), que garanticen la proximidad del usuario, aunque sea a costa de no poder contar con todas las prestaciones que pueda ofrecer un equipamiento de mayor tamaño. Finalmente, en cuanto a las residencias para personas mayores, el avance ha sido en general más lento y aquí sobresale de nuevo el caso de Barcelona.

Visto en conjunto, lo que diferencia a los municipios más comprometidos con la atención es la opción por una tele-asistencia amplia y potente (caso de Madrid), o bien por servicios residenciales específicos para personas mayores (los dos casos de Cataluña).

DISCUSIÓN

¿Hay que acabar con los programas y servicios “para mayores”?

El EA no plantea una normatividad y una política pública “sólo para mayores”, sino que impulsa un cambio social para superar el prejuicio edadista y conseguir que las personas mayores, en función de sus deseos y capacidades, puedan participar en condiciones de igualdad en los diversos ámbitos sociales e institucionales. Ahora bien, no está del todo claro cuál sería la mejor forma de conseguirlo. Tanto si observamos la participación, como la promoción sociocultural, como las redes comunitarias, diríase que, en la configuración de sus espacios, las personas mayores se debaten entre dos lógicas: ¿mejor “entre nosotros”? ¿o mejor “mezclados con los demás”? Seguramente ambas cosas tienen sentido, pues tan necesaria es la calidez y la cohesión del grupo de semejantes (*bonding social capital*) como la apertura a otras realidades y posibilidades (*bridging social capital*).

En la práctica, el trabajo intergeneracional no resulta sencillo y no puede decirse que haya llegado a estructurarse todavía como ámbito de intervención del EA. Aunque se conocen experiencias exitosas de equipamientos en que jóvenes y mayores se mezclan y colaboran cotidianamente, o de implicación de personas mayores en la dinámica de los centros educativos, en otros proyectos se han revelado crudamente las limitaciones de los contextos artificiales y las relaciones forzadas. Probablemente sea más razonable apostar por el potencial de los espacios compartidos (bibliotecas, centros cívicos, etc.) y por los proyectos que incentiven la cooperación entre las generaciones que son más próximas entre ellas; especialmente la de los “jóvenes-mayores” (indicativamente, entre 60 y 75 años) con los “mayores-mayores” (de 80 en adelante).

Límites, recortes y rupturas

En paralelo a su progresiva consolidación institucional⁸, el paradigma del EA ha sido ya objeto de diversas revisiones críticas (Walker, 1999; Moulaert y Biggs, 2012). Éstas se centran esencialmente en el riesgo de que el EA, que surge con la pretensión de revalorizar la vejez en todos los sentidos, acabe convirtiéndose en un estándar rígido, utilizado para forzar determinados comportamientos (como el alargamiento de la permanencia en el mercado

⁸ Visible en elementos tan simbólicos como la decisión de las instituciones europeas de dedicar el año 2012 al “Envejecimiento Activo”.

laboral) y en último término para discriminar entre mayores aptos y no aptos para la vida social. No es éste el espacio para profundizar en tal debate, pero sí para constatar que, a tenor de los enfoques y las prácticas observadas en los municipios españoles, tal riesgo es real. Por lo general, se ha partido de una concepción de las personas mayores como grupo homogéneo en cuanto a deseos y necesidades, por lo que no se plantea cómo adaptar el programa del EA a las muy diversas situaciones en las que se pueden encontrar las personas mayores, en función de su nivel de salud y capacidad funcional, pero también de características como el género, la clase social, el nivel formativo o la adscripción cultural, entre otras. Al no contemplar la diversidad ni asumir la promoción de la igualdad como objetivo, los principales beneficiarios de los programas de EA han sido personas con un perfil muy concreto: funcionalmente autónomas, autóctonas, con tiempo y con recursos económicos suficientes como para costear el copago exigido en buena parte de los servicios y actividades.

A esto se añade el hecho de que la implantación del EA como programa político por parte de los gobiernos locales españoles haya coincidido con el estallido de la crisis y el posterior repliegue del gasto público. Frente al virtual desmantelamiento de la Ley de Dependencia, desde los ayuntamientos se ha apostado por mantener los servicios de atención ya desplegados, aunque su escasa capacidad económica no les ha podido evitar graves deterioros en los mismos. En cambio, sí se han mantenido prácticamente intactos los mucho menos costosos programas de promoción sociocultural. El resultado final es un incremento de las desigualdades de poder y de oportunidades en el colectivo de las personas mayores, que resulta especialmente grave en relación con la igualdad de género. Si hasta ahora las mujeres han tenido una presencia muy notable, incluso mayoritaria, en los programas de promoción y en las redes comunitarias, los impactos económicos y familiares de la crisis han forzado a muchas de ellas a abandonar o a reducir fuertemente tales actividades: *“Es que es lógico, ¿en qué voy a participar? Si no tengo ni ganas ni ánimos ni recursos. Hay mayores que se están desdoblando, hay mayores que están con niños e incluso haciendo trabajos cuidando a otras personas mayores, limpiando casas sin poder... Todas esas cuestiones las tenemos que tener en cuenta, estamos hablando de una población que participa, pero los que participan suelen estar con esto cubierto. Pero actualmente la sociedad tiene muchos casos de mayores que no pueden dedicarse a participar.”* (Grupo de discusión). Los cambios demográficos y sociales auguran una crisis estructural de los cuidados que podría suponer un enorme retroceso para la calidad de vida en la vejez.

Otro elemento de ruptura a considerar es el que se plantea con la reforma del régimen local aprobada por el Gobierno Central a finales de 2013⁹. La nueva ley, duramente criticada desde muchos sectores e impugnada ante el Constitucional, comporta, además de un férreo control presupuestario, el cierre competencial de los ayuntamientos y la práctica supresión de sus ya escasas competencias en servicios sociales, sanidad y educación. Las competencias deberán ser transferidas a las comunidades autónomas, y aunque en principio sean susceptibles de delegación, no hay ninguna garantía de que esto suceda, y si lo hace será bajo las condiciones y el control de la administración delegante. Lo que podría pasar también es que algunas de las competencias transferidas acaben desapareciendo de la cartera de servicios públicos. Sólo aquellos ayuntamientos que estén completamente saneados podrán plantearse, y con muchas reservas, la prestación de servicios no obligatorios para cubrir necesidades no resueltas; lo que abre de nuevo la puerta a la desigualdad, esta vez en clave territorial. La aplicación estricta del principio “una administración, una competencia”, clave de la reforma, podría resultar muy perjudicial para el despliegue de políticas que, como es el caso del EA, precisan un enfoque integral, una articulación multinivel y una amplia e intensa implicación social (Wollmann; 2014:60).

CONCLUSIONES

Una primera y apresurada conclusión del trabajo podría ser que el tímido y desigual despegue de las políticas locales de EA ha sido abortado por la crisis y los recortes. Sin duda hay bastante de eso, y debemos situarlo en un proceso de reequilibrio entre las diversas perspectivas del EA, en el que los deseos de expansión de derechos y prestaciones ceden terreno ante las exigencias de la sostenibilidad económica de un sistema de bienestar inserido en el capitalismo globalizado. ¿Significa esto que la promesa de una vejez más participativa y autónoma para todos queda ahora mucho más lejos? No necesariamente. En este punto no podemos obviar que la crisis es expresión y en parte consecuencia de un cambio de época más profundo, que interpela a las instituciones y al conjunto de la sociedad española. Es imperativo adaptar los sistemas de producción, reproducción y cohesión social a la sociedad envejecida, caracterizada, entre otras cosas, por el creciente deseo de las personas de sentirse

⁹ Nos referimos a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

protagonistas activos de sus vidas y por la manifiesta incapacidad del sector público de garantizar, por si solo, una protección universal y plena de los riesgos asociados a la vejez.

Sin renegar de la herencia del Estado de bienestar institucional, de alguna forma habría que avanzar hacia sistemas del tipo *Welfare Mix* (público-privado-asociativo-comunitario; Zeman, 2010) que permitan responder a las necesidades de las diferentes generaciones y de las muy diversas personas presentes en cada generación. Bien entendido que tales sistemas sólo lograrán preservar la lógica del bien común si existe una implicación fuerte de los actores sociales en el diseño, producción y evaluación de bienes y servicios públicos; vengan estos de la administración o de la propia sociedad. Para ello, a su vez, será necesario articular espacios que favorezcan la autonomía personal y la implicación solidaria (intra e intergeneracional) con el cuidado de todas aquellas personas que necesiten apoyo para mantener una vida digna y autónoma hasta el final de sus días (Klie, 2014).

Espacios de este tipo tienen más sentido y más posibilidades de éxito si se plantean a escala local, en el terreno donde, para la mayor parte de las personas, se generan y se recrean día a día las relaciones más significativas. Y es en estos escenarios locales donde necesitamos disponer de actores que, sin pretender monopolizar nada, cuenten con el capital simbólico, el poder y los recursos suficientes (Stoker, 2011:27) como para ejercer de valedores de lo público y de nexos entre lo local y lo nacional/global (Barnett, 2011). Llamémosles ayuntamientos; ayuntamientos democráticos dispuestos a liderar el cambio hacia ciudades y pueblos más amigables con las personas mayores.

Referencias:

- REPS (2013): “Actas del IV congreso de la Red Española de Política Social”, 886-900; <http://www3.uah.es/congresoreps2013/inicio.htm>
- Agranoff, R. (2010): “Local Governments and their Intergovernmental Networks in Federalizing Spain”; Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Barnett, N. (2011): "Local Government at the Nexus?"; Local Government Studies, 37:3, 275-290.
- Brugué, Q. y Gomà, R. (coords.) (1998): "Gobiernos Locales y Políticas Públicas: Bienestar social, Promoción Económica y Territorio", Barcelona: Ariel.

- Colino, C. i del Pino, E. (2011): "Spain: The Consolidation of Strong Regional Governments and the Limits of Local Decentralization"; in: Loughlin, J., Hendriks, F. i Lidström, A. (Eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*; Oxford University Press, pp. 356-383.
- Del Barrio, E. y Sancho, M^a.T. (2012): "Vida cotidiana, valores, actitudes y la experiencia de envejecer"; en: Observatorio de personas mayores del IMSERSO.
- Klie, T. (2014): "Wen kümmern die Alten? - Auf dem Weg in eine sorgende Gesellschaft"; Munich: Pattloch-Verlag.
- Moulaert, T. y Biggs, S. (2012): "International and European policy on work and retirement: Reinventing critical perspectives on active ageing and mature subjectivity"; *Human Relations*, 0(0), 1-21.
- Moulaert, T. y Paris, M. (2013): "Social Policy on Ageing: the Case of "Active Ageing" as a Theatrical Metaphor"; *International Journal of Social Science Studies*; Vol. 1, N° 2, October 2013, 113-123.
- Naciones Unidas (2002): "Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento"; Nueva York: Naciones Unidas.
- Organización Mundial de la Salud (2002) "Envejecimiento activo: un marco político". En *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, 37(S2): 74-105.
- Organización Mundial de la Salud (2007): "Ciudades globales amigables con los mayores: una guía"; Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Rivero, Antonio (2012): "Estratègies i reptes de les polítiques públiques locals de gent gran"; en: Díaz, L. (Ed.): "Polítiques públiques dels municipis catalans"; Informe Pi i Sunyer, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, pp. 109-164.
- Stoker, G. (2011): "Was local governance such a good idea? A global comparative perspective"; *Public Administration*, Vol. 89, No. 1, 15-31.
- Subirats, J. (1992): "Gobierno local y políticas públicas. Apuntes en la España de los 90"; en: Brugué, Q. (Ed.) "El Govern Local", Barcelona: Anuari 1991 del Dept. de Ciència Política i Dret Públic de la Universitat Autònoma de Barcelona, 157-167.
- Walker A (1999): "The principles and potential of active ageing,. Keynote introductory report" (+annex 1); Bruselas: European Commission Conference on Active Ageing.

- Wollmann, H. (2014): “La reciente reforma del gobierno local en España -reflexiones desde una perspectiva comparada”; Cuadernos Manuel Giménez Abad, nº 8, diciembre 2014, 59-71.
- Zeman, P. (2010): “Konzeptionelle Grundlinien einer innovativen Kommunalpolitik für ältere Menschen“; en Bischof, C. y Weigl, B. (eds.): ”Handbuch innovativer Kommunalpolitik für ältere Menschen”, Berlin: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 19-36.

LOS RECURSOS SOCIOSANITARIOS EN LA ATENCIÓN A PERSONAS AFECTADAS DE PARKINSON. TENDENCIA EN LA ÚLTIMA DÉCADA Y PROPUESTA A CORTO Y MEDIO PLAZO

Sagrario Anaut Bravo (1), Neus Caparrós Civera (2), M^a Carmen Portillo (3). Equipo de investigación RENACE

(1) Dpt. Trabajo Social, Universidad Pública de Navarra- 31006- Pamplona-Navarra

sanaut@unavarra.es

948 166058

(2) Dpt. Derecho-Trabajo Social. Universidad de La Rioja.

(3) Dpto. de Enfermería de la Persona Adulta. Universidad de Navarra

Panel 13. Envejecimiento. Crisis y envejecimiento. Respuestas políticas y sociales. **Línea:** Cronicidad, atención y cuidado. Nuevas respuestas a viejos dilemas.

Resumen/abstract

Introducción: La cronicidad es una de las características de la enfermedad de Parkinson, al igual que la heterogeneidad y cantidad de recursos sociosanitarios que requiere. La aceleración de los cambios socioeconómicos de la última década hace pensar en posibles variaciones en los recursos demandados y en los empleados. Tomando el caso de Navarra, se presenta la comparativa entre los resultados obtenidos en 2008-2009 y los del 2013.

Metodología: El eje metodológico cualitativo ha sido la entrevista. En 2013 se realizaron 46 entre personas afectadas de Parkinson y familiares cuidadores principales. Para su captación colaboraron profesionales de: Centro de Atención Primaria de Salud, Consulta de Neurología de la Clínica Universidad de Navarra y la Asociación Navarra de Parkinson. La entrevista quedó articulada en 6 bloques temáticos centrados en la enfermedad y las respuestas de las personas enfermas y sus redes de apoyo (aceptación, adaptación e integración).

Resultados/conclusiones: En 2013, los discursos de las personas con EP y sus familiares cuidadores mantienen que el principal recurso en la atención es el soporte familiar, seguido a distancia por la asociación ANAPAR. No se ha producido una percepción real de los apoyos ligados a la atención de la dependencia aplicados desde 2007. Tampoco se han detectado variaciones en la demanda de recursos, salvo en las nuevas tecnologías. Se confirma la centralidad en la vida de cualquier persona el disponer de recursos personales, sociales, técnicos, materiales y económicos. No obstante, se apunta hacia nuevos modelos de cuidados.

Palabras clave: Parkinson, recursos de proximidad, apoyos, persona cuidadora, familiar cuidador.

1. Introducción

Sobre un contexto europeo de unas sociedades que siguen envejeciendo, la información cuantitativa referida a las enfermedades neurodegenerativas está impulsando estudios que analizan los cambios en la realidad sociosanitaria de las personas con estas enfermedades, así como propuestas de modificación en los modelos de actuación. Algunas de las estrategias que se han propuesto tratan de abordar la cronicidad en el sistema sanitario; otras se enfocan más hacia la promoción del envejecimiento activo y la prevención de enfermedades que se cronifican; y otras a respaldar diferentes respuestas para responder a las necesidades de cuidado en el entorno domiciliario.

Este marco sirve de referencia para estudiar la realidad vivencial de las personas con enfermedad de Parkinson (EP) y de sus familiares cuidadores principales en su relación con la disponibilidad de recursos para cubrir sus necesidades. La aceleración de los cambios sociales y económicos de la última década hace pensar en posibles variaciones en la diversa de los recursos socio-sanitarios para mantener una calidad de vida digna en cada estadio de la enfermedad. Tomando el caso de la Comunidad Foral de Navarra, se presenta la comparativa entre los resultados obtenidos en 2008-2009 y los del 2013.

2. Los cuidados de proximidad como eje vertebrador de una sociedad dinámica

En las últimas décadas ha proliferado, de manera notoria, la producción científica en el conjunto de la UE y, en particular, en España sobre el envejecimiento (Inzitari, 2010; Rodríguez-Rodríguez, 2012), la dependencia (Escudero, 2007; Arriba y Moreno, 2009) y la discapacidad (Casado, 2005; Anaut-Bravo et al, 2014). Las investigaciones geo-sociológicas han ido detectando y explicando las rápidas transformaciones demográficas (Pérez y Abellán, 2014), las relaciones inter e intra-generacionales (Sánchez, 2007) y la distribución de las responsabilidades sociales de los cuidados, así como la articulación de las respuestas públicas a las necesidades de cuidados de larga duración (Murphy, et al., 2006; Rojo-Pérez, 2009; Marbán, 2011).

Estas y otras cuestiones han emergido con fuerza a partir de la aprobación, en 2006, de la Ley de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia y la conclusión de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad¹. Su posicionamiento discursivo ha colocado el foco de atención

¹ En España ha dado paso al Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

en la dimensión social de los procesos de envejecimiento, dependencia o discapacidad, reduciendo la centralidad de la dimensión más clínica y sanitaria de los mismos. Ello ha derivado en un replanteamiento de los modelos de atención existentes (Peralta López, 2010; Serrano, Artiaga y Dávila, 2013) y, con ellos, de los recursos a los que puede accederse (Marbán, 2011). Enfoques, como los socio-pedagógicos o los centrados en los derechos humanos, están enriqueciendo la reorientación de los modelos de atención y el desarrollo de recursos adaptados a las necesidades de cuidados (Bermejo García, 2010; Díaz-Veiga et al, 2014). Lo mismo puede decirse de las aportaciones de otros campos como la economía, que reclama un espacio para los recursos económicos en la calidad de vida personal, familiar o comunitaria (Rodríguez-Rodríguez, 2011).

Este marco analítico general, que incluye las estrategias familiares en la provisión de cuidados a sus miembros y las diferentes fórmulas en las que se establecen las relaciones entre las distintas administraciones públicas y las unidades familiares, está abriendo cauces de reflexión interesantes como los de R. Martínez Buján (2011) o de Serrano, Artiaga y Dávila (2013).

A comienzos del XXI, las publicaciones internacionales sobre las cuestiones apuntadas habían llegado a afirmar que las políticas sociales no se enmarcaban tanto en “regímenes de bienestar” como en “regímenes de cuidado” (Williams y Gavanas, 2008). El desafío que se había abierto a la política social con esta nueva realidad se ha visto sobredimensionado ante el impacto de la crisis económica-financiera y su prolongación temporal, en particular en países como España (Marbán, 2011; Gómez y Buendía, 2014).

Este contexto conduce la reflexión hacia el objeto de estudio de la presente comunicación. La enfermedad de Parkinson (EP) está siendo objeto de estudios multidisciplinarios por el aumento de casos diagnosticados y las implicaciones sociosanitarias que la acompañan (García-Ramos, 2013; Arroyo, 2013). Está reconocida como la segunda enfermedad neurodegenerativa más frecuente en las personas mayores de 65 años, después del Alzheimer (Van Den Eiden, 2003).

Hasta el momento se dispone de abundante literatura sobre los cambios físicos y psicosociales que experimentan las personas con EP y sobre los avances en materia de diagnóstico y tratamiento (Wirdefeldt et al., 2011; Frades Payo et al, 2009). Estas investigaciones valoran, asimismo, el impacto de la EP sobre la morbilidad general, la terapéutica y los diversos recursos de atención del sistema sanitario.

Con este bagaje y el impulso de la investigación sobre el envejecimiento de la población, se han ido elaborando, centrados en las políticas socio-sanitarias, nuevos paradigmas de análisis de la enfermedad de EP. Destacan aquellos centrados en la continuidad asistencial desde la comunidad (Gálvez, 2003), la promoción y prevención de la salud, la atención socio-sanitaria integral e integrada, la pro-actividad en la salud individual y colectiva (Dávila, 2009), así como la co-responsabilidad en la utilización de los recursos de los sistemas de protección social (Sheriff, 2003).

Los avances producidos abren las puertas a modelos de intervención cada vez más centrados en las personas con una enfermedad y su entorno familiar que en las propias patologías (Nolan et al., 2004; Peralta, 2010). El cambio en el foco de interés confiere protagonismo a las personas, en su condición de profesionales (Arcelay et al., 2009), de gestoras de recursos (Hernansanz et al., 2012), de enfermas (Wressle, 2007; Portillo et al, 2011) o de acompañantes/cuidadoras (Haberman et al., 2005; Martínez-Martín et al., 2012). En este sentido, se está re-situando a la persona como eje central alrededor del cual se desarrolla cualquier modalidad de atención. Ello va acompañado de un interesante cambio en la orientación y los procesos de los sistemas socio-sanitarios (organización, coordinación, incorporación de los derechos y la dignidad de la persona). La Ley 41/2002, de Autonomía del paciente, impulsó este giro que se está materializando en un enfoque más dirigido a los cuidados que a la curación, y en un mayor protagonismo de los Equipos de Atención Primaria de Salud al ser el recurso más cualificado, de mayor proximidad y el que provee una atención de más larga duración.

La intensa y diversa investigación en torno a los cuidados de personas enfermas, personas mayores, personas con discapacidad y/o dependencia ha propiciado avances significativos en las condiciones y calidad de vida de las personas cuidadoras y de las cuidadas (Rojo-Pérez et al., 2009; Martínez-Martín et al., 2012). Una variable que se ha incorporado recientemente a estas iniciativas es el proceso de convivencia con la enfermedad.

En este nuevo escenario se enmarca el Proyecto RENACE. En trabajos previos (Portillo, et al, 2012; Zaragoza et al, 2014), se identificaron las principales categorías y subcategorías relacionadas con el proceso de convivencia con la EP. De la categoría: Factores que influyen en la convivencia, quedaba pendiente la subcategoría Recursos. En la presente comunicación se toman los resultados obtenidos en este Proyecto en cuanto a la identificación de los principales recursos socio-sanitarios a los que se tiene acceso desde el domicilio de la persona con EP y se comparan con los obtenidos en un estudio previo (Anaut y Méndez, 2011). De

esta forma se podrán observar tendencias a corto y medio plazo sobre cómo, con qué y con quién se van a cubrir las necesidades de atención socio-sanitaria por parte de las personas con EP y sus familiares cuidadores principales.

3. Objetivos y Metodología

La presente comunicación se ha elaborado a partir de los trabajos de colaboración entre la UPNa y la Asociación Navarra de Parkinson (ANAPAR) en los años 2008-2010², y del actual Proyecto RENACE (2012-2015). Con esta información de carácter longitudinal se abre la posibilidad de plantear como objetivos los siguientes:

- Delimitar los principales recursos socio-sanitarios a los que acceden las personas con EP y sus familiares cuidadores principales.
- Detectar las variaciones en el acceso y demanda de los recursos socio-sanitarios entre 2008 y 2013.

La metodología utilizada ha sido, principalmente, de corte cualitativo. Se han realizado entrevistas semi-estructuradas, grupos focales y un cuestionario específico. Las entrevistas se llevaron a cabo de forma individual y sin otra persona presente. En 2008-10 solo se entrevistaron profesionales y en 2013 personas con EP y familiares cuidadores principales. Por su volumen (46 entrevistas), éstas fueron transcritas y codificado el texto con el programa Nvivo11 de NUD*IST (QSR) 9.2. Su contenido quedó articulado en torno a la aceptación, adaptación e integración con la EP, las redes de apoyo y otros recursos.

En cuanto a los grupos focales, estuvieron compuestos por personas con la EP, con familiares cuidadores y/o profesionales socio-sanitarios relacionados con la EP (tabla 1). Además de los temas de las entrevistas, se incorporaron la percepción sobre el afrontamiento de la EP y la delimitación del factor o factores más influyente sobre el proceso de convivencia con la EP. Por último, se elaboró, a petición de ANAPAR, un cuestionario específico sobre los recursos socio-sanitarios existentes y las mejoras que pudieran introducirse (40 preguntas), siendo dirigidos a personas enfermas y sus familiares cuidadores.

Tabla 1: Herramientas metodológicas

	Investigaciones 2008-2010	Proyecto RENACE 2013
Entrevistas semiestructuradas	4	46

² Financiación: Fundación Caja de Burgos. Dirección: Dra. S. Anaut-Bravo. Documentos de trabajo finales: Situación actual y estudio de las necesidades de las personas enfermas de Parkinson en Navarra (2008) y El entorno familiar ante la provisión de cuidados a personas afectadas de Parkinson (2010).

Grupos focales	3 (mixtos)	3 (por ámbitos)
Cuestionario	89	

Para obtener las muestras de sujetos participantes (personas afectadas de EP y familiares cuidadores), se contó con las profesionales de ANAPAR en los estudios de 2008-10 y, en 2013, con los del Centro de Salud de San Juan del Servicio Navarro de Salud, la Consulta de Neurología de la Clínica Universidad de Navarra y ANAPAR.

4. Resultados

El creciente impacto social de la EP (Arroyo y Finkel, 2013) se suma al debate abierto, desde hace dos décadas, en materia de atención socio-sanitaria de larga duración a personas con algún nivel de dependencia. Interrogantes como el dónde, cómo, quién, desde dónde y cuándo cuidar parecían haber tenido alguna respuesta en la conocida como Ley de Dependencia (2006). En la práctica, los resultados obtenidos en los estudios de 2008-2010 (Anaut-Bravo y Méndez, 2011) apuntaban al desconocimiento o las dudas de cómo plantear demandas de atención fuera del escenario sanitario y, por tanto, a mantener al hogar y al entorno familiar como el único recurso de apoyo (sobre todo, afectivo y emocional) y cuidados personales.

Este panorama parece haber cambiado en tan solo cinco años. Según las entrevistas realizadas en 2013, el nivel de conocimiento sobre el tema ha mejorado notablemente a un ritmo similar al de la aplicación de la citada Ley. Un indicador de ello es la definición de recursos que se ha podido extraer: conjunto de apoyos, ayudas y servicios de diversa naturaleza dispensados por los sistemas sanitario y social, por entidades o asociaciones y por la familia y las amistades. Ciertamente no se recogen matizaciones técnicas en la concepción de los recursos, pero se diferencia con claridad el origen (público, privado) y el nivel de responsabilidad (familia nuclear y administración pública). En esta línea también se han detectado algunos matices.

En primer lugar, la rápida contracción de los espacios de socialización por el temor al rechazo social que mantiene la EP, a la incompreensión y a la compasión o pena, supone la intensificación de los cuidados en el domicilio por parte, cuando los hay, de los miembros femeninos de la familia (Anaut-Bravo y Méndez, 2011). Por tanto, la familia nuclear se entiende como el principal recurso y como la responsable en primera instancia de la atención de las personas con EP. Sin embargo, en 2013, es posible encontrar comentarios de las personas con EP o sus familiares cuidadores que, sin negar lo ya dicho, hablan de la necesidad de contar con una creciente colaboración de otros recursos procedentes de las

administraciones públicas (no se alude a los ayuntamientos) y entidades sociales especializadas, como ANAPAR, a medida que aumentan las necesidades de cuidado.

En segundo lugar, estas mismas voces reconocen a la administración autonómica no solo como concesionaria de prestaciones económicas directas y de subvenciones para las asociaciones especializadas (ANAPAR), sino también como garante y responsable de la extensión de los recursos técnicos y materiales necesarios, sobre todo tras el reconocimiento del derecho subjetivo a los servicios sociales³.

F6⁴: Yo creo que hacen falta servicios, servicios del Gobierno de Navarra y servicios que no creo yo que tengan por qué ser ayuditas (...). No hay que trabajar para conseguir más subvenciones, sino que hay que trabajar para pasarles la pelota al Gobierno de Navarra y decirles: “Oye majos, que esto es vuestro, hacerlo vosotros”, que nosotros como asociación ya haremos lo que sea (meriendas, cenas, o pasatiempos) o dar información o lo que sea.

4.1. Los recursos reconocidos en el cuidado de proximidad de las personas con EP y sus familiares cuidadores

Las respuestas dadas diferencian entre dos modalidades generales de recursos: profesionales y no profesionales, más conocidos como formales e informales. Estos hacen referencia a las relaciones primarias (familia, amistades y conocidos) y aquellos a las actuaciones desde los diferentes sistemas de protección, en particular sanidad y servicios sociales, así como a asociaciones (en este caso ANAPAR). A partir de ahí sus niveles de exigencia, de concreción de cada recurso y de verbalización de sus demandas, es bien distinta según el recurso.

El principal recurso al que se hace referencia en el período 2008-2013 es la familia, sobre todo nuclear. Junto a ella, se encuentra el entorno social, del que destacan las amistades de largo recorrido (“cuadrilla de siempre”). Hacia ambos recursos hay claras manifestaciones de gratitud por parte de las personas enfermas y sus familiares cuidadoras. Se entienden como apoyos fundamentales para realizar cualquier tipo de actividad y como referentes para mantener un equilibrio emocional, afectivo y psicológico.

F3: Bueno, los hijos siempre son un pilar y ahí están. Muchas veces, a lo mejor, no tienes ganas de nada, pero van a venir y ya te animas.

³ LEY 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y LEY FORAL 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales.

⁴ F: familiar cuidador principal. P: paciente o persona con EP. En ambos casos son testimonios de 2013.

P5: ¿Con las amistades? Pues yo creo que más ahora. Más, porque yo creo que como me ven así un poquillo pocha, pues más. (...). Ese apoyo, pues no tengo ni idea de cómo lo describiría, pues un apoyo buenísimo, que te da ilusión de vivir y eso..., te acuerdas de ellas, de lo bien que te han tratado, y pues que lo agradeces mucho.

Comentarios como los anteriores (2013) muestran síntomas de una suavización de un rasgo muy verbalizado en 2008-10: aislamiento social por el estigma que acompaña a la EP. El mantenimiento de las relaciones familiares y las amistades no significa inmovilismo, sino su modificación por medio de ajustes y reajustes según los ritmos de la propia enfermedad y la convivencia con ella por la persona con EP y la familiar cuidadora. En general, se puede hablar de unas relaciones en forma de “montaña rusa”: más intensas cuando hay caídas, necesidad de desplazamientos o acompañamiento, y más reducidas cuando hay cierta estabilidad y mejoría en el afrontamiento de la enfermedad.

La compañía, el sentirse escuchado, la sensación de mantener todo lo que da estabilidad emocional y afectiva y, consecuentemente, psicológica, son entendidos como recursos de apoyo para seguir adelante con la propia enfermedad o con la tarea del cuidado. Es posible encontrar otros recursos más instrumentales, pero que refuerzan la socialización y la adaptación a la EP. Este es el caso de los distintos medios para desplazarse.

P5: Hoy mismo me van a llevar, que tenemos una cena en casa de una hermana, con las amigas, y van a venir a por mí para llevarme, porque como J.M. no tiene coche, pues viene mi hermana. Ha estado por la mañana y me ha dicho: “Mari Nieves, ya vendré a la tarde y te llevaré a casa de Elena.

Junto al entorno familiar, para quienes están asociados en ANAPAR, esta asociación se ha convertido en un eje central de atención. Ha sido y es percibida como un entorno físico y social que facilita el apoyo mutuo. Es decir, ANAPAR es una prolongación de la propia familia y un escenario en el que quienes forman parte de ella, despliegan sus capacidades para actuar, sin olvidar su identidad como recurso de terapia psico-social.

Esta valoración viene reforzada al concentrar prestaciones técnicas y materiales imprescindibles para mantener unos niveles de bienestar adaptados a cada fase/etapa de la enfermedad⁵. Para el control de síntomas se organizan sesiones de fisioterapia, logopedia, coro, musicoterapia, terapia ocupacional y terapia psicológica. Para las cuidadoras destacan talleres específicos y de terapia psicológica. Estas prestaciones técnicas se ven

⁵ LEY FORAL 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales (arts. 11-13).

complementadas por otros materiales: “camionetas” o microbuses adaptados que facilitan el desplazamiento a las sedes de la Asociación (Pamplona, Tudela y Estella).

P4: Empezamos en la asociación yendo a tratamiento psicológico (...) para pacientes y familiares, porque yo era lo que más echaba en falta, la verdad, tanto para él como para mí. Y dimos con una psicóloga fabulosa.

F4: Sí, durante todo este curso él ha ido a clases de logopedia, y luego los dos formamos parte del coro. Sí, el coro también es para familiares. El coro es una de las actividades que a mí no me gustaría dejar porque tiene un aspecto bastante lúdico y hacemos salidas (...) Aparte de que en los ensayos hay muy buena armonía entre todo el coro.

En 2013 se ha recogido alguna voz algo más crítica con esta labor especialmente enfocada a proveer de recursos socio-sanitarios especializados y a ser el referente más cualificado de información. Consideran que son los sistemas sanitarios y sociales públicos los que han de asumir esas tareas (Gobierno de Navarra), en tanto que ANAPAR debería centrarse más en actividades más lúdicas, de ocio y participación social, en ser lugar de encuentro y de apoyo informal.

F10: En ANAPAR ha habido plantaciones de árboles que han ido todos juntos y, por ejemplo, sí que ha habido también comidas de fin de curso en el Colegio de Médicos, pero yo ahí no he ido. Yo pienso que ANAPAR sí que hace cosas como para socializar.

F6: Vamos a ver, ir a la asociación es muy deprimente. Es muy deprimente para ellos y para lo demás, lo que pasa que son actividades que luego pues también te compensa. Y hay buen ambiente. Te quiero decir que es también un poco de autoayuda.

Escaso reconocimiento y presencia como recurso adquiere el voluntariado organizado. Llama la atención que ningún participante entre 2008 y 2013 asocie el voluntariado a una actividad recibida, sino a la realizada por ella misma, ya sea antes de enfermar o comenzar a cuidar o bien en la actualidad. Es decir, se entiende como recurso para mantenerse activo.

F9: Es una cosa que le encanta. Te das cuenta de que le anima muchísimo. Así que cada vez que nos dice: “Me han propuesto tal cosa”, y servir de voluntarios, pues la verdad es que estamos encantados.

Como queda de manifiesto, el principal recurso de atención es la persona, tanto la que cuida como la que es cuidada. La que cuida porque cubre cualquier necesidad (física, material, afectiva y emocional) de forma individual o recurriendo a apoyos externos complementarios como la contratación de una persona, la participación en ANAPAR u otras entidades, o como el sistema de servicios sociales y el sistema sanitario (públicos o privados).

Entre estos apoyos externos al familiar cuidador, se halla la contratación de una persona no familiar. No es habitual que se produzca su incorporación de forma inmediata al diagnóstico de EP ni cuando un miembro de la familia (pareja o hija) puede hacerse cargo⁶.

La sobrecarga de la cuidadora, el fallecimiento de la pareja cuidadora, el agravamiento de la enfermedad y de síntomas (no dormir ni dejar dormir, caídas reiteradas, etc.) son alguno de los factores detonantes de la contratación de una persona para que “acompañe”.

F10: Yo la persona que quiero coger es una persona que además de cuidar trate de no perder, ya no digo mejorar, sino de que no pierda. (...) Más bien que se involucre un poco en la enfermedad; además de cuidar, que se encariñe.

Su perfil no es habitualmente el de un profesional (auxiliar de enfermería, terapeuta ocupacional, gerocultora, enfermera, etc.). Se piensa más en alguien con habilidades personales, experiencia en el cuidado y si es hombre o mujer, porque lo que se busca es confianza en que va a cuidar bien.

F5: Porque no todas las personas sirven, o no quieren. Para mí es un problema muy importante tener una persona en la cual confías el rato que tú no estás; porque la vida sigue adelante y tienes un trabajo y hay que seguir.

La persona cuidada también es un recurso en sí misma. Desde la perspectiva de las personas cuidadoras, las personas enfermas son un recurso cuando colaboran en su propio cuidado y aceptan o agradecen los apoyos recibidos.

F11: Cuando se cae, yo no lo puedo levantar, entonces le digo: “Ten un poco de paciencia, espérate un poquito, a ver si te puedes agarrar de aquí o de allá”, y la verdad es que él tiene facilidad ¿eh? Con todo lo que le pasa ¡ya espabila!

Asimismo, son un recurso cuando actúan como agentes activos en la prevención de síntomas y en la búsqueda de información para comprender mejor su situación y la de las personas allegadas. Todo ello facilita la convivencia, tranquiliza a la persona enferma y colabora en una sensación de cierto control de los síntomas.

P2: Al principio les pilló un poco de sopetón, pero ya cuando supe más, que te informas y tal, pues les he ido explicando: “Pues esto es por tal, (...)”. Y si un día estoy mal, por ejemplo, y voy a ir a casa de mi madre pues le digo: “¡Oye! que hoy no puedo ir, que no estoy para ostias”; le digo que estoy un poco mal y ya está.

⁶ F10: Me parece que nadie lo hace como yo.

F8: Yo no pido que venga nadie ni a cuidármela (...), de momento, claro. Cuando yo ya no pueda, entonces sí que habrá que pensar en algo.

Tanto en los discursos de los grupos focales como de las entrevistas aparece como idea relevante que cualquier persona puede convertirse en un recurso idóneo, desde el momento en que facilita una relación. La compañía o el sentirse escuchado se valoran, especialmente, por las personas cuidadoras y se entienden que no son exclusivas de la familia.

P11: Uno no puede ser un parkinsoniano por libre y llevar esta enfermedad si no está dentro de un grupo de apoyo. Pero también digo que no es bueno cerrarse sólo con los enfermos de Parkinson, sino que también debemos tener un grupo de relaciones con gente sana, y eso es importantísimo para tener un afecto más vitalista y más rico.

En 2008-10 se detectaba una nueva tendencia que proponía reducir la dimensión médica de la intervención para dar cabida a una más social que lograra una atención integral (Anaut-Bravo y Méndez, 2011). El cambio de modelo se vio impulsado con la aprobación de la conocida como Ley de Dependencia y de los derechos de las personas con discapacidad por parte de la Convención de la ONU (2006). Pero las personas entrevistadas en 2013 solo hacen alusión a una creciente implicación del entorno familiar y a mejorías farmacológicas y clínicas, quedando muy relegado el sistema público de servicios sociales. De hecho, las referencias a éstos solo son a un centro de día y a las ayudas económicas ligadas a la Ley de Dependencia. Es decir, los recursos técnicos o profesionales se circunscriben, básicamente, al ámbito sanitario, del que se espera que garantice la atención más especializada y en cualquier entorno, no solo hospitalario y en núcleos urbanos. No se han podido detectar indicios de una reducción del protagonismo del modelo médico cuando hay una demanda explícita de ello por parte las personas con EP y sus familiares cuidadores.

F4: Si estos tratamientos se pudieran derivar de alguna manera a los Centros de Salud, pues podrían poner ayudas, no solo para los enfermos de Parkinson, pero hay otras enfermedades, no sé, cosas de estas que requieren ayuda y es lo que se requiere.

En el sistema sanitario, el recurso-clave detectado en el discurso es el médico, tanto de atención primaria como especializada. Aunque en las entrevistas se personaliza al médico, no solo por su nombre, sino también por su especialidad (geriatría, neurología, cardiología, “de cabecera” o de familia), no sucede lo mismo con el resto de profesionales que integran los equipos de atención sanitaria. Es por ello que las relaciones personales aquí también adquieren relevancia.

F6: Los médicos especialistas me parecen bien, pero los médicos de cabecera, pues no. Y desde luego la última vez que estuvo en el hospital fue una descoordinación total (...) El

médico especialista mira lo suyo y te dice que el seguimiento lo tiene que hacer el médico de cabecera. Y el médico de cabecera no toca nada que haya prescrito un especialista.

P(2008): Necesitaría más cuidado, más atención por parte del médico (especialista); tardaron un año enterico cuando me dijo cada seis meses y si no llamo yo, pasaba la cosa del año (...) No te hace nada. Te mira; te empieza a decir: “Haga usted esto y...”, ¡a casa! No te da nada. (...) Las consultas son un poco escasas y superficiales.

Tanto en 2008 como en 2013, las atribuciones que se destacan de los médicos son, básicamente, dos: la prescripción y seguimiento de la medicación, y la información sobre el estado de salud y su evolución. Sobre esta última cuestión, la valoración que hacen deja en entredicho su papel, porque no siempre la información es clara y adaptada a las personas que escuchan, tampoco tranquiliza lo suficiente porque es vaga (tan imprevisible como la enfermedad) y depende mucho del facultativo.

P6: La última vez que fui a consulta con la doctora, le pregunté cómo podía ser la evolución, pero me dijo que cada persona evoluciona diferente. Yo quería saber si me iba a atacar a la cabeza (...). Pero me dijo que el tipo de Parkinson que tengo yo no es así, y entonces que la evolución no se sabe, que si me pongo peor, pues me aumentará la dosis o me cambiará la medicina o lo que sea.

Varios familiares cuidadores consideran que de temas no farmacológicos o quirúrgicos, así como de los propiamente sociales, solo obtienen de los médicos la aprobación de lo que están realizando. Aprobación que refrenda la labor del entorno familiar y de la persona con EP, pero que exige una continua autoevaluación de los resultados obtenidos en cada actividad por parte de la persona enferma y su familiar cuidador.

P1: Ando mucho. Entonces le pregunté yo al Dr. (...) si sería conveniente que hiciera ejercicios y él me dijo: “Haga usted lo que le parezca”. (...) Entonces me estoy dando cuenta que si ando mucho, al día siguiente estoy peor. O sea, que el exceso de ejercicio se conoce que me repercute.

En el entorno del sistema de servicios sociales, solo destacan las residencias y los centros de día. Estos últimos cuentan con una valoración muy positiva por parte de las familiares cuidadoras, aunque parezcan casi invisibles para la persona con EP. La residencia aparece como opción cuando es inviable la permanencia en el domicilio.

En la siguiente tabla se ha recogido la relación de recursos que se han extraído en los trabajos de campo realizados hasta la fecha. Como se observa, hay bastante coincidencia. Como diferencias, además de las referentes al número de recursos que conocen las personas con EP

y sus familiares cuidadoras, hay cambios en la tipología. Mientras en 2008-10 las referencias se dirigen a lo recogido en la normativa sobre servicios sociales autonómicos, en 2013 se apuntan otros más específicos, menos generalistas y más personales. Asimismo, las nuevas opciones de cuidado hacen que se descarte la residencia, lo que puede ser un síntoma de la mejoría en la información sobre la enfermedad y los recursos existentes, al igual que de la apuesta por la permanencia en el domicilio con “suma de recursos” complementarios entre sí.

Tabla 2. Relación de los recursos sociales reconocidos por las personas con EP y sus familiares cuidadores

Investigaciones 2008-2010	Investigación 2013
Soporte familiar	Soporte familiar
Red social	Red social
ANAPAR	ANAPAR
Atención Domicilio/SAD	Personal externo
Residencia	Profesionales socio-sanitarios
Teleasistencia	Voluntariado
Centros de Día	Centro de Día
Información	Información
Ayudas económicas	Ayudas económicas
Ayudas extraordinarias	Realización actividad física
	Neuro-rehabilitación
	Accesibilidad física
	Tiempo descanso

4.2. Un nuevo contexto social. Unas nuevas demandas de cuidados

De lo expuesto hasta aquí se desprende que los cuidados realizados a las personas con EP muestran rasgos comunes a los dirigidos a otras personas con patologías crónicas y/o situaciones de dependencia. Destacan la feminización de la persona cuidadora y el importante peso de la atención no remunerada ni profesional. A esta conclusión también han llegado, por ejemplo, trabajos como los de Marbán (2011) o Sánchez (2012). Es más, desde los sistemas sanitarios y de los servicios sociales, se define a la figura de la familiar cuidadora principal como un recurso claramente instrumental. Es decir, permite prolongar las atenciones sanitarias y sociales pautadas desde instancias profesionales. Esta realidad, siendo irrefutable, está perdiendo fuerza por cuanto una parte de las cuidadoras principales van envejeciendo y

tienen cada vez más dificultades para continuar con su labor; otra se encuentra integrada en el mercado laboral y se enfrenta a la multijornada; y la opción de incorporar personal externo (profesional o no) encuentra, actualmente, menos obstáculos sociales (Martínez Buján, 2011). Para el caso de estudio de esta comunicación, es interesante constatar que en la atención a personas con EP no toda intervención pivota en torno a la familiar cuidadora principal. No puede serlo por el nivel de envejecimiento de las personas enfermas y cuidadoras, por la complejidad y diversidad que define la evolución del propio Parkinson y por la intensa medicalización que rodea todo el entorno. Las figuras de los profesionales sanitarios son claves, al igual que se ha hecho mucho más visible y necesaria, sobre todo para quien cuida, la colaboración de personal externo.

Las acciones de todas las partes implicadas en la atención a personas con EP muestran que la convivencia con la EP va a quedar supeditada al acceso, disfrute y satisfacción obtenida de los recursos de cuidados. Es así como se entiende que vayan aflorando nuevas demandas de atención (tabla 3). Demandas que hablan de insatisfacción, porque no se han alcanzado todavía algunas de las expresadas hace años y dirigidas a una mayor implicación del ámbito sanitario (fisioterapia, protagonismo de la Atención Primaria, atención geriátrica) y de lo que se viene a denominar como tecnología social.

Tabla 3. Principales demandas de recursos de atención por parte de las personas con EP y su familiar cuidador principal en Navarra

Investigaciones 2008-2010		Investigación en 2013
Persona enferma	Familiar cuidador principal	Persona enferma y Familiar cuidador
Información clara, concisa y adaptada sobre la enfermedad y su evolución	Información clara, concisa y adaptada sobre la enfermedad y su evolución	Incorporación en los Centros de Atención Primaria de Salud de programas especializados como la atención psicológica, la fisioterapia o la logopedia
Atención psicológica continuada y especializada para la persona enferma	Atención psicológica para la persona cuidadora	Atención psicológica continuada y especializada para la persona enferma y su cuidadora
Tratamiento rehabilitador fisioterapéutico	Campañas de Información sobre la enfermedad	Fisioterapia y “gimnasia de corrección postural”:
Grupos de apoyo psicológico para personas enfermas y cuidadores por separado y específicos	Grupos de apoyo psicológico para personas enfermas y cuidadores por separado y específicos	Grupos de autoayuda/apoyo psicológico para personas enfermas y cuidadores por separado y específicos
Investigación médica y farmacológica		Investigación
Ayuda económica del gobierno autonómico para contratar una persona cuidadora	Ayudas económicas ligadas a la Ley de promoción de la autonomía personal y atención	Ayudas económicas para los desplazamientos

	de las personas en situación de dependencia	
	Ayudas extraordinarias para la reforma de vivienda y su acceso (ascensor)	Ayudas extraordinarias para la reforma de vivienda, adquisición de bastones, sillas de ruedas, grúas, camas, etc.
		Atención desde geriatría
		Formación en estrategias de motivación, cuidado y auto-cuidado
		TICs y tecnología social en la vida cotidiana
		Estancias más prolongadas en hospitales
		Especialización de Centros de Día y Residencias

Fuente: Anaut-Bravo y Méndez (2011) para 2008-2010 y Proyecto RENACE para 2013.

Esa mirada “hacia adelante” no solo es efecto de los avances científicos, sino también de la rapidez con la que se están produciendo cambios en la estructura y organización de la sociedad. Uno de estos cambios afecta a lo que se entiende por familia y, consecuentemente, al principal pilar de los cuidados de larga duración hasta el presente. M^a A. Durán (2013), a este respecto, concluye que la familia es, en este momento, el grupo de personas que se hace cargo de personas en situación de dependencia sin buscar lucro. Por tanto, el criterio básico de la relación familiar es el cuidado.

5. Discusión

El progresivo envejecimiento de la población, los cambios profundos en las unidades familiares (Ruiz y Martín, 2012; López y Díaz, 2013) y los reajustes en los ámbitos de atención socio-sanitarios (aumento de las enfermedades neurodegenerativas y de la cronicidad de más patologías, cambio de roles, etc.) están haciendo más visibles los desajustes en la organización de los cuidados, sobre todo de larga duración. Como respuesta, la literatura pone de manifiesto la necesidad de modificar modelos de atención centrados solo en aspectos clínico-sanitarios por otros que incluyan aspectos sociales como parte importante, así como centrar la atención no solo en la persona (atención individual), sino atendiendo a su entorno más cercano y próximo, como es la familia y otras redes sociales de ayuda mutua.

Los resultados obtenidos en este trabajo siguen mostrando la relevancia e impronta del modelo médico-rehabilitador (Anaut, Méndez, 2011), aunque haya disminuido su intensidad. Así, se hace menos hincapié en la red sanitaria especializada que en la primaria, donde

tendrían cabida, por ejemplo, geriatras. Se requiere, sin embargo, máxima especialización en las entidades de larga estancia (residencias, centros de día, etc.) y esfuerzos crecientes hacia la coordinación inter-profesional e inter-sistemas de atención.

Con el reconocimiento del derecho subjetivo, presente en la Ley de Dependencia y las renovadas leyes autonómicas de servicios sociales, se ha incrementado la demanda de recursos, tanto los recogidos en la normativa como otros que afloran con los nuevos perfiles de personas mayores (mayor nivel de formación, con vidas laborales consolidadas por hombres y mujeres, etc.). En las unidades familiares estudiadas en 2013, el resultado obtenido muestra avances en cuanto a la concreción, visibilización y extensión de la demanda de recursos. Ello supone un avance respecto a lo detectado en el estudio de 2008-2010 (Anaut, Méndez, 2011), donde se afirmaba que quedaban fuera, sin cubrir, otras necesidades que no se pedían como las referidas a cuestiones psicológicas, emocionales, desorganizaciones familiares, etc. No solo se han diversificado los recursos accesibles y demandados, también parecen atenuarse los vacíos y silencios de hace un quinquenio.

Una constante en los estudios viene siendo el protagonismo de la familia como proveedora de atención y, en particular, del familiar cuidador. Este reconocimiento no ha de traducirse en dejarla a la deriva, sola, con sus recursos propios (Durán, 2014). Las personas entrevistadas en 2013 coincidían al definir a la familia como el recurso más presente (horas dedicadas) y con mayor continuidad temporal, el que acepta la responsabilidad del cuidado de proximidad y como el que cuenta con mayor capacidad de ajuste geosocial a cualquier demanda. No es casual, por tanto, que reclamen mayor implicación de las administraciones públicas en todos sus niveles.

Durante la crisis económico-financiera las unidades familiares de quienes superan 65 años se han visto abocadas a responder de forma continuada a situaciones no previsibles (Martínez Virto, 2014). La solidaridad desplegada ha reducido el impacto de la crisis en los hogares de adultos jóvenes, pero también ha debilitado la capacidad de protección de los hogares con más miembros mayores. Este panorama reclama de las administraciones públicas mayor compromiso para ser verdaderas garantes y responsables de los servicios y recursos de atención a las personas con EP y sus familiares cuidadoras. Han de promover no solo la atención médica sino también otras acciones diversificadas en los diferentes sistemas de protección social.

De los discursos de profesionales, personas con EP y familiares cuidadores se desprende que no se puede atender únicamente con los recursos personales y familiares. Se precisan más

apoyos técnicos, materiales y económicos para afrontar la EP. Ni siquiera con un tejido social densificado con asociaciones como ANAPAR y entidades de voluntariado es suficiente para un afrontamiento positivo y una buena convivencia con la EP. Al mismo tiempo, se plantea que cualquier apoyo externo será insuficiente sin un buen engranaje entre persona con EP y familiar cuidador, entre éstas y amistades, voluntariado y profesionales socio-sanitarios. Por tanto, se vivencia, sobre todo en 2013, que el afrontamiento de la EP solo puede ser el adecuado cuando el máximo de recursos se pone a disposición de la persona con EP y su familiar cuidador.

En suma, se han detectado síntomas de cambio en solo un quinquenio, tanto en la oferta de recursos de cuidados de proximidad como en las demandas. Síntomas que muestran el camino para mejorar los procesos de afrontamiento y convivencia con la EP por parte de la persona enferma, su familiar cuidador y su entorno social.

6. Bibliografía

ADOS CONSULTING (2009). *Alzheimer y Parkinson: nuevos retos en la atención a mayores*, Bilbao: BBK.

Anaut-Bravo, S. Arza, J., Álvarez, M^a J. (2014), La incidencia de la exclusión social en los hogares con personas con discapacidad. VV.AA. *VII Informe FOESSA*. Madrid: Fundación FOESSA-Cáritas.

Anaut-Bravo, S., Méndez Cano, J. (2011). El entorno familiar ante la provisión de cuidados a personas afectadas de Parkinson. *Portularia*; XI (1): 37-47.

Arriba, A., Moreno, F.J. (2009). *El tratamiento de la dependencia en los regímenes de bienestar europeos contemporáneos*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Política Social, Col. Estudios, EST nº 12007. Barcelona: SG-Fundación Caja Madrid.

Arcelay, A., Martínez, C., Iruretagoyena, M. L, Aguirrebena, J., et al. *La coordinación entre atención primaria y especializada desde la perspectiva de los profesionales*. Investigación Comisionada. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Sanidad y Consumo, Gobierno Vasco, 2009. Informe: Osteba D-09-07.

Arroyo Méndez, M., Finkel, L. (2013). Dependencia e impacto social de la enfermedad de Parkinson. *REDIS*. I (2): 25-49.

Bermejo García, L. (coor.) (2010). *Envejecimiento activo y actividades socioeducativas con personas mayores*. Madrid: Editorial Médica Panamericana y SEGG. Serie Gerontología Social.

- Brooker, D. (2009). *Person centered dementia care: making services better*. London: Jessica Kingsley.
- Casado, D. (2005). La dependencia funcional y sus demandas. *Documentación Social*, nº 138.
- Dávila, P., Rubí, E., Mateo, A. (coord.) (2009). *La situación de los enfermos afectados por la enfermedad de Parkinson, sus necesidades y demandas*. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, IMSERSO. EST nº 12009.
- Durán, M^a A. (2014). La rebelión de las familias. *Mediterráneo Económico*. 26.
- Díaz-Veiga, P., Sancho, M., García, Á., Rivas, E., Abad, E., Suárez, N., Mondragón, G., Buiza, C., Orbezo, A., Yanguas, J. (2014), Efectos del Modelo de Atención Centrada en la Persona en la calidad de vida de personas con deterioro cognitivo de centros gerontológicos. *Rev Esp Geriatr Gerontol*. 49.
- Escudero, B. (2007). Las políticas sociales de dependencia en España: contribuciones y consecuencias para los ancianos y sus cuidadores informales. *RES*.
- Fernández-Ballesteros, R., Díez Nicolás, J. (Dir.) (2002): *Libro blanco sobre la enfermedad de Alzheimer y otras demencias*. Madrid: Obra Social Caja de Madrid.
- Frades-Payo, B., Forjaz, MJ., Martínez Martín, P. (2009). Situación actual del conocimiento sobre calidad de vida en la enfermedad de Parkinson: Instrumentos, estudios comparativos y tratamientos. *Rev Neurol*. 49.
- Gage, H., Storey, L. (2004). Rehabilitation for Parkinson's disease: a systematic review of available evidence. *Clin Rehab*. 18.
- Gálvez Ibáñez, M. (2003). Continuidad asistencial. Análisis conceptual, de los actores y amenazas. Propuestas y alternativas. *Medicina de Familia (And)*. 4 (1).
- Gómez Serrano, P.J., Buendía García, L. (2014). *La crisis y los Estados de bienestar en Europa*, VII Informe FOESSA, Documento 7. Madrid: Fundación FOESSA-Cáritas.
- Haberman, B., Davis, LL. (2005). Caring for family with Alzheimer's disease and Parkinson's Disease. Needs, challenges and satisfactions. *J Gerontol Nurs*. June: 49-54.
- Hernansanz Iglesias, F., Clavería Fontán, A., Gervás Camacho, J. (2012). La Atención Primaria: evidencias, experiencias y tendencias en clínica, gestión y política sanitaria. Informe SESPAS 2012. *Gac Sanit*. 26 (Supl 1).
- Inzitari, M. (2010). Estudios longitudinales sobre envejecimiento: pasado, presente y futuro. *Rev Esp Geriatr Gerontol*. 45:103-105.
- Marbán Gallego, V. (2011). Los actores sociales en el sistema de dependencia español. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 29, 1.

- Martínez Buján, M. (2011). La reorganización de los cuidados familiares en un contexto de migración internacional. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 29; 1.
- Martínez-Martín, P., Rodríguez-Blazquez, C., Forjaz, M.J. Quality of life and burden in caregivers for patients with Parkinson's disease: concepts, assessment and related factors. *Expert Rev Pharmacoecon Outcomes Res.* 2012; 12(2).
- Martínez Virto, L. (2014). Crisis en familia. Síntomas de agotamiento de la solidaridad familiar, VV.AA. *VII Informe FOESSA*, Madrid: Fundación FOESSA-Cáritas.
- Murphy, M., Martikainen, P., Pennec, S. (2006). Demographic Change and the Supply of Potential Family Supporters in Britain, Finland and France in the Period 1911-2050, *European Journal of Population*, vol. 22, nº 3.
- Nolan, M., Davies, S., Brown, J., Keady, J., Nolan, J. (2004). Beyond 'person-centred' care: a new vision for gerontological nursing. *International Journal of Older People Nursing in association with Journal of Clinical Nursing*, 13, 3a.
- Peralta López, F., Arellano Torres, A. (2010). Familia y discapacidad. Una perspectiva teórico-aplicada del enfoque centrado en la familia para promover la autodeterminación. *Electronic Journal of Research in Educational Psychology*. Nº 22, 8 (3).
- Pérez, J., Abellán, A., Ramiro, D., Pujol, R. (2014). Un siglo de cambios en la pirámide de población en España: 1910-2011, *Informes Envejecimiento en Red*, nº 8.
- Portillo, MC., Senosiain, J. M^a, Arantzamendi, M., Zaragoza, A., Navarta, MV., et al. (2012). Proyecto RENACE. Convivencia de pacientes y familiares con la enfermedad de Parkinson: resultados preliminares de la Fase I. *Rev Cient Soc Esp Enferm Neurol*. 36.
- Portillo, MC, Cowley, S. (2011). Social rehabilitation in long-term conditions: learning about the process. *J Adv Nurs*. 67 (6).
- Rodríguez-Rodríguez, V., Rodríguez Mañas, L., Sancho Castiello, M., Díaz Martín, R. (2012). Envejecimiento. La investigación en España y Europa. *Rev Esp Geriatr Gerontol*. 47.
- Rodríguez-Rodríguez, V., Rojo-Pérez, F., Fernández-Mayoralas, G., Mohamed, K.A., Lardiés-Bosque, R., Prieto-Flores, M. E., Rojo-Abuín, J.M. (2011). Recursos económicos y calidad de vida en la población mayor. *RIS*, nº 69 (vol. 1).
- Rojo-Pérez, F., Fernández-Mayoralas, G., Forjaz, M.J., et al. (2009). *Población mayor, calidad de vida y redes de apoyo: demanda y prestación de cuidados en el seno familiar*, Madrid: Escuela Nacional de Sanidad, Instituto de Salud Carlos III, Ministerio de Ciencia e Innovación.

- Ruiz, S., Martín, M. C. (2012). Nuevas formas de familia, viejas políticas familiares: las familias monoparentales, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, nº 33.
- Sánchez Reinón, M. (2012). Los “cuidados informales” de larga duración en el marco de la construcción ideológica, societal y de género de los “servicios sociales de cuidados”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Nº 30 (1).
- Sánchez, M. (dir.) (2007). *Programas intergeneracionales. Hacia una sociedad para todas las edades*. Barcelona: Fundación La Caixa. Col. Estudios Sociales, 23.
- Serrano, A., Artiaga, A., Dávila, M^a C. (2013). Crisis de los cuidados, Ley de Dependencia y Confusión semántica. *RIS*. 71 (3).
- Sheriff, JN, Chenoweth, L. (2003). Challenges in conducting research to improve the health of people with Parkinson’s disease and the well-being of their family carers. *Int J Rehabil Res*. 26: 201-205.
- Van Den Eeden, SK, Tanner, CM, Bernstein, AL, Fross, RD, Leimpeter, A, et al. (2003). Incidence of Parkinson’s Disease: variation by age, gender, and race/ethnicity. *Am J Epid*. 157: 1015-1022.
- Williams, F., Gavana, A. (2008). The intersection of childcare regimes and migration regimes: a three-country study”, en Lutz, H. (ed.). *Migration and domestic work*, Ashgate, Aldershot.
- Wirdefeldt, K., Adami, HO, Cole, P., Trichopoulos, D., Mandel, J. (2011). Epidemiology and etiology of Parkinson's disease: a review of the evidence. *Eur J Epidemiol*. 26 Suppl 1.
- Wressle, E., Engstrand, C., Granérus, A.K. (2007). Living with Parkinson’s disease: Elderly patients’and relatives’perspective on daily living. *Aust Occup Ther J*. 54.
- Zaragoza. A, Senosiain, J. M., Riverol, M., Anaut, S., Díaz de Cerio, S., Ursúa, M.E., Portillo, M^a C. (2014). Elementos clave en el proceso de convivencia con la enfermedad de Parkinson de pacientes y familiares cuidadores. *An Sist Sanit Navar*. 37 (1).

Personas Mayores, Identidad y Política Pública: Respondiendo al Reto del
Envejecimiento desde el Gobierno Local

GERARD DOMÍNGUEZ REIG

Cátedra UNESCO en Educación y Tecnología para el Cambio Social

gdominguezr@uoc.edu

Panel 13 – Envejecimiento

Abstract

La política pública dirigida a satisfacer las necesidades de la gente mayor a menudo toma este grupo poblacional como homogéneo y ofrece respuestas generalistas que, aunque efectivas para algunos fines, no van dirigidas a fomentar su autonomía.

Las necesidades de las personas mayores van fuertemente ligadas a su identidad, que puede verse afectada por diversas casuísticas: cambios en su autonomía, la obsolescencia de conocimientos, las relaciones interpersonales, el estado físico, su condición de ciudadanía, etc. Es posible, desde la política pública, vincular los servicios y esquemas de protección social locales a estas dimensiones que afectan a la identidad, codificarlos y generar nuevos patrones de acción pública que vayan en la dirección de fortalecer esos ítems. Puede lograrse, así, un envejecimiento activo reforzando la dimensión del empoderamiento.

Esta investigación demuestra, a través de un estudio empírico realizado en la ciudad de Barcelona, que existen condicionantes individuales y colectivos que afectan a los ítems que forman la identidad, y ello resulta en un modo distinto de relacionarse con las políticas públicas. En consecuencia, existen perfiles socioeconómicos segmentados que pueden ser utilizados por la política pública para habilitar respuestas que tengan como *target* distintos subgrupos poblacionales. De este modo, se puede impactar en los ítems de la identidad, efectuando una intervención pública más efectiva para el empoderamiento de las personas mayores.

Palabras clave: envejecimiento, empoderamiento, innovación, identidad, gobierno local

1. Introducción

En primer lugar, en el presente trabajo de investigación **se identificará y definirá el concepto de identidad**, así como sus múltiples componentes, pues este ítem nos da pistas sobre cómo podrían moldearse las políticas públicas para generar un mayor impacto en las condiciones de las personas mayores.

En segundo lugar, se analizará **qué papel ha tenido el sector público** en la generación de políticas para el bienestar de las personas mayores, cómo modifica las condiciones de este colectivo y cómo afectan a los componentes de la identidad.

En tercer lugar, se **revisarán las distintas políticas** para personas mayores habilitadas por el gobierno local de Barcelona, ciudad dónde se ha realizado el estudio, y se identificará qué componentes de la identidad se ven afectados por qué política.

Entonces, se procederá al análisis de los **resultados de una encuesta**, específicamente diseñada para esta investigación. El principal objetivo será ver qué factores impactan sobre el modo en que las personas mayores se relacionan y valoran las políticas públicas especialmente orientadas al colectivo, para dar unas posibles pautas al gobierno municipal a la hora de rediseñar o reorientar estas políticas, así como resolver si existen perfiles distintos de personas mayores o, al contrario, se trata de un colectivo homogéneo.

Finalmente, se procederá a la elaboración de las **conclusiones** y las **propuestas**, puesto que una de las pretensiones de este trabajo es ofrecer un conocimiento útil para el sector público a la hora de orientar sus políticas para las personas mayores.

2. Metodología

Para desarrollar los objetivos anteriormente expuestos, la metodología comprenderá tres estrategias distintas.

En primer lugar, se hará un repaso de la bibliografía existente, para teorizar los elementos que relacionan *personas mayores* con *políticas públicas*, ver cómo se

influyen mutuamente y qué elementos definidores de la identidad y la dignidad de las personas mayores están afectados por la acción de la Administración.

En segundo lugar, se hará un repaso de los servicios que Barcelona habilita para personas mayores, con el fin de relacionarlas con las dimensiones de la identidad.

En tercer lugar, se elaborará una encuesta que codificará los distintos condicionantes sociales, económicos, culturales, etc., así como los elementos que determinan la identidad de las personas mayores, y también su conocimiento, uso y opinión acerca de los distintos servicios públicos que impactan en su identidad.

3. Marco Teórico

3.1 Conceptos Básicos

El National Institute on Aging (2011), define el **envejecimiento** o **ageing/aging** como un fenómeno que aglutina los cambios que se suceden a lo largo del curso de la vida relacionados con el crecimiento y desarrollo de las personas. Se asocia con la madurez y engloba cambios de tipo físicos, psicológicos y sociales asociados a la edad. Aunque no esté directamente vinculado con la enfermedad o la discapacidad, el proceso de envejecimiento acostumbra a llevar consigo un cierto deterioro físico y de algunas facultades cognitivas.

A nivel demográfico, pero especialmente a nivel social, no es tarea sencilla definir el concepto de “**persona mayor**”. Según afirma EUROSTAT (2012), las personas acostumbran a calificar de “mayores” a las generaciones previas a la suya, pero raramente a ellas mismas. Esta complejidad viene acompañada de complicaciones diversas por las divergencias existentes entre los mismos países europeos en distintos ámbitos. En primer lugar, existen en el ámbito europeo diferencias administrativas, pues la edad de jubilación (que muchos identifican como paso a una edad de supuesta “inactividad” y por tanto a la vejez) es distinta en los distintos Estados; diferencias demográficas, pues la esperanza de vida varía en los distintos territorios (según Harper (2010), los países de la Europa del Este presentan dinámicas correspondientes a etapas demográficas más tempranas); diferencias subjetivas, pues hay variaciones respecto a la opinión de la calidad de vida que experimentan las personas mayores.

Otro concepto clave es el de **Envejecimiento Activo**, definido como “el proceso de organización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las personas que envejecen” (Organización Mundial de la Salud, 2002).

3.2 Identidad, dignidad y control

Lloyd et al. (2014) dividen lo que generalmente conocemos como “tercera edad” en dos grupos distintos. En primer lugar, la **tercera edad**, que hace referencia a las personas mayores que conservan la capacidad, por lo general, de autogobierno, autonomía y de elección. En segundo lugar, la **cuarta edad**, que se corresponde con una pérdida de la independencia, la autonomía y la intimidad y que, generalmente, ha recibido poca atención pública.

Estos autores afirman que la idea de un envejecimiento exitoso contrasta con la realidad y es que, al final de la vida, una mayoría de las personas es poco capaz de gestionar su cotidianidad de forma autónoma y sin precisar ayuda. Por ello, definen la cuarta edad como la etapa de la vida que tiene lugar cuando un individuo, por motivos asociados a la edad, no es capaz de manejar de forma independiente sus asuntos del día a día. Sin embargo, subrayan la dimensión social de la cuarta edad, que Gillear y Higgs (2010) vinculan a un “imaginario social” que expulsa a estas personas de un capital social y cultural que se considera más valioso.

La **identidad** de las personas mayores, especialmente las que se englobarían en la *cuarta edad*, se ve reforzada en un sentido negativo a causa de la creciente demanda de servicios públicos, que resulta en mayores restricciones en la oferta de servicios relativos al Estado del Bienestar y, en especial, los sanitarios. Así, los criterios de elegibilidad se vuelven más rígidos y, por tanto, más excluyentes, a pesar de que una de las características del Estado del Bienestar y del Sector Público en general es la igualdad y las dinámicas de no-exclusión o la dificultad de excluir (Medina y Rufin, 2010). Por ello, se considera que, previo a la muerte biológica, las personas mayores dan forma a una suerte de “muerte social” que, en las sociedades occidentales, emana del gran valor otorgado a la autonomía individual y a la independencia.

Minichello, Browne y Kendig (2000) constatan que la **concepción social** de las personas mayores, de la que se hablará más adelante, tiene un efecto negativo en su

identidad. Así, la identidad, que en esta etapa de la vida se vincula a una pérdida importante del control sobre uno mismo, se interrelaciona con el concepto de **dignidad**, que en la cuarta edad se torna vulnerable, pues se enfrenta a los efectos del mismo envejecimiento, la enfermedad y la posible discapacidad. Nordenfelt (2009) teoriza la **dignidad de la identidad** como “aquella dignidad que se vincula a nuestra capacidad de ser seres autónomos, con una historia y un futuro y con relaciones con otros seres humanos”.

La dignidad, por tanto, termina por supeditarse en cierto modo a la conducta de aquéllos que asumen responsabilidades por la gente mayor que podríamos calificar de “cuarta edad”. Sin embargo, hay una corriente de pensamiento que no considera que la dignidad y la identidad estén en peligro al llegar a un estado de pérdida de la autonomía, sino que estos fenómenos forman parte y son intrínsecos al ciclo vital de las personas. Esta corriente de pensamiento se llama *Ethics of Care* y es defendida por Held (2006), quien denuncia que la vinculación entre vejez y pérdida de identidad y/o dignidad es consecuencia de un rechazo social y cultural a la dependencia, poniendo en jaque la condición de “ciudadanía” de las personas que necesitan un apoyo adicional para gestionar su cotidianidad. Esta concepción sociocultural se traduce, también, en las prácticas del sector público y del Estado del Bienestar, pues se señala a éstos como algunos de los agentes que, incluso por omisión, amenazan la dignidad, la identidad y la independencia.

Un estudio realizado por Lloyd et al. (2014) pone de manifiesto la sensación constante de precariedad de las personas mayores en relación a su independencia, pues es constante el uso de expresiones como “ya no” (cuando no pueden realizar una actividad que antes realizaban con más o menos soltura), “todavía” (subrayando que sienten amenazadas sus posibilidades de seguir realizando algunas de las actividades que practican) o “mientras pueda” (que acentúa su sensación de estar en una transición hacia la pérdida de capacidades).

El **envejecimiento físico** también impacta en la redefinición de la identidad en etapas avanzadas de la vida. La necesidad de llevar vendas o prótesis, no ser capaz de vestir determinados zapatos, las hinchazones y el miedo a desprender olores desagradables se acentúan con el paso de los años. También la necesidad de tomar medicación es percibida por algunas personas como un agravio a su identidad personal, llegando

incluso en algunos supuestos a prescindir de la medicación prescrita. La desnudez, obligada en aquellos casos donde las personas requieren de cuidados especiales como ser duchados o bañados por otros, se considera según el citado estudio como una de las situaciones de mayor humillación, dañando de forma más que epidérmica la identidad y la dignidad de las personas mayores.

Otro aspecto que modifica su sentido de identidad es la relación que mantienen con **familiares y amigos**. Las amistades van falleciendo con el paso de los años y ello impacta profundamente en la sensación de vulnerabilidad y precariedad. Por eso se vuelve cada vez más importante el papel de la familia, que es un agente clave para mantener la sensación de autonomía.

En resumen, podemos dividir en siete las áreas que pueden impactar negativamente en la dignidad y la identidad de las personas mayores:

- Aislamiento, entendido como la escasez de relaciones sociales.
- Reducción de la condición de ciudadano.
- La aparición de dolencias e impedimentos físicos.
- La obsolescencia de algunos de sus conocimientos, especialmente relacionados con los avances tecnológicos.
- La reducción de su capacidad de compra y, por tanto, de sus oportunidades materiales.
- Las relaciones intergeneracionales, entendidas como el modo en que ven y son vistos por las generaciones más jóvenes.
- Una reducción en la autonomía, en gran parte por efecto de algunos de los puntos mencionados anteriormente.

3.3 El Papel del Sector Público ante el envejecimiento

Como afirman Alfama, Canal y Cruells (2013), las personas mayores exigen de forma creciente dar respuesta a sus demandas de participación, autonomía y bienestar, y el papel del sector público aquí no es simple. Además, la política orientada a las personas mayores ha tomado a menudo rumbos que han desatendido los principales retos, que podrían resumirse en considerar la diversidad de las personas en todas las etapas de la vida, fomentar el empoderamiento, la plena ciudadanía y poner el foco en subrayar

aquello que aportan a la sociedad, facilitando que lo hagan, por encima de los recursos que toman.

Estas políticas han sido a menudo homogéneas, asistenciales y muy sectorializadas y, por tanto, no han tenido una visión global de los fenómenos que componen la agenda pública y han considerado los colectivos como cohesionados, dividiendo de una manera poco acertada los sectores sociales en compartimentos que, en realidad, son heterogéneos. Por esta razón, esta investigación pretende echar luz sobre las diferencias -e incluso desigualdades- existentes en el conjunto de individuos que forman el grupo demográfico de 65 años y más.

En otro orden de cosas, en lo referido a la **relación entre políticas públicas e identidad**, el estudio realizado por Callaghan y Towers (2013), compara el régimen de cuidados que recibe una muestra de personas mayores con su sensación de control en relación a su vida diaria. Aunque el Reino Unido ha priorizado políticas que dejen el máximo margen a los individuos y, por tanto, puso énfasis en el programa de *Personal Budget* (en virtud del cual se considera que lo positivo es garantizar un subsidio para que la persona mayor lo distribuya según sus necesidades), este enfoque se ha manifestado insuficiente. Por ejemplo, se destaca la ansiedad con que algunas personas mayores afrontan la obligación de gestionar estas cantidades limitadas para sus múltiples necesidades. Por otro lado, el stock inmobiliario británico hace complicado para las personas mayores mantener su autonomía por la dificultad de adaptar las viviendas a sus necesidades, convirtiéndose en prisioneros de sus propios hogares.

De este modo, el citado estudio identifica en qué grado las personas mayores sienten tener el control en tres tipos de servicios distintos: el *Extra Care Housing* (ECH), las *Care Homes* y o *Care at Home*. En general, las personas que reciben cuidados en el hogar sienten tener más control sobre su vida personal. Sin embargo, las personas que se han mudado a comunidades de viviendas con servicios asistenciales extra (ECH) manifiestan controlar mejor su porvenir tras abandonar sus residencias individuales al tener acceso a más cuidados o apoyo comunitario, así como perciben tener un estado de salud y una calidad de vida superiores a cuando vivían solos o incluso “aislados”. Por tanto, **subyace un delicado equilibrio entre la concepción del servicio público como aquél que permite el empoderamiento y aquél que recorta las libertades**. Cabe, pues, resaltar que **los servicios públicos son esenciales para mantener la identidad de**

las personas mayores, que deben contemplar las dimensiones de la dignidad y, por tanto, el control que sienten tener sobre sus vidas. Ello no escapa, claro está, a las restricciones presupuestarias.

Un ejemplo claro del impacto que puede tener el sector público en la sensación de control que tienen las personas mayores sobre su vida diaria y, por tanto, el mantenimiento de una identidad con las menores fracturas posibles, es el canal de distribución de sus servicios. En los últimos años, se han incrementado los servicios prestados por internet, lo que conocemos como **e-Gobierno**. Bertot, Jaeger y Grimes (2012) afirman que la Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) pueden llegar a ser revolucionarias, pero que hay que considerar las barreras culturales, sociales y el acceso a la tecnología, especialmente para las personas mayores, alejadas en muchos casos de las nuevas tecnologías. De forma similar, Jaeger y Bertot (2010) destacan la existencia de *brechas* en el acceso a los servicios del e-Gobierno, impulsadas por la no-universalidad del acceso a Internet o a banda ancha o, incluso, la no disponibilidad de aparatos electrónicos.

Dawes et al (2004) subrayan que la heterogeneidad de los usuarios del e-Gobierno complica dar un trato personalizado a todos los sujetos, y ello es perjudicial para una generación con mayor tendencia a quedar ajena de los avances tecnológicos. En este sentido, destaca que los datos a menudo no se adaptan a la capacidad del usuario para entenderlos.

Por tanto, el mismo sector público puede generar dinámicas de exclusión que impacten negativamente en la identidad y la dignidad de las personas mayores. Así, en relación a los 7 factores que impactan en la identidad y la dignidad de las personas mayores, el Sector Público puede impactar de distintos modos:

- Ante el aislamiento, puede generar actividades relacionales.
- Ante la reducción de la condición de ciudadanía, puede generar espacios de participación.
- Ante la aparición de dolencias e impedimentos físicos, puede ofrecer servicios de fomento y acceso a la actividad física.
- Ante la obsolescencia de los conocimientos, puede generar actividades de formación.
- Ante la reducción de las oportunidades materiales, puede habilitar

mecanismos de protección social.

- Ante el posible conflicto generacional, puede habilitar espacios de contacto intergeneracional.
- Ante la falta de autonomía, puede generar políticas públicas que la fomenten.

4. Políticas para gente mayor en Bcelona

4.1 El marco general de las políticas locales para gente mayor en Barcelona

Alfama, Canal y Cruells (2013) sitúan tres niveles de gobierno con competencias en el ámbito de la política social: el Gobierno Central, las Comunidades Autónomas y el Municipio. En este sentido, hay que comprender la política social como un continuo de tres niveles, pero en Barcelona toma especial consistencia el ámbito local puesto que la Carta Municipal de Barcelona (1998) y un conjunto de normas estatales (la última de las cuales, la Ley 1/2006, del 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona)¹ atribuyen a la ciudad un importe volumen de competencias. No en vano, el presupuesto para Barcelona es de 2.574 millones de euros (2014)², más que algunas CCAA como La Rioja (1.265 millones) o Cantabria (2.440 millones)³.

4.2 Servicios para personas mayores en Barcelona

A continuación se enumerarán y explicarán cuáles son los principales servicios que el Ayuntamiento ofrece para personas mayores. En su clasificación, se ha utilizado la distinción en cinco áreas que realizan Alfama, Cana y Cruells (2013): servicios de participación, servicios de promoción social, servicios de acción comunitaria, servicios sociales de atención primaria y servicios sociales de atención especializada.

Se exponen los servicios específicamente enfocados a personas mayores, incluso cuando no se han tenido en cuenta a la hora de elaborar la encuesta diseñada para el presente trabajo. El objetivo es ofrecer una visión amplia de los servicios que el Ayuntamiento pone a disposición de este colectivo, de forma holística. No se tienen en cuenta otros servicios que, como el transporte público, son relevantes para este colectivo, pero se van a considerar en la encuesta del trabajo. Por otra parte, algunos

1 http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/11-2006.t1.html

2 <http://w28.bcn.cat/pressupostos2014/ca/docs/Presentacio%20projecte%20Pressupost%202014.pdf>

3 <http://www.dondevanmisimpuestos.es/ccaa/>

servicios no específicos para este colectivo pero con gran relevancia y uso por su parte, como los Centros Cívicos, si serán expuestos.

4.2.1 Servicios de Participación

Consejo Asesor de Gente Mayor de Barcelona

Es el espacio institucional de participación por excelencia de la ciudad, donde participan personas mayores a nivel individual o en representación de alguna entidad

Consejo de Gente Mayor de los Distritos

Es la reproducción, a nivel inframunicipal, del Consejo Asesor de Gente Mayor de la ciudad.

4.2.2 Servicios de Promoción Social

“Casals” y espacios de Gente Mayor

Son los equipamientos públicos por excelencia de la gente mayor. Son espacios específicos, no intergeneracionales, para personas mayores. En ellos se realizan todo tipo de actividades: cursos, conversaciones, celebraciones, conferencias, juegos, actividades deportivas, formación, talleres, actos solidarios, etc.

Centros Cívicos

Bajo este paraguas se engloban distintos espacios de titularidad preferentemente municipal que fueron concebidos con voluntad intergeneracional.

Tarjeta Rosa

Según la renta, ésta permite viajar gratuitamente o a precio reducido en la red de transportes públicos de Barcelona y el Área Metropolitana. Da acceso a descuentos adicionales.

Viajes para Gente Mayor

Este es un servicio que presta el IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales), pero el Ayuntamiento subvenciona 2000 plazas con una cantidad que cambia cada año.

Huertos Urbanos

El Ayuntamiento ofrece a personas mayores de 65 años tener acceso, durante cinco años, a la gestión de huertos urbanos en sus respectivos distritos. En total, existen 220 parcelas de entre 25 y 40m².

4.2.3 Servicios de acción comunitaria

Programa Vivir y Convivir

Éste es un servicio realizado en colaboración con la Obra Social de Catalunya Caixa, que tiene como objetivo facilitar que una persona mayor de 60 años que vive sola pueda acoger un estudiante en su casa.

Programa Radares

Este servicio está a caballo entre la acción comunitaria y la atención primaria, pero su enfoque de fortalecimiento de los lazos de la comunidad fuerza a ubicarlo en este apartado. Este programa vincula a distintos actores del barrio (porteros de edificio, comerciantes, vecinos...) para garantizar el bienestar de personas mayores de 75 años que viven solas, acompañadas por personas mayores de 65 años u otras situaciones. Su objetivo es evitar el aislamiento y la degradación de las personas mayores por causas vinculadas a las contingencias de la vejez.

4.2.4 Servicios Sociales de Atención Primaria

Centros de Servicios Sociales

No se enfocan únicamente a la gente mayor, pero este colectivo realiza un uso importante de los servicios sociales por su compleja realidad social, económica, de salud, etc. Ofrecen atención y apoyo ante situaciones de necesidad o riesgo de exclusión social.

Teleasistencia

Es un servicio que permite la conexión permanente con un centro de atención desde donde se gestionan los servicios necesarios en caso de urgencia. Se instala en casa del usuario un aparato con un botón que en caso de necesidad se aprieta y conecta el hogar con un centro de control.

Comidas en Compañía

Ofrece la posibilidad a personas mayores de comer con otras personas en situaciones parecidas o con profesionales, según los casos. Se dirige especialmente a personas mayores con riesgo de exclusión social y aislamiento, con discapacidades, que no pueden cocinar (por su condición física o por las condiciones del hogar), etc.

4.2.5 Servicios Sociales de Atención Especializada

Programa Respir

No va dirigido específicamente a personas mayores, pero por su misión específica podemos afirmar que impacta en su calidad de vida. Se dirige a los cuidadores de personas en situación de dependencia, entre los motivos de la cual se especifica la edad. Se ofrece un tiempo de descanso a los cuidadores.

Centros residenciales para Gente Mayor

Son equipamientos que acogen y dan atención global de forma permanente o temporal a personas mayores a partir de 65 años que no pueden vivir una vida independiente, ni tampoco seguir viviendo en sus casas.

Viviendas con servicios para Gente Mayor

Son promociones de pisos en alquiler realizados por el Patronato Municipal de Vivienda. Tienen servicios de conserjería, teleasistencia, apoyo a la limpieza y asistencia.

Viviendas Tuteladas

Son viviendas a las que las personas mayores de 60 años pueden acudir cuando por circunstancias concretas de carácter sociopersonal no pueden seguir viviendo en el domicilio habitual.

Centros de Día

Ofrecen asistencia y supervisión diurna a personas a partir de 65 años durante la jornada laboral (de 9h a 19h). La cartera de servicios se compone de elementos básicos de

prestación (apoyo sociopersonal, actividades de ocio, prevención sanitaria, etc.) y elementos de carácter opcional.

4.3 Identidad, dignidad y política pública

Anteriormente comentábamos que el Sector Público puede influir en distintas dimensiones de la identidad y la dignidad de las personas mayores generando políticas públicas. Los servicios públicos que habilita el Ayuntamiento (sólo o con otras Administraciones) responden de forma distinta a diversas de estas dimensiones, y por eso esta investigación pretende estudiarlo. La siguiente tabla muestra qué dimensiones identificamos que afectan cada uno de los servicios estudiado y, por tanto, no la totalidad de servicios que hemos expuesto en el punto anterior:

Tabla 1. Dimensiones de identidad afectadas por los servicios públicos

	Relacional	Participación	Actividad Física	Formación	Protección Social	Intergeneracional	Autonomía
Casales de Gente Mayor	X	X	X	X			
Centros de Día de Gente Mayor	X	X	X	X	X		
Centros Cívicos	X	X	X	X	X	X	
Huertos Urbanos	X	X	X				X
Programa Vivir y Convivir	X	X				X	
Centros de Servicios Sociales					X		
Comidas en Compañía	X				X		X
Centros Deportivos Municipales	X		X			X	X
Teleasistencia					X		X
Centros Residenciales					X		X
Viviendas con servicios para Gente Mayor					X		X
Viviendas Tuteladas					X		X
Tarjeta Rosa					X		X
Transporte Público					X		X

5. Resultados

La encuesta (ver Anexo) consta de 21 preguntas, que nos permite recoger más de 100 variables. En primer lugar, en ella se recogen datos de tipo sociodemográfico, económicos y de estado de salud. Éstas serán, esencialmente, las **variables independientes**. Por lo que respecta a las **variables dependientes**, son aquéllas que

preguntan acerca del conocimiento, frecuencia de participación y valoración de los órganos de participación institucional, así como acerca del conocimiento, uso, valoración de la importancia, valoración de la satisfacción y valoración de la asequibilidad de distintos servicios públicos.

La muestra tiene un tamaño de 163 personas (N=163), que han respondido repartidas en siete equipamientos de siete distritos de la ciudad.

La encuesta se pasó en los distintos equipamientos entre el 15 de mayo y el 30 de Junio de 2014. Aunque el objetivo era ambicioso y esto llevó a diseñar una encuesta muy completa, precisamente esa complejidad llevó consigo una tasa de no respuesta muy elevada en algunas de las preguntas. Ese es un error que, a pesar de no impedir llegar a conclusiones u observar tendencias, sí que merma la representatividad de la muestra y exige que los resultados no sean aceptados de forma absoluta, sino como tendencias o como un buen punto de partida para futuras investigaciones.

El conocimiento y la valoración de los servicios públicos, como se verá a continuación, están influenciados por variables de tipo socioeconómico. Para dar consistencia metodológica a los análisis, en la mayoría de casos se va a analizar sólo aquellos servicios cuya tasa de respuesta sea como mínimo del 15%, a fin de tener una muestra lo más representativa posible.

5.1 Información del conocimiento

Por lo que respecta al **conocimiento** podemos constatar que, por lo general, las personas que declaran tener un nivel de ingresos mayor también alegan en mayor porcentaje conocer los distintos servicios públicos por los que hemos preguntado. Como vemos en los siguientes gráficos, la línea de tendencia es bastante clara en la mayoría de servicios, si bien en la teleasistencia esta relación se torna muy débil y no parece existir para la tarjeta rosa. Hay que subrayar que son dos servicios muy enfocados a colectivos con bajo nivel adquisitivo o con condiciones materiales por debajo de la media y, por tanto, en esta consideración podríamos hallar una explicación.

Conocimiento de los distintos servicios según nivel de ingresos

Gráfico 1. Casales gente mayor

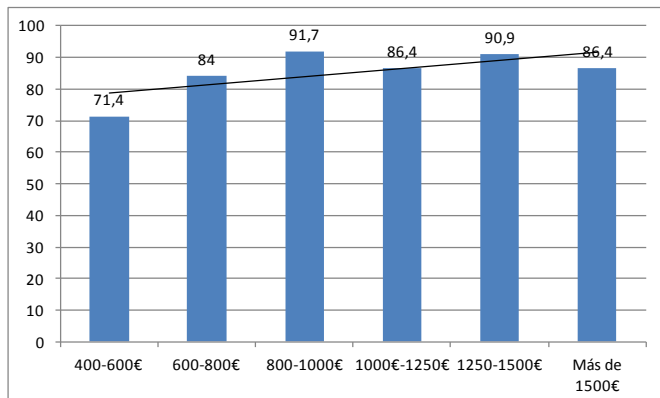


Gráfico 2. Centros Cívicos

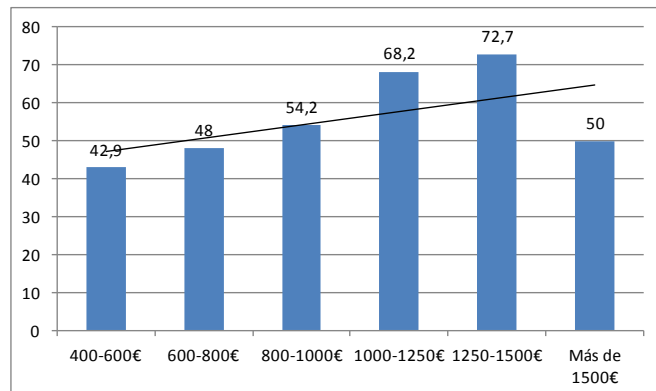


Gráfico 3. Centros Deportivos Municipales

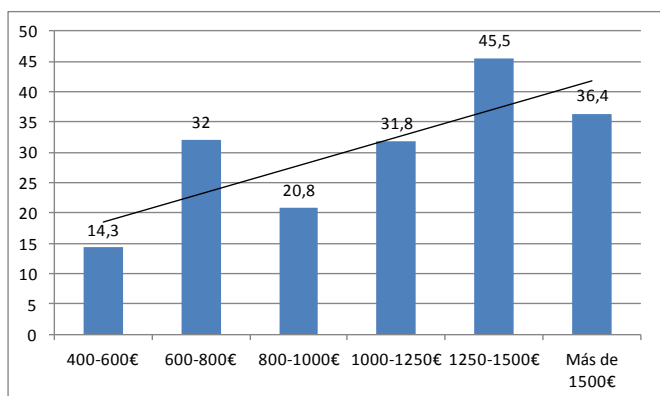


Gráfico 4. Teleasistencia

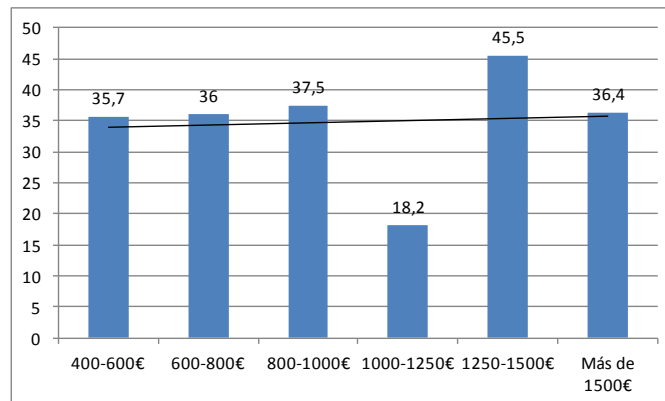


Gráfico 5. Tarjeta Rosa

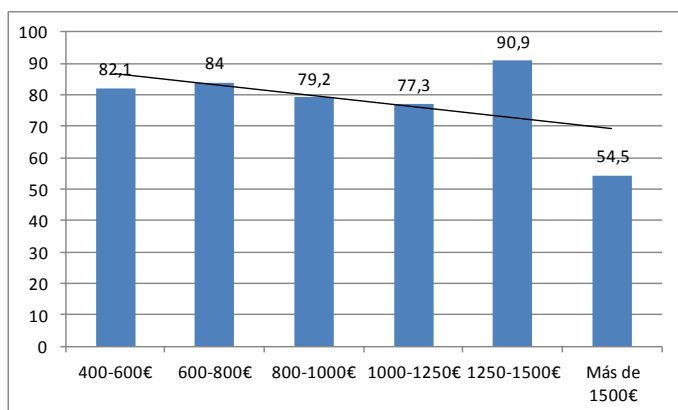
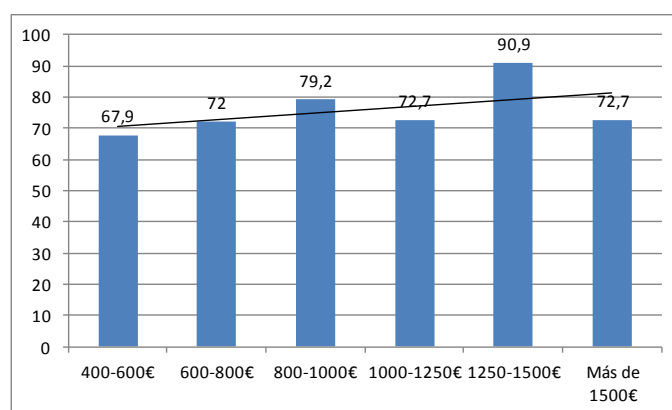


Gráfico 6. Transporte Público

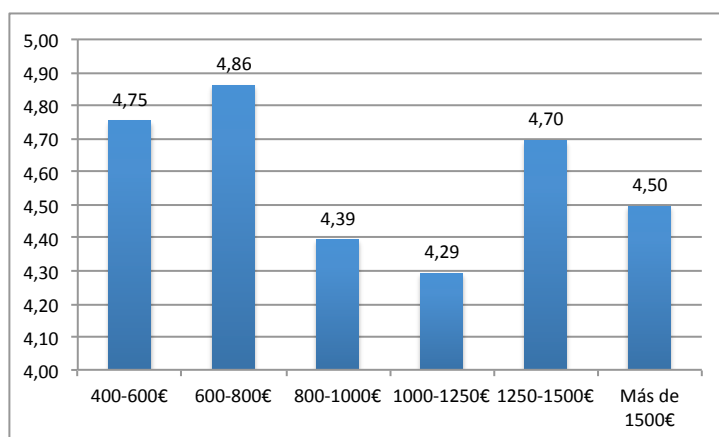


Por lo que se refiere a los **estudios**, en general haber alcanzado un nivel superior de enseñanza reglada va relacionado con una tasa superior de conocimiento de los servicios. De nuevo, parece que en la teleasistencia ello no sería así y que la relación es muy débil para los Centros Deportivos Municipales.

5.2 Valoración de la importancia

En relación a la importancia que se da a los servicios públicos, un primer elemento a destacar es la **menor importancia que las personas con rentas medias les achacan**. Así, los grupos de ingresos entre 800 y 1000€ y entre 1000 y 1250€ dan una importancia global de unos 4,3-4,4 puntos, frente a los 4,7 y 4,5 de los dos tramos superiores de renta o el 4,86 del tramo justamente anterior (600-800€). Lo que sí es claro es que las rentas superiores valoran los servicios como menos importantes en comparación a las rentas menos favorecidas. Una posible explicación a esta tendencia en la valoración es el hecho de que las rentas inferiores, por necesidad y como usuarias predilectas de estos servicios, las puntúan como muy importantes, mientras las rentas superiores (instruidas) dan importancia a los servicios públicos por la consideración de su labor en las sociedades modernas, estableciendo un cierto vínculo emocional o ideológico con éstos. Las clases medias, que se situarían en un punto entre estos dos extremos, podrían carecer de estos inputs y por tanto sentirse más alejadas del entramado institucional de servicios.

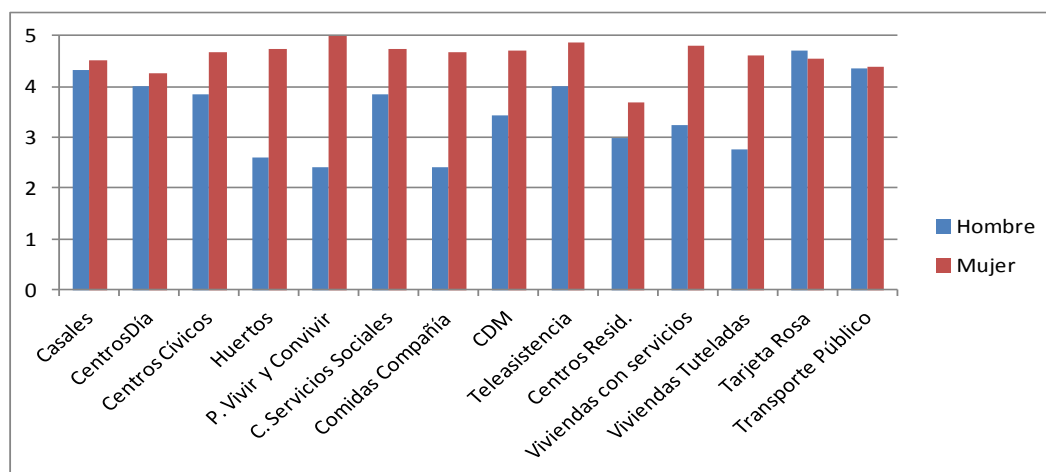
Gráfico 7. Importancia según nivel de ingresos



La **edad** parece jugar un papel importante en esta valoración de la importancia de los servicios, siendo las personas más mayores las que dan puntuaciones mayores. Así las cosas, el tramo superior de edad puntúa en un 4,4 la importancia global de los servicios, frente al 3,63 del tramo de 65 a 74 años. Sólo en 5 de los 14 servicios la puntuación dada por el colectivo más joven es mayor y las diferencias son siempre muy pequeñas - no así cuando quienes puntúan mejor la importancia es el colectivo de 75 años y más-.

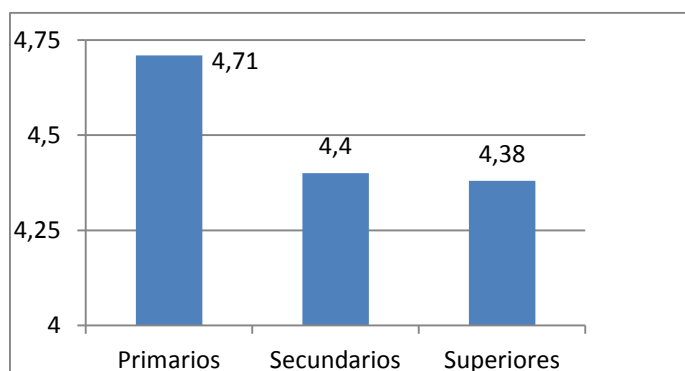
Las diferencias de **género** en la valoración de la importancia de los servicios son bien claras: las mujeres dan una valoración media de 4,59, mientras los hombres sólo de 3,49. Únicamente la tarjeta rosa recibe más puntuación de los hombres que de las mujeres.

Gráfico 8.Importancia según sexo



Finalmente, por **niveles de estudios** vemos diferencias bastante claras. Así, las personas con estudios primarios valoran los servicios públicos como más importantes, mientras las personas con estudios secundarios y superiores otorgan puntuaciones similares, si bien un poco más positivas el colectivo con estudios secundarios que superiores.

Gráfico 9.Importancia según nivel de estudios



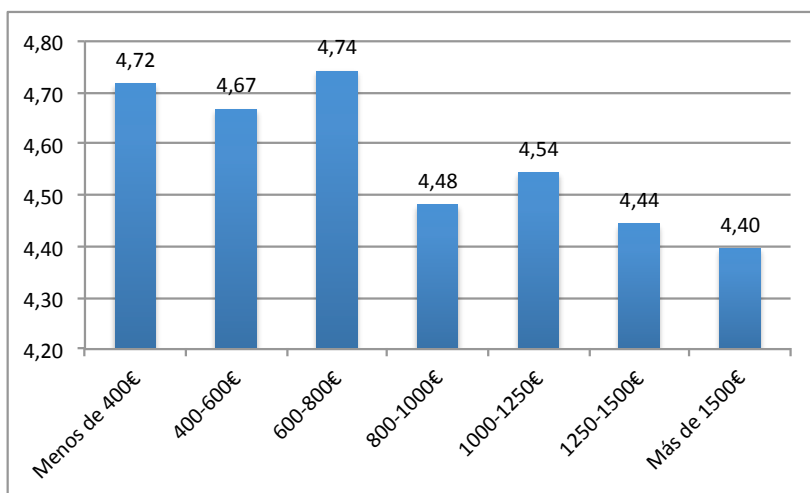
5.3 Valoración de la satisfacción

En cuanto a la **satisfacción** con los distintos servicios, la renta nos dice bastante. La correlación entre las dos variables es significativa a un nivel de confianza del 95% y el coeficiente de correlación de Pearson es fuerte (-0,760) y negativo, lo cual nos indica que a mayor renta, menos satisfecho se está con los servicios públicos.

Se han seleccionado únicamente cinco servicios, que son los que presentan una tasa de respuesta mayor al 15%: el transporte público, la tarjeta rosa de transporte, la teleasistencia, los centros cívicos y los casales de gente mayor.

Como se ha expuesto anteriormente, esta relación no es perfecta, pero la tendencia parece bastante clara: la satisfacción más elevada se concentra en las rentas más bajas. Los tres niveles más bajos de renta (hasta 800€ mensuales) presentan una satisfacción media similar, entre el 4,67 y el 4,74. Esta valoración cae para las rentas de 800 a 1000€ hasta el 4,33 y para las tres categorías superiores de renta se recupera hasta los 4,54 para volver a caer hasta los 4,4.

Gráfico 10. Satisfacción según nivel de ingresos

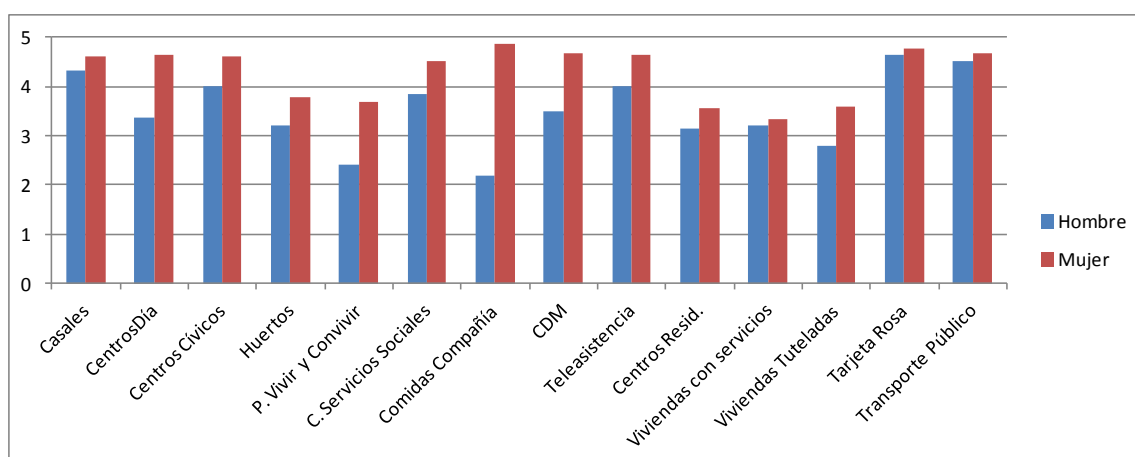


También percibimos **un cierto impacto del factor edad** en cuán satisfecho se está con los servicios públicos. Las personas de 75 años o más muestran una satisfacción mayor en once servicios e inferior en tres. En este caso no nos limitamos únicamente a los servicios con una tasa de respuesta del 15% o superior, puesto que sólo tenemos dos grupos en la variable independiente (*edad*, descartamos el grupo de *Menores de 65 años* por tener una muestra muy pequeña) con frecuencias prácticamente idénticas. En

concreto, aquellos servicios que el segmento de edad de 75 años y más valora mejor en comparación al grupo de edad más joven son los que tienen un contenido más asistencial: los servicios sociales (+1,19), las viviendas con servicios para gente mayor (+1,4) y las viviendas tuteladas (+1,29), si bien los centros residenciales para gente mayor los valoran menos que el segmento de edad más joven aunque por un margen estrecho (-0,19).

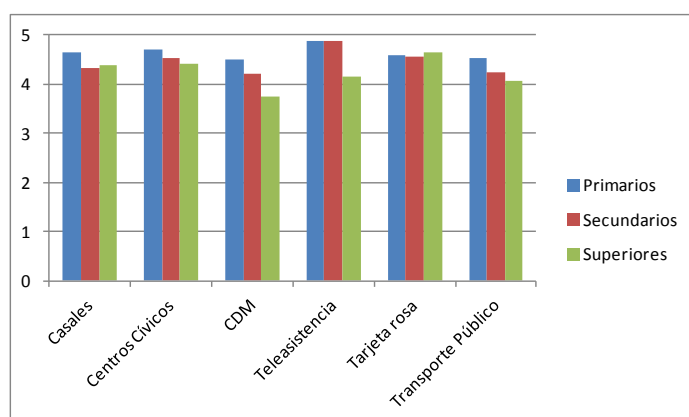
También encontramos diferencias en cuanto al **género**: las mujeres declaran mucha más satisfacción, de media, que los hombres. En el global, las mujeres muestran una satisfacción con los servicios de 4,59 puntos frente a un 3,49 de satisfacción de los hombres: un punto y una décima más a favor de las mujeres. No hay ni un solo servicio en el que los hombres muestren más satisfacción que las mujeres.

Gráfico 11. Satisfacción según género



El **nivel de estudios** guarda una relación negativa con la satisfacción mostrada: a más nivel de estudios, menos satisfacción se manifiesta con los servicios públicos. La media de la satisfacción es de 4,64 para las personas con estudios primarios; 4,45 para los que tienen estudios secundarios y 4,23 para aquellos que llegaron al nivel superior de enseñanza.

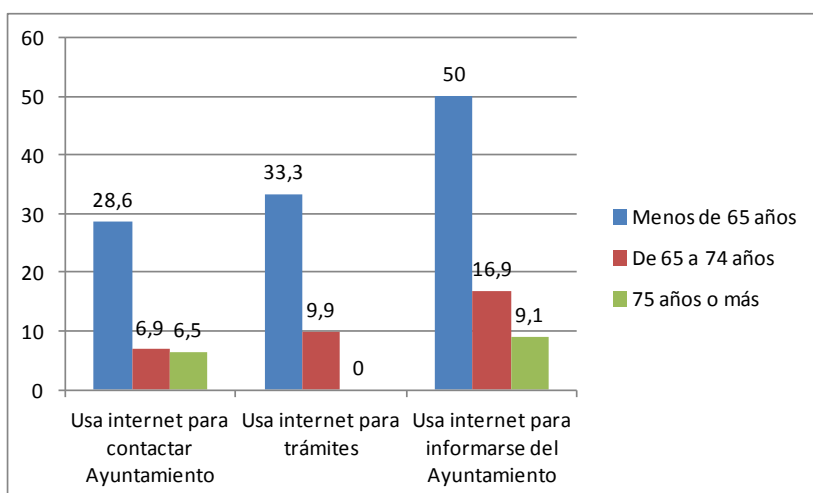
Gráfico 12. Satisfacción según nivel de estudios



5.4 Uso de las TIC en relación al Ayuntamiento

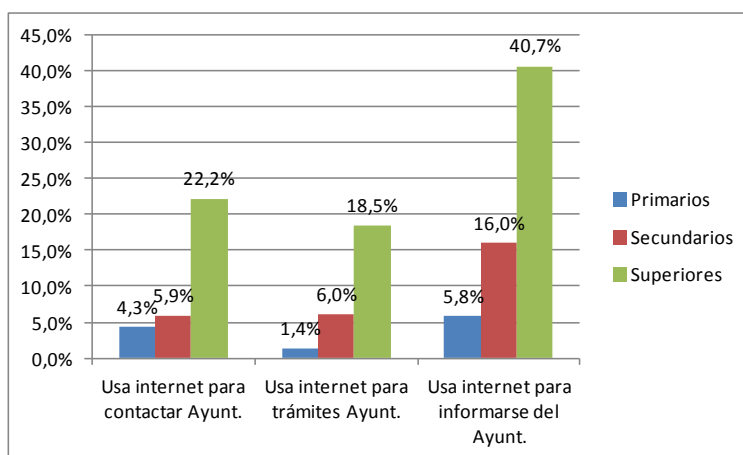
El primer elemento con el que parece guardar relación el uso de las TIC para relacionarse con el Ayuntamiento es la **edad**. Así, el uso de internet para las tres funciones por las que se preguntaba en la encuesta (contactar, hacer trámites, informarse acerca del Ayuntamiento) es mucho más frecuente para el grupo de menos de 65 años que para los dos grupos de más edad, decreciendo de forma notable a medida que la muestra envejece. Por tanto, estamos ante una brecha digital generacional.

Gráfico 13. Uso de las TIC para relacionarse con Ayto. según edad (%)



El **nivel de estudios** tiene un impacto también relevante en el uso de internet con fines relativos al Ayuntamiento. Como vemos en el siguiente gráfico, las personas con estudios superiores que utilizan internet para contactar con el Ayuntamiento multiplican por cuatro las de otros niveles de estudios, mientras triplican la frecuencia en que utilizan internet para realizar trámites o informarse del Ayuntamiento. Esta correlación es estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 99%.

Gráfico 14. Uso de las TIC para relacionarse con Ayto. según nivel de estudios



En la siguiente tabla observamos también las diferencias según el nivel de ingresos y es bien claro cómo los porcentajes aumentan a medida que se avanza en los tramos de renta. Debemos recordar que ésta es una variable influida por otras, que lleva consigo niveles de estudios superiores, mayores recursos cognitivos, así como permite un acceso en mayor medida a la tecnología y la banda ancha. Depende del uso por el que preguntemos, la significación estadística es del 95 o del 99%.

Tabla 2. Relación con el Ayuntamiento mediante TIC según nivel de ingresos

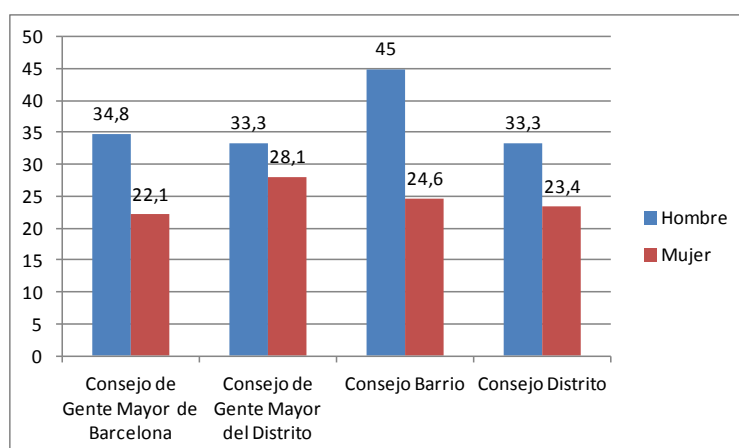
	Usa internet para contactar Ayto.	Usa internet para trámites del Ayto.	Usa internet para informarse del Ayto.
400-600€	7,1%	3,6%	3,6%
600-800€	4,3%	0,0%	4,5%
800-1000€	0,0%	4,3%	13,0%
1000-1250€	4,5%	0,0%	14,3%
1250-1500€	27,3%	9,1%	27,3%
Más de 1500€	22,7%	18,2%	31,8%

5.5 Indicadores de participación

El primer comentario que hay que hacer en relación a la participación es que entraña dinámicas un tanto distintas con los servicios públicos en general. A nivel de diferencias

de **género**, observamos que el conocimiento de estos espacios es una esfera masculinizada: los hombres afirman conocer y participar en estos espacios en tasas que llegan a doblar las de las mujeres. Por ejemplo, el 45% de los hombres (cogiendo la N válida y por tanto dejando a un lado las no-respuestas) afirma conocer los Consejos de Barrio, frente al 24,6% de las mujeres.

Gráfico 15. Conocimiento de los espacios de participación según sexo



Sin embargo, en relación a la participación no hay una tendencia clara y las tasas son muy parecidas para ambos sexos. Sí que parece que la opinión, de nuevo, es más favorable expresada por mujeres que por hombres, pues la suma de opiniones *más bien positivas y positivas* recoge un porcentaje mayor en mujeres que en hombres.

El nivel de **ingresos**, por otra parte, sólo parece influir en el nivel de conocimiento de estos espacios de participación, pero no hay una tendencia clara por lo que a participación u opinión se refiere.

Por lo que respecta al **nivel de estudios**, vemos que continúa la tendencia de encontrar mayores niveles de conocimiento conforme aumenta el nivel de estudios. Sin embargo, encontramos una diferencia bastante importante en relación a los servicios públicos: la opinión relativa a estos espacios de participación institucionales es más favorable para niveles de estudios superiores que para los más básicos. En los servicios sucedía lo contrario y, probablemente, esta tendencia se explique porque la participación de la vida pública es más compleja y exige mayores habilidades cognitivas. Ello puede apartar los colectivos más desfavorecidos de las dinámicas formales de participación y hacer que queden rezagadas de las personas más preparadas.

Finalmente, si observamos el comportamiento según la **edad**, constatamos que el segmento mayor de la muestra conoce más, participa más y valora mejor estos espacios de participación.

6. Conclusiones

La identidad de las personas mayores afecta a la forma en que se relacionan con las políticas públicas, pues aquélla resultará en un conjunto más o menos complejo de necesidades. La identidad no es un concepto monolítico, sino que se puede desgranar en distintas dimensiones y evoluciona según la situación a la que la persona mayor haga frente. Así, son características de este grupo poblacional el aislamiento, la degradación de su condición de ciudadanos, las dolencias físicas, la obsolescencia de conocimientos, la reducción de la capacidad de compra, unas complejas relaciones intergeneracionales y una merma en su autonomía.

Como hemos observado, la política pública puede influir en estas dimensiones de la identidad para promover un envejecimiento no sólo más activo, sino también más digno gracias al cual nuestros mayores vean reforzada su capacidad de autogobierno. Los servicios públicos de Barcelona que hemos analizado se relacionan con una o más dimensiones de la identidad, y por tanto hay mecanismos ya implementados que pueden influir en esta variable. Sin embargo, subyace una necesidad crítica, y es la de pasar de una política pública basada en los *outputs* (servicios) a una basada en los *outcomes* (impacto en la identidad). Es probable que si la política de inversión en personas mayores no se pregunta cuántos equipamientos se quieren construir sino como se quiere afectar a cada una de las dimensiones de la identidad, se pueda hacer uso de programas ya existentes. Por tanto, más allá del coste de reingeniería organizativa, la carga para los municipios podría ser nula. Además, no es descabellado pensar que personas con los elementos de la identidad más fortalecidos tengan menos necesidad de hacer uso de los servicios públicos (puesto que, por ejemplo, su estado de salud puede ser mejor), con lo que se podría afectar favorablemente a las arcas de todas las Administraciones Públicas.

Decía Lindblom (1959) que a menudo la política se reduce a ser “la ciencia de salir del paso” y basarse en lógicas incrementalistas. Sin embargo, si fuera posible dar la vuelta

al enfoque de las políticas para personas mayores, podría generarse un beneficio para toda la sociedad, máxime cuando las perspectivas para los próximos años son de restricción del gasto público y, por ende, del gasto social.

7. Bibliografía

Alfama, E., Canal, R., Cruells, M. (2003). *Las políticas de envejecimiento en el Estado español (2002-2012): ¿promoviendo la ciudadanía y la participación de las personas mayores?*

Bertot, J., Jaeger, P., Grimes, J. (2012). “Using ICTs to create a culture of transparency: e-Government and social media as openness and anti-corruption tools for society” en *Government Information Quarterly*, 27, 264-271.

Callaghan, L, Towers, A. (2013). “Feeling in control: comparing older people’s experience in different care settings” en *Ageing and Society*, 1-25.

Dawes et al (2004). “Designing electronic government information access programs: a holistic approach” en *Government Information Quarterly*, 21 pp 3-23.

EUROSTAT (2012). *Active ageing and solidarity between nations*. Brussels: European Commission.

Gilleard, C., Higgs, P. (2010). “Aging without agency; theorizing the fourth age” en *Aging & Mental Health*, 67(07), 1113-1121.

Harper, S. (2010). “Demographic challenges social security. Societal challenges and the capacity to adapt: Social Security in an ageing world”, en *Regional Social Security Forum for Europe*. International Social Security Association.

Held, V. (2006). *The ethics of care: Personal, political and global*. Oxford University Press.

Jaeger, P.; Bertot, J. (2010). “Transparency and technological change: ensuring equal and sustained public access to government information” en *Government Information Quarterly*, 27, pp 371-376

Lindblom, C. E. (1959). "The science of muddling through" en *Public administration review*, 79-88.

Lloyd, L. et al (2014). "Identity in the fourth age: perseverance, adaptation and maintaining dignity", en *Ageing and Society*, 34(01), 1-19.

Medina, C., Rufin, R. (2010). *Marketing Público*. Madrid: ESIC.

Minichello, V., Browne, J., Kendig, H. (2000). "Perceptions and consequences of ageism: views of older people" en *Ageing en Society*, 20(3), 253-278.

National Institute on Aging (2011). *Biology of Aging*. Bethesda, MD: US Department of Health and Human Services.

Nordenfelt, L. (2009). *Dignity in care for older people*. Wiley-Blackwell.

Organización Mundial de la Salud (2002). *Active Ageing: a policy framework*.

8. Anexo

Esta encuesta se emmarca en el ámbito de la Investigación “Barcelona ante el reto global del envejecimiento”. En ella se pretende conocer mejor la situación de la población de 65 o más años de edad. Se garantiza la anonimidad de los datos. Su colaboración es vital para que los resultados de la encuesta sean relevantes para todos los agentes con responsabilidades en los servicios para personas mayores.

MUCHAS GRACIAS

1. ¿Nos podría indicar cuál es su sexo? Hombre Mujer

2. ¿En qué año nació? _____

3. Vive... Solo/a En pareja Con algún hijo o hija Otras respuestas

4. ¿Cuál es su estado civil? Soltero/a Casado/a Separado/a Divorciado/a Viudo/a

5. ¿Nos puede decir el nombre del barrio en qué vive? _____

6. ¿Dónde nació usted? En Catalunya En otra Comunidad Autónoma Fuera de España

7. ¿Qué nivel de estudios ha alcanzado? Sin estudios Primarios Secundarios Superiores

8. ¿Qué uso hace de las nuevas tecnologías como Internet? Elevada Media Baja Ninguna

9. ¿Tiene dificultades para pagar su vivienda? Sí No No tengo gastos de vivienda

10. ¿Qué dificultades tiene para llegar a fin de mes? Ninguna Alguna Bastantes Muchas

11. ¿Recibe algún tipo de pensión? Jubilación Viudedad Otras Ninguna

Si recibe “Otras”, ¿puede indicarnos qué tipo de pensión? _____

12. ¿Nos puede indicar qué ingresos mensuales aproximados tiene usted?

Menos de 400€ Entre 400 y 600€ Entre 600 y 800€ Entre 800 y 1000€ Entre 1000 y 1250€

Entre 1250 y 1500€ Más de 1500€

13. ¿Le ayuda a usted algún familiar o conocido?

Mi pareja Mis hijos/as Algún amigo o conocido Otros Nadie

14. ¿Recibe ayuda económica, alimentaria, etc, de Servicios Sociales o alguna entidad social (Caritas, Banco de Alimentos...)? Sí No

15. ¿Ayuda usted económicamente a algún familiar? Sí No

16. ¿Tiene usted algún tipo de enfermedad crónica o degenerativa? Sí No

17. Defina su estado de salud Muy bueno Bueno Ni bueno ni malo Malo Muy malo

18.¿ Tiene usted algún problema de movilidad Sí No

19.¿ Realiza algún tipo de voluntariado, o pertenece a alguna entidad o asociación? Sí No

¿Nos podría decir el nombre de la entidad/asociación? _____

20.¿ Utiliza Internet para alguna de las siguientes tareas?

Contactar con el Ayuntamiento Hacer trámites con el Ayuntamiento Informarse sobre el Ayuntamiento

21.¿Cuál de los siguientes espacios de participación del Ayuntamiento conoce, en cuáles ha participado usted, y cómo los valora? Si no conoce alguno de éstos, puede saltar al siguiente de la lista.

	¿Lo conoce?	¿Participa?	¿Qué opinión le merece?
Consejo de Gente Mayor de Barcelona	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> A menudo <input type="checkbox"/> De vez en cuando <input type="checkbox"/> Nunca	<input type="checkbox"/> Positiva <input type="checkbox"/> Más bien Positiva <input type="checkbox"/> Más bien Negativa <input type="checkbox"/> Negativa
Consejo de Gente Mayor del Distrito	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> A menudo <input type="checkbox"/> De vez en cuando <input type="checkbox"/> Nunca	<input type="checkbox"/> Positiva <input type="checkbox"/> Más bien Positiva <input type="checkbox"/> Más bien Negativa <input type="checkbox"/> Negativa
Consejo de Barrio	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> A menudo <input type="checkbox"/> De vez en cuando <input type="checkbox"/> Nunca	<input type="checkbox"/> Positiva <input type="checkbox"/> Más bien Positiva <input type="checkbox"/> Más bien Negativa <input type="checkbox"/> Negativa
Consejo de Distrito	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> A menudo <input type="checkbox"/> De vez en cuando <input type="checkbox"/> Nunca	<input type="checkbox"/> Positiva <input type="checkbox"/> Más bien Positiva <input type="checkbox"/> Más bien Negativa <input type="checkbox"/> Negativa
Otros espacios, especificar: ----- ----- -----	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> A menudo <input type="checkbox"/> De vez en cuando <input type="checkbox"/> Nunca	<input type="checkbox"/> Positiva <input type="checkbox"/> Más bien Positiva <input type="checkbox"/> Más bien Negativa <input type="checkbox"/> Negativa

21.A continuación, se le pregunta acerca de un conjunto de servicios dirigidos a personas mayores. Si no conoce el servicio en cuestión, puede saltar al siguiente servicio de la lista.

	¿Lo conoce?	¿Hace uso de este servicio?	¿Es un servicio importante?	¿Es satisfactorio? (0=nada satisfactorio, 5=muy satisfactorio)	¿Su precio es asequible?
Casales para Gente Mayor	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="checkbox"/> Más bien Sí <input type="checkbox"/> Más bien No
Centros de día para gente Mayor	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="checkbox"/> Más bien Sí <input type="checkbox"/> Más bien No
Viajes para Gente Mayor(IMSERSO)	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="checkbox"/> Más bien Sí <input type="checkbox"/> Más bien No
Centros Cívicos	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="checkbox"/> Más bien Sí <input type="checkbox"/> Más bien No
Huertos Urbanos	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="checkbox"/> Más bien Sí <input type="checkbox"/> Más bien No
Programa Vivir y Convivir	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="checkbox"/> Más bien Sí <input type="checkbox"/> Más bien No
Centro de Servicios Sociales	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="checkbox"/> Más bien Sí <input type="checkbox"/> Más bien No
Comidas en Compañía	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="checkbox"/> Más bien Sí <input type="checkbox"/> Más bien No
Centro Deportivo Municipal	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="checkbox"/> Más bien Sí <input type="checkbox"/> Más bien No
Teleasistencia	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="checkbox"/> Más bien Sí <input type="checkbox"/> Más bien No
Centros residenciales para Gente Mayor	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="checkbox"/> Más bien Sí <input type="checkbox"/> Más bien No
Viviendas con servicios para Gente Mayor	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="checkbox"/> Más bien Sí <input type="checkbox"/> Más bien No
Viviendas Tuteladas	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="checkbox"/> Más bien Sí <input type="checkbox"/> Más bien No
Targeta Rosa de Transporte	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="checkbox"/> Más bien Sí <input type="checkbox"/> Más bien No
Transporte Público (bus, metro, ferrocarrils, tramvia)	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="text" value="0"/> <input type="text" value="1"/> <input type="text" value="2"/> <input type="text" value="3"/> <input type="text" value="4"/> <input type="text" value="5"/>	<input type="checkbox"/> Más bien Sí <input type="checkbox"/> Más bien No

EL ASOCIACIONISMO COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS MAYORES EN LA PROVINCIA DE SEVILLA.

Carlos Jesús Núñez Gómez

Universidad Pablo de Olavide - Ayuntamiento de Sevilla

Panel: Envejecimiento. Crisis y envejecimiento. Respuestas políticas y sociales.

Abstract:

El envejecimiento constituye un proceso biológico, psicológico y social que se desarrolla a lo largo de toda la vida adulta. Proceso, favorable o desfavorable, pero natural e inevitable. Es necesario que ésta etapa sea vista como un continuo en la vida y no considerarse como un problema. La contribución que las personas mayores hacen a la comunidad debería ser entendida y asumida por la sociedad, sin embargo su imagen aparece vulnerable por la asociación de mitos y factores negativos. Habitualmente lo que oímos o leemos suele estar más relacionado con el gasto que produce el envejecimiento que con otra cuestión. Tradicionalmente, los estudios han centrado sus análisis en aspectos más economicistas y demográficos, relegando a un segundo plano todo lo que tiene que ver con la temática participativa y de su contribución a la sociedad. La aparición de nuevas teorías y políticas que promulgan el envejecimiento activo tienen como eje fundamental la participación, lo que hace poner especial atención al movimiento asociativo, configurándolo como uno de los instrumentos clave para el ejercicio de la participación. El presente trabajo, parte de una investigación más amplia, intenta describir la realidad del movimiento asociativo de las personas mayores en la provincia de Sevilla.

Palabras claves: Envejecimiento, envejecimiento activo, participación, personas mayores, asociacionismo.

1. INTRODUCCIÓN

El envejecimiento¹ constituye un proceso biológico, psicológico y social que se desarrolla a lo largo de toda la vida adulta. La vejez es un proceso, que puede ser favorable o desfavorable, pero es natural e inevitable. Ni el proceso de la vejez, ni el ser viejo es patológico, extraño o anormal. La existencia humana es un continuo devenir, con el nacimiento en un extremo y la muerte en el otro. Los últimos años necesitan ser vistos como parte de éste continuo. La última etapa de la vida no debería considerarse como un problema social y psicológico, sino como una etapa en el curso de la propia evolución de la persona.

Los países de Europa Occidental más desarrollados se caracterizan por un crecimiento vegetativo débil, nulo e incluso negativo, donde las tasas de nacimiento son muy bajas y las de mortalidad tienden a aumentar, por el elevado número de personas mayores².

Al producirse un envejecimiento los estados deben hacer frente a las necesidades que la población de mayores demanda para que les sean cubiertas, principalmente en el campo de la salud, de la seguridad social, o de los servicios sociales. Pero en líneas generales, no podemos decir que existen necesidades específicas de las personas mayores, ni de ningún grupo en particular; existen, eso sí, necesidades humanas objetivas y universales. Aunque en el espacio de los bienes si podemos afirmar, en cambio, que las personas mayores pueden necesitar de más o menos bienes de cierto tipo que otros grupos de edad.

En cuanto a la contribución de las personas mayores a la dinámica social debería ser un fenómeno ya asumido, dado que tanto la esperanza de vida como el peso relativo que tienen en el conjunto de la población, propician que su representación y participación en la sociedad

¹ Desde una postura cronológica, el estado de vejez está definido legalmente cuando se supera la línea en la que hay que abandonar el mercado de trabajo, pasando a disfrutar de una serie de beneficios económicos y sociales. En este sentido la vejez es una construcción moderna medida en términos de años que surge en las sociedades industriales. Pero a su vez, la vejez es una categoría social construida en base al contexto en el que se desarrollan y habitan las distintas generaciones. Este planteamiento choca contra la vejez cronológica debido a que la edad de una persona puede medirse en términos sociales relativos, así como por la capacidad funcional, y no en términos puramente biológicos y legales. El uso del término viejo/a, asimilado a la vejez, se ha asociado como sinónimo de incapacidad y limitación, por lo que desde las distintas organizaciones y entidades se trabaja por desterrar esta terminología (Duque y Mateo; 2008:22-23).

² Los resultados del Eurobarómetro de 1992, realizado por la Comisión Europea con motivo del *Año europeo de la tercera edad y la solidaridad entre las generaciones*, respecto al término preferente para referirse a las personas mayores como colectivo mostró una falta de acuerdo entre los países de la Unión Europea. Los dos términos preferidos fueron el de «personas mayores» (España, Alemania Oriental, Grecia, Italia, Luxemburgo y Portugal), y «ciudadanos de tercera de edad» (Reino Unido, Irlanda, Alemania Occidental). Países como Dinamarca y Holanda se decantaron por el término «ancianos», mientras que Bélgica y Francia por «jubilados».

civil sea el modelo de vejez necesario. Pero este modelo tiene en su contra los mitos y las imágenes negativas que rodean la fase vital de la vejez que actúan como represores del nuevo proyecto de vida que implica esta etapa. La imagen de la persona mayor aparece sustancialmente vulnerable debido a la asociación de factores negativos como la edad, bajos niveles educativos, económicos, así como al uso del tiempo ligado a actividades informales poco valoradas (Duque y Mateo, 2008:9)³.

Las personas mayores son percibidas más como receptoras de ayuda, cuidados y apoyo económico que como cuidadoras de otras personas y donantes de su tiempo, energía, conocimientos, apoyo afectivo, material y económico a la familia y la sociedad. Cuando se piensa en ellas se las imagina más como necesitadas de cuidados – en mayor o menor grado – por su supuesta dependencia y fragilidad. Sin embargo, observamos, con la actual crisis, que sostienen y apoyan económica y materialmente a sus hijos y/o nietos, que son poseedoras de vivienda en las que acogen y legan en herencia a sus hijos, además son los principales cuidadores de nietos y nietas, cuidan a personas enfermas, etc. Empero, lo que se oye o lee sobre ellas es principalmente la contribución del envejecimiento demográfico al incremento del gasto social (Bazo, 1996).

La teoría de la actividad reconoce que la mayoría de la gente continua en la vejez con los roles y las actividades establecidos anteriormente, porque continúan teniendo las mismas necesidades y valores (Oddone, 2013). Se plantea por tanto un cambio de paradigma: De personas mayores como carga social pasiva, que recibe prestaciones y consume recursos (pasivo, me dan, y necesito) a personas mayores como líderes activos, que aportan y generan oportunidades en la sociedad (aporto, lidero, y propongo) (IMSERSO, 2013).

2. ENVEJECIMIENTO ACTIVO

En 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas, promulgo una serie de principios para que los países los integraran en sus políticas y programas. Entre esos principios se encuentra el de la participación, resaltando la importancia de la integración de las personas mayores en

³ En relación a los mitos puede verse Duque y Mateo (Coord.) (2008).

la sociedad a través de mecanismos que la favorezcan, poniendo especial atención en los movimientos sociales y en las asociaciones⁴.

La participación se está convirtiendo en uno de los elementos clave de la dinámica social, tanto en los sistemas macro-sociales como descendiendo a bases más micro. Que las personas mayores participen en la toma de decisiones en los distintos ámbitos sociales y políticos es un proceso imprescindible tanto por el valor de su experiencia vital como por la necesidad de una representación adecuada en términos cuantitativos. Su importante peso demográfico en la estructura debe acompañarse con una incursión en la vida activa del sistema social análogo a dicha representación.

A finales de la década de los ochenta asistimos a la promoción de la participación entre las personas de más edad por parte de organismos e instituciones públicas y privadas. Se convertirá el envejecimiento activo en la fórmula más idónea para impulsar la participación social en las personas mayores (Duque y Mateo; 2008).

En España será el Plan Gerontológico (1988-1991) la primera respuesta global e integral de política social dirigida al colectivo de mayores. Una de sus cinco áreas estaba dedicada a la participación, y entre sus objetivos encontramos el de extender el concepto de participación democrática, de manera que la sociedad integre de hecho a las personas mayores y éstas se incorporen realmente a todas las actividades de la vida social. Considerando que los efectos de la falta de participación son muy negativos, tanto para ellos mismos como para el conjunto del entramado social, que necesita la aportación de todos sus miembros. En estos momentos el movimiento asociativo del colectivo aun habiendo crecido su nivel de participación seguía siendo bajo⁵ (Pineda, 1992).

El Plan de Acción para las Personas Mayores de 2003 se inspiraba en seis principios, destacando el de la participación, en el que se expone:

⁴ Naciones Unidas considera la participación como uno de los ejes fundamentales del envejecimiento activo, junto con la promoción de la salud y la seguridad.

⁵ De ahí que los objetivos del Plan Gerontológico estuviesen relacionados con la participación: Fomentar la participación social y política, potenciar la capacidad de participación, establecer en los distintos niveles de la Administración pública, órganos de representación y asesoramiento que garanticen la participación de los mayores en la planificación y seguimiento de las medidas de política social que les afectan, generalizar la participación democrática en todos los centros, y la participación en el seguimiento y desarrollo del Plan Gerontológico.

Las personas mayores deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades... poder formar movimientos o asociaciones de personas mayores (IMSERSO, 2003).

El III Congreso Estatal de Mayores celebrado en Madrid en 2009 considero la participación como eje fundamental del desarrollo de la personalidad de las personas mayores, siendo importante que dispongan de la oportunidad de apropiarse de su propio envejecer. Propuso situar la participación social como centro y pilar básico en la contribución de las personas mayores a la sociedad, solicitando «a las diferentes administraciones públicas la apertura de todos los caminos posibles para que estén presentes activamente en los ámbitos de opinión, participación, gestión y control de la gestión» (Causapié et al., 2011).

En 2011 el Libro Blanco sobre Envejecimiento Activo pone de manifiesto el escaso predominio de aquellas personas mayores que quieren integrarse o asistir a centros sociales o asociaciones (16,5%), frente al consumo de medios de comunicación (37,7%) o las prácticas de estilo doméstico (40,03%). Y a pesar de la revitalización de la vejez, el status social previsto para las personas mayores continúa siendo periférico. Por tanto, sigue pendiente su pleno reconocimiento como actores sociales que aportan y reciben, y como dicen Causapié, Balbontín, Porrás y Mateo *su papel se sitúa más en la esfera individual y privada que en la colectiva* (2011:333).

3. ASOCIACIONISMO Y PERSONAS MAYORES

Para Laura Morales las asociaciones son

Grupos formalmente organizados de ciudadanos que persiguen bienes colectivos y que tienen como principal objetivo influir en los procesos de adopción de decisiones políticas, ya sea mediante su intervención en la selección del personal gubernamental o en sus actividades, la introducción de temas en la agenda política o la transformación de los valores y preferencias que guían la adopción de decisiones políticas (en Fernández, 2009: 15).

El asociacionismo es, hoy por hoy, uno de los elementos claves en la puesta en marcha de procesos participativos públicos para el ejercicio del derecho a la participación que hacen posible que los grupos sociales organizados formalmente puedan ser parte de los procesos de elaboración de las políticas públicas. Putman considera que la confianza y el asociacionismo son las claves del cemento social y del capital social que a su vez establece los cimientos de un buen funcionamiento de la democracia (Fernández, 2009:70). El hecho de asociarse y participar en acciones políticas y sociales tiene, en principio, mucho que ver con la construcción de una ciudadanía democrática (Fernández, 2009:84). En su tiempo, el pensador francés Tocqueville ya establecía una relación entre número y vigor de las asociaciones con la salud democrática de un país. Por ello, promover el asociacionismo y la participación social se considera una tarea imprescindible y necesaria. Siendo pieza clave para comprender la vitalidad y desarrollo social, político e incluso económico de un territorio (Fernández, 2009:9). Promover la participación social y el asociacionismo es una tarea necesaria e imprescindible si se quiere mejorar con un proyecto político.

La Constitución Española recoge el principio de participación y la obligación de los poderes públicos de promoverla, en su artº 9.2 expone que *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.* En su artículo 22 *se reconoce el derecho de asociación*, concretándolo y ampliándolo con la creación de un cuerpo de leyes y decretos entre los que destaca la Ley Orgánica 1/2002 reguladora del derecho de asociación que vino a reconocer la importancia del fenómeno asociativo, como instrumento de integración en la sociedad y participación en los asuntos público, desempeñando un papel fundamental en los diversos ámbitos de la actividad social, y contribuyendo al ejercicio activo de la ciudadanía y a la consolidación de una democracia avanzada.

En España, muchos de los estudios anteriores a 2006 han mostrado que la implicación activa en las asociaciones de nuestro país es escasa o inferior a la media europea. Los españoles son, en general, poco activos en las asociaciones con las que colaboran, y el desarrollo de actividades que podríamos llamar de liderazgo es minoritario y también inferior a la media europea. Según datos de 2002 del Centro de Investigaciones Sociológicas (E/CIS-2.459) la

valoración que la ciudadanía realiza sobre las asociaciones es que estas ocupan un lugar muy residual en la vida cotidiana de los españoles, con una valoración de 4,92 entre 0 a 10, entre el colectivo de personas mayores de 60 y más la valoración media bajaba al 4,5. En el año 2009 la Unión Democrática de Pensionistas (UDP) expuso que el conjunto de la población de mayores de 65 años valoraba de forma muy alta la importancia de las asociaciones, con una media de 8,9 sobre 10.

En España al contrario de lo que se pudiera pensarse muchas de las asociaciones de mayores llevan años funcionando y participando, lo cual nos lleva a pensar, siguiendo a Haman y Freeman (2006)⁶, que las asociaciones de mayores en su conjunto presentan cierto grado de estabilidad y capacidad de permanencia en el tiempo, aunque su número es pequeños si lo comparamos con otros colectivos y temáticas.

La realidad del movimiento asociativo de las personas mayores posee unas cuotas significativas de participación, que se han ido incrementando durante las últimas décadas, y así lo reflejan los datos que aporta la evolución histórica del Registro Nacional de Asociaciones en el que se puede observar ese incremento (Vázquez, 2010:190). Si observamos la tabla1 el 92,43% de las asociaciones se crearon después de 1985.

Tabla 1. Nº Asociaciones registradas según año.

Años/Grupo	Tercera Edad	Jubilados y Pensionistas civiles	Jubilados y Pensionistas Militares	Totales
<1.984	8	23	3	34
1.997	50	88	32	170
2.006	257	110	82	449

Elaboración propia a partir de los datos que aporta Vázquez y el RNA.

Según datos del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO, 2008:92) casi la mitad de las personas mayores de 65 años (47,1%) pertenece a algún tipo de asociación o club específico, observándose un modelo de asociacionismo más dinámico y activo que en épocas anteriores. Según Díaz y Daza (1995) la gran mayoría de las asociaciones tienen un marcado carácter local y con una media aproximada de 407 socios. Este datos son importantes, pues

⁶ Haman y Freeman (1.989) en Méndez y Mota (2006:205) consideran la edad en cualquier tipo de asociación como un indicador esencial de la estabilidad y capacidad de permanencia de su estructura organizativa, siendo más flexibles y adaptables al entorno.

cuando se pregunta a la ciudadanía sobre modelos de democracia y conocimiento de mecanismos de participación (plenos, consejos, agendas locales,..), se observa que las personas más informadas son aquellas que pertenecen a algún tipo de asociación (Navarro, 2008), por tanto el papel de las asociaciones de mayores al igual que cualquier otro tipo de asociación van más allá de la mera realización de actividades.

Sin embargo, las Pequeñas y Medianas Asociaciones de Mayores (PYMAs) vienen expresando sus dificultades en materia de recursos económicos y materiales, así como la necesidad de un mayor apoyo y colaboración por parte de las administraciones públicas correspondientes. Estas consideran que la sociedad se sigue rigiendo por estereotipos y mitos que desvalorizan el papel de las personas mayores, lo que implica un grado de dificultad a la promoción de su movimiento asociativo.

Dicen Subirat y Pérez (2012) que es indudable de la existencia de un gran potencial de participación de la gente mayor en España, pero es importante que entendamos que participar quiera decir no solo hablar, discutir y debatir, por importante que sea todo ello. Participar tiene que implicar avances concretos en la mejora y en la transformación de la realidad social. Y para ello es necesario que los órganos de participación que ya existen, y que probablemente hace falta fortalecer y reforzar, no solo sean informados de lo que se quiere hacer por parte de los poderes públicos, sino que la gente mayor, sus organizaciones y representantes, puedan compartir la definición de los problemas que les afectan y colaborar en la búsqueda de las soluciones u oportunidades de mejora.

4. RASGOS DEL ASOCIACIONISMO EN ANDALUCÍA

Las encuestas del CIS del estudio 2.757 del 2008 el conjunto de España supera en asociacionismo y activismo a Andalucía, pero Andalucía supera en entidades y asociaciones religiosas al resto del Estado español, por tanto es una singularidad propia. En cuanto al perfil demográfico elaborado por Fernández (2009) tanto para España y Andalucía, de la población asociada es un hombre maduro perteneciente a la clase social media o alta, con ingresos medianos pero sobretodo altos, al igual sucede con la educación donde sobresale con estudios medios o secundarios pero especialmente altos o superiores. Con un perfil ideológico para el

conjunto de España de izquierda, sin embargo en Andalucía es de centro, sucediendo lo mismo para el colectivo de personas mayores de 60 y más años. En cuanto a aquella persona con más desafecto, la que ni se asocia ni actúa, adquiere relevancia la mujer, los mayores de 60 años, las personas con ingresos y clase social baja, y aquellos con estudios primarios.

En Andalucía, existen dos fuentes de información básica para una aproximación al asociacionismo, que son el Anuario Estadístico y el Registro de Asociaciones de Andalucía. Se debe tener en cuenta que una de cada diez asociaciones con el paso del tiempo se da de baja en el registro, trámite que no es obligatorio, por lo que da lugar a un registro infrarepresentado, pues podemos encontrar asociaciones que en la práctica ya no existen. En Andalucía las asociaciones tienen una media de antigüedad entorno a los 14 años, y casi el 43% no alcanza los 10 años desde su creación. Las provincias de Sevilla, Málaga y Cádiz aglutinan más de la mitad de todas ellas, dándose en Sevilla las más antiguas. Entorno al 78% de las asociaciones desarrollan su actuación dentro de ámbito de la administración local, por lo que tiene un señalado protagonismo en la esfera local, le siguen el provincial (26,9%), regional, comarcal y nacional (Fernández, 2009).

En relación a la concentración de entidades y asociaciones está se produce de manera más intensa en pequeñas y grandes poblaciones, mientras que en las medianas la tasa resulta más baja. Es en los pequeños municipios donde predominan las relacionadas con la tercera edad, así como las referidas a la mujer y a los jóvenes. Siendo los municipios rurales los que aglutinan más de la mitad de las entidades de mayores y mujeres, lo que supone un rasgo característico del asociacionismo en este hábitat.

Expone Fernández (2009:93) que si hubiera que subrayarse algún elemento propio de los andaluces, el principal sería la relativamente baja tasa de participación en asociaciones que muestran las encuestas, en comparación con España y, por ende, con Europa o nuestro entorno occidental (Montero et al., 2006). El modelo de participación en Andalucía consiste en la implicación sociopolítica sin organización o asociación, aunque la oferta de ésta no se puede considerar escasa dada las decenas de miles de entidades inscritas en los registros.

5. PERSONAS MAYORES Y ASOCIACIONISMO EN LA PROVINCIA DE SEVILLA

5.1. Las personas mayores

Teniendo en cuenta los datos del Anuario Estadístico de la Provincia de Sevilla de 2013 y del Instituto Nacional de Estadística (INE), Andalucía cuenta con 8.421.274 millones de habitantes. La población de Sevilla asciende a 1.938.974 lo que supone aproximadamente el 23% del total de Andalucía, siendo la provincia más poblada de las ocho, seguida de Málaga y Cádiz. En las tablas 2 y 3 se pueden ver los porcentajes por grupo de edad para Andalucía y Sevilla.

Tabla 2. Porcentaje por grupos de edad en Andalucía

Grupos de edad	%
Menores de 15	17,3
De 15 A 64	69,9
Más de 64	15,67

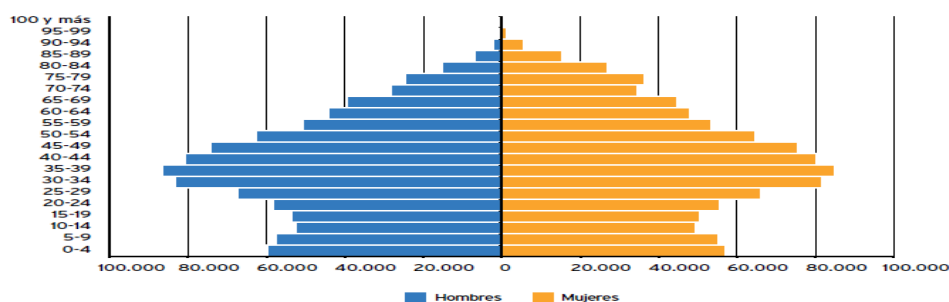
Fuente: INE

Tabla 3. Porcentaje por grupos de edad en Sevilla

Grupos de edad	%
Menores de 15	17,10
De 15 A 64	68,29
Más de 64	14,61

Fuente: INE

PIRÁMIDE DE POBLACIÓN DE LA PROVINCIA DE SEVILLA 2012



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

En un periodo de cinco años, de 2007 a 2012, la población de la provincia de Sevilla ha experimentado un aumento del 4,8%, que ha supuesto un incremento de en torno al 1% cada

año. Comportamiento similar al de los ámbitos territoriales superiores, es decir, a los producidos en Andalucía y España. La estructura de la población en la provincia por sexo se muestra equilibrada manteniéndose la proporción de hombres y mujeres en un porcentaje del 49% y el 51% del total respectivamente. En cuanto a la edad, han sido los tramos de población adulta los que concentran el mayor número de personas.

La Provincia de Sevilla la integran un total de 105 municipios. Teniendo en cuenta las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2013, la población de más de 65 años asciende a un total de 283.255 personas de las que el 41,6% son hombres y el 58,4% son mujeres (117.795 y 165.460 respectivamente). Representan el 14,61% de toda la población, porcentaje menor que para el conjunto de Andalucía y de España donde las personas de más de 65 años representan el 15,67% y el 18% respectivamente). Sevilla es una de las tres provincias de Andalucía con menor población de más de 64 años. Y aun siendo una población menos envejecida su tendencia es al envejecimiento, aunque en algunos de sus municipios se da un elevado índice de envejecimiento.

En la tabla nº4 aparecen los datos agrupados según intervalos de población de los municipios de la provincia, se puede observar que el mayor porcentaje de personas mayores se da en los municipios pequeños y en los grandes superando ambos el porcentaje de personas mayores para la comunidad autónoma que se sitúa en el 15,67 %. El resto de municipios está por debajo de la media de Andalucía.

Tabla 4. Datos por agrupación de municipios según intervalos de población

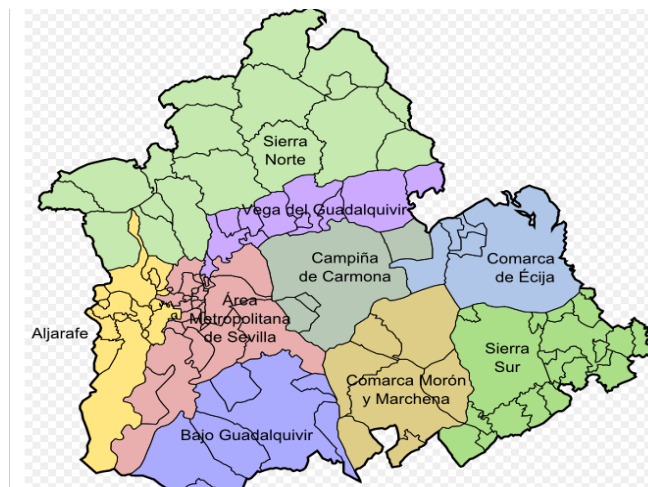
Intervalos Población	Nº Municipios	Población Total	Población >65	% Mayores
Con menos 5.000 hab.	39	101725	17566	17,27
Entre 5000 y 10000 hab.	30	208773	28569	13,68
Entre 10000 y 20000 hab.	19	284219	37899	13,33
Entre 20000 y 50000 hab.	13	387546	48690	12,56
Más de 50000 hab.	4	956711	150531	15,73
Totales	105	1938974	283255	14,61

Elaboración propia a partir de los datos del anuario estadístico de la provincia.

El 53,14% de las personas mayores se concentran en solo tan solo cuatro municipios de los 105 que la conforman (siendo Sevilla Capital la que cuenta con el mayor número, que viene a representar el 42,91% del total de la provincia). En el otro extremo, un total de 39 municipios de menos de 5.000 habitantes solo agrupa el 6,20 % de personas mayores de la provincia. Para otros 49 municipios con poblaciones entre 5.000 y 20.000 habitantes los mayores suponen el 23,45%. Y para los municipios con población entre 20.000 y 50.000 el porcentaje de personas mayores representa el 17,18 % del total de la provincia. Por lo que, solo 17 municipios de los 105 concentran el mayor número de personas mayores, representando el 70,32% del total de la población.

Para el trabajo se ha creído conveniente dividir la provincia en un total de 9 áreas geográficas⁷ para poder extraer algunas conclusiones, estas áreas serían: Área Metropolitana, El Aljarafe, La Vega del Guadalquivir, Sierra Norte, Sierra Sur, Bajo Guadalquivir, Campiña de Carmona, Comarca de Morón y Marchena, y la Comarca de Écija (Gráfico1).

Gráfico 1. Áreas Geográficas de la Provincia



Al tomar dichas áreas como referencia, observamos en la tabla nº 5 y gráfico nº 2, que áreas tienen mayor o menor porcentaje de personas mayores respecto de sus respectivas poblaciones. Las de mayor proporción son Sierra Norte (16,89%), Sierra Sur (16,57%) y la Campiña Morón y Marchena (16,56%), seguida de (Carmona y Morón), superando la media

⁷ La Junta de Andalucía en Orden de Marzo de 2003 basa la esta división en criterios tanto territoriales, socioeconómicos y demográficos.

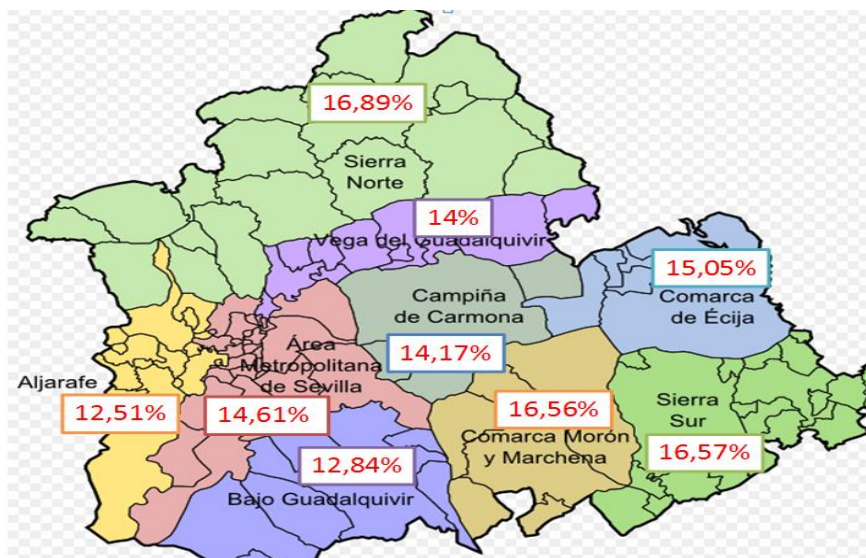
tanto de Sevilla como de Andalucía. Siendo las de menor porcentaje el Aljarafe (12,51%) seguido de El Bajo Guadalquivir (12,84%).

Tabla 5. Datos población mayor de 65 años por áreas geográficas

Áreas geográficas	Nº Municipios	Nº Población	Población > 65	% > 65
Aljarafe	13	85426	10692	12,51
Área Metropolitana	22	1218312	178082	14,61
Bajo Guadalquivir	7	150615	19350	12,84
Campaña de Carmona	4	75342	10676	14,17
Campaña Morón y Marchena	7	95088	15752	16,56
Comarca de Écija	4	55922	8419	15,05
La Vega del Guadalquivir	11	106527	14935	14
Sierra Norte	18	61828	10447	16,89
Sierra Sur	19	89914	14902	16,57

Elaboración propia a partir de los datos del anuario estadístico de la provincia.

Gráfico 2. Porcentaje de Mayores según población por áreas geográficas.



Elaboración propia

5.2. El asociacionismo de las personas mayores

Aunque se han realizado estudios sobre asociacionismo y participación a nivel de Andalucía, falta aún por realizar análisis más detallados, y con una visión continua que aporten descripciones y conclusiones más significativas del fenómeno de la participación. Pero si hablamos del colectivo de personas mayores entonces nos encontramos con escasez de estudios, datos y de análisis específicos.

Es indispensable poder disponer de datos sobre el asociacionismo de mayores que permitan y hagan posible el estudio de determinados aspectos y variables que intervienen en la participación activa del colectivo en los instrumentos o mecanismos públicos de participación ciudadana de base asociativa creados por las administraciones públicas, y que están permitiendo cierto grado de incidencia en el diagnóstico, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, que afectan de manera directa al propio colectivo de personas mayores.

Para obtener datos fiables sobre el asociacionismo de personas mayores en la provincia de Sevilla se han utilizado diferentes fuentes oficiales a las que se puede recurrir por diferentes vías, de entre las cuales destacan: El Anuario Estadístico de Andalucía, que presenta cada año las entidades que se van inscribiendo en el registro por provincias según tipo o clase. El Registro de Asociaciones de Andalucía que se encuentra disponible de forma abierta a través de la consejería competente en la materia. El Registro Provincial de Asociaciones. Y registros de los propios Ayuntamientos a los que en determinados caso se puede acceder por vía telemática. Todos estos registros contienen datos de aquellas entidades que se han registrado o inscrito lo largo del tiempo. Entre las dificultades que se han detectado al trabajar los datos de los distintos registros destacan dos: La falta de coincidencias en cuanto al número de entidades entre registros, lo que hace difícil precisar los datos. Y que los registros contienen datos de todas las entidades que se han registrado a lo largo del tiempo, pero esto no quiere decir que determinadas entidades continúen funcionando o que sigan activas, ya que en ocasiones las entidades no se dan de baja en el registro y siguen como activas en el registro, esta es una cuestión generalizada en todos y cada uno de los registros mencionados. Aun cuando la culpa no es achacable a los registros, quizás fuera conveniente establecer algunos mecanismos de control por parte de estos que permitieran disponer de datos actualizados y reales.

Los datos que se exponen a continuación tienen como principal fuente el Registro de Asociaciones de Andalucía durante 2014, cuyos datos se enriquecen con las otras fuentes existentes. En Sevilla provincia aparecen registradas en torno a 13.660 asociaciones, de entre las cuales destacan las de contenido cultural, ciencias, artes y letras, deportivas, educativas, recreativas y vecinales. Aquellas registradas que están relacionadas con el colectivo de personas mayores, se hacen con la categoría de Tercera edad, jubilados y pensionistas, que engloba a su vez tres subcategorías: Pensionistas y jubilados civiles, pensionistas y jubilados militares, y tercera edad. En dicha categoría se han encontrado un total de 215 asociaciones, que vienen a representar en torno al 1,6% del total de las asociaciones de la provincia. Si además tenemos en cuenta que la población mayor de la provincia es de 282.255 personas, podríamos hacer una estimación y decir que a cada asociación le corresponderían aproximadamente unas 1.312 personas. En principio, esto hace pensar que el número de asociaciones de personas mayores es más bien escaso.

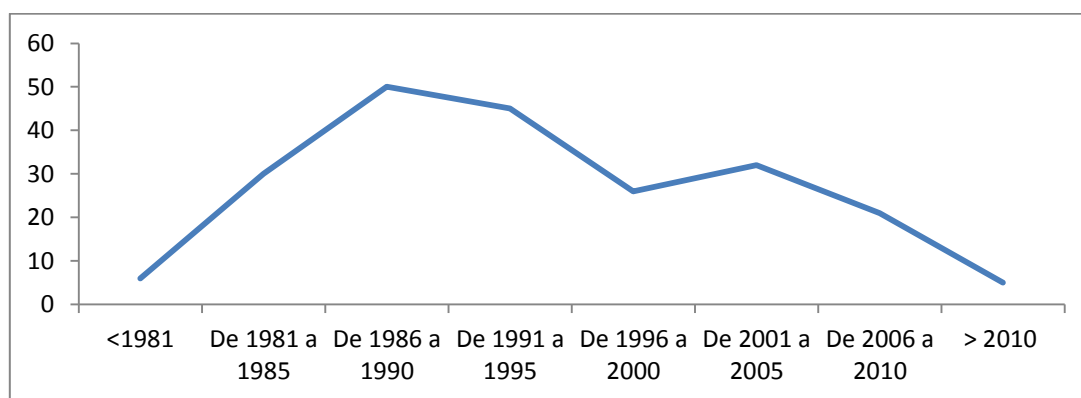
Si nos fijamos en la Tabla nº 6 y gráfico nº 2, de las 215 asociaciones existentes al agruparlas según año de inscripción en registro, podemos observar que a principios de los años ochenta el número de asociaciones inscritas era muy bajo. Se iniciara un proceso ascendente en el número de inscripciones, destacando un incremento muy importante entre 1.986 y 1.995 que concentran el 70% de todas las inscripciones en el registro. Este hecho viene a coincidir, por un lado, con un cambio en la mentalidad de las autoridades públicas en relación al problema del envejecimiento, y por otro, a la necesidad de hacer posible una participación real de las personas mayores en todo lo relacionado con las políticas públicas que les afectan (envejecimiento activo), este cambio también va a ser posible, en buena medida, por el desarrollo que experimenta en estos años el Sistema Público de Servicios Sociales que presta especial atención al sector de personas mayores, siendo uno de sus sectores prioritarios junto a menores y familia. A partir de 1.996 se produce una disminución en el número de registros, para iniciar un leve repunte en 2.001, y que se irá frenando a partir de 2006 y coincidiendo con el inicio de la crisis.

Tabla 6. N° de Asociaciones de mayores de la provincia de Sevilla inscritas por intervalo de años en registro.

Años	<1981	1981- 1985	1986- 1990	1991 -1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	> 2010
Asociaciones registradas	6	30	50	45	26	32	21	5

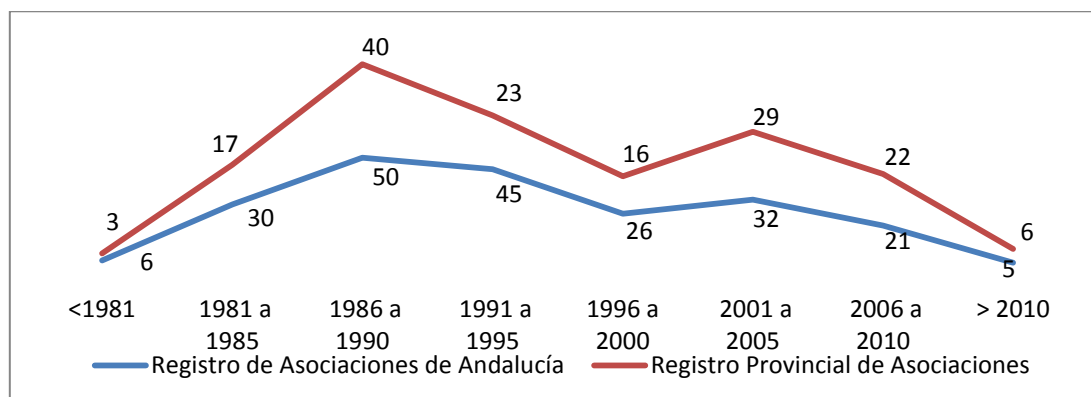
Elaboración propia. 2014

Gráfico 2. Asociaciones de Mayores inscritas por año en el registro



Elaboración propia. 2014

Gráfico 3. Comparativa entre Registro Andaluz y el provincial asociaciones inscritas por año.



Elaboración propia. 2014

De los datos obtenidos, en 69 municipios de la provincia con una población inferior a 10.000 habitantes cuentan con un total de 77 asociaciones, que salvo contadas excepciones, cada municipio tiene tan solo una sola asociación. Otros 32 municipios con una población entre 10.000 y 50.000 habitantes, disponen de un total de 49 asociaciones, es decir en torno a 1,5 asociaciones por municipio. De los 4 municipios con una población superior a los 50.000 habitantes, Tres de ellos concentran un total de 10 asociaciones (3,3 asociaciones por municipio) y el cuarto que es Sevilla capital dispone de 78 asociaciones.

Por lo que, a partir de los datos expuestos podemos concluir que a mayor población en el municipio, salvo excepciones, se da una existencia mayor de asociaciones de personas mayores. En la Tabla nº 7 se muestra la relación entre el número de habitantes y el de asociaciones de mayores según intervalos de población del municipio.

Tabla 7.

Ayuntamientos	Nº de Asociaciones
Con menos de 5000 habitantes	42
Entre 5000 y 10000 habitantes	35
Entre 10000 y 20000 habitantes	24
Entre 20000 y 50000 habitantes	25
Más de 50000 habitantes	89

Elaboración propia 2014

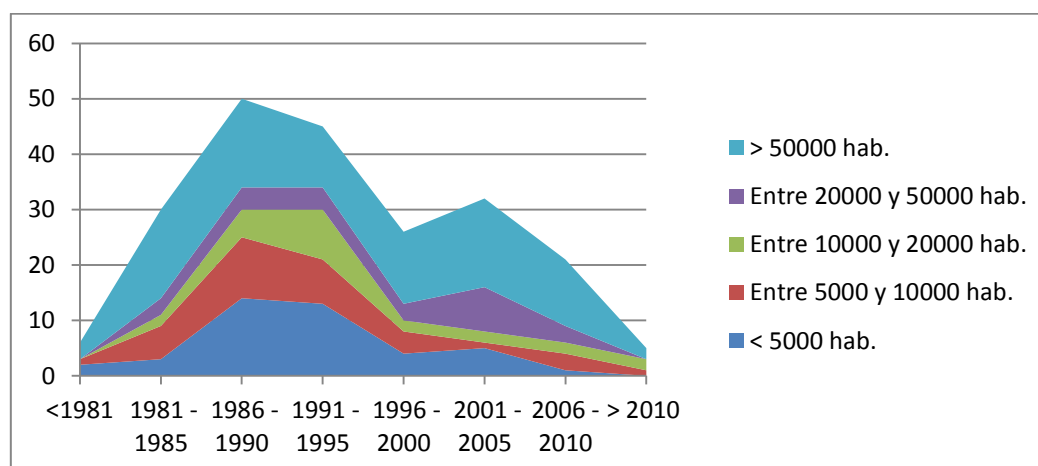
A partir de los datos, detectamos que según el tamaño del municipio, aquellos municipios con población inferior a 20.000 habitantes el mayor número de registros de asociaciones se da en los mismos años que para el conjunto de los municipios de la provincia, es decir, entre los años 1986 y 1995. En cambio, para aquellos municipios con una población superior a 20.000 habitantes el incremento en el número de inscripciones se produce entre los años que van de 1981 a 1990, pero observándose un registro continuado a partir de los noventa repuntando con fuerza a partir de 2001, por lo que podríamos afirmar que en los pueblos con mayores poblaciones se mantiene de forma más constante a lo largo de los años el número de inscripciones en el registro (véase Tabla nº 8).

Tabla 8. N° de Asociaciones de mayores inscritas en registro por intervalo de años y tamaño del municipio.

	<1981	De 1981 a 1985	De 1986 a 1990	De 1991 a 1995	De 1996 a 2000	De 2001 a 2005	De 2006 a 2010	> 2010
< 5000 hab.	2	3	14	13	4	5	1	0
Entre 5000 y 10000 hab.	1	6	11	8	4	1	3	1
Entre 10000 y 20000 hab.	0	2	5	9	2	2	2	2
Entre 20000 y 50000 hab.	0	3	4	4	3	8	3	0
> 50000 hab.	3	16	16	11	13	16	12	2

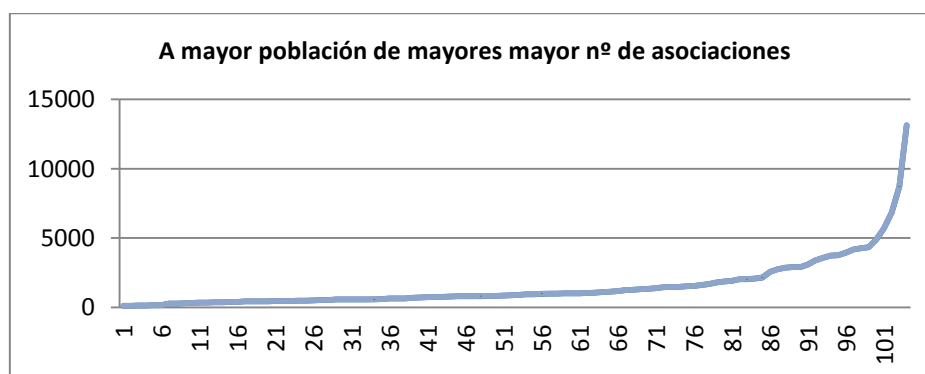
Elaboración propia 2014 a partir de los datos del registro

Gráfica. 4



Elaboración propia

Gráfica 5.



Elaboración propia 2014

Si agrupamos los datos por las áreas geográficas, anteriormente descritas, tenemos que es el Área Metropolitana de Sevilla la que cuenta con un mayor número de asociaciones de mayores, siendo además el área que mantiene una constante a lo largo de los años en cuanto a número de inscripciones de asociaciones del colectivo estudiado (Ver Tabla nº 9 y nº 10).

Tabla 9.

Área Geográfica	Nº Entidades
Aljarafe	14
Área Metropolitana	117
Bajo Guadalquivir	17
Campaña de Carmona	3
Campaña Morón y Marchena	2
Comarca de Écija	9
La Vega del Guadalquivir	17
Sierra Norte	19
Sierra Sur	17

Elaboración propia 2014

Tabla 9. Nº de Asociaciones de mayores inscritas en registro por intervalo de años y área geográfica.

	<1981	1981 – 1985	1986 – 1990	1991 – 1995	1996 – 2000	2001 – 2005	2006 – 2010	> 2010
Aljarafe	1	0	3	4	4	2	0	0
Área Metropolitana	3	20	23	19	17	19	14	2
Bajo Guadalquivir	0	2	3	4	0	5	2	1
Campaña de Carmona	0	0	1	1	0	0	1	0
Campaña Morón y Marchena	1	0	0	1	0	0	0	0
Comarca de Écija	0	2	6	3	1	1	2	0
La Vega del Guadalquivir	1	2	6	3	1	3	1	0
Sierra Norte	1	1	6	5	3	1	1	2
Sierra Sur	0	3	8	5	0	1	0	0

Elaboración propia 2014

6. CONCLUSIONES

De los datos aportados podemos se entresacan las siguientes conclusiones:

- El simple hecho de ser mayor no implica, de ningún modo, dejar de ser ciudadano o ciudadana con los mismos derechos y las mismas obligaciones que cualquier otro. Sin embargo, el colectivo sigue infra-representado en la sociedad civil, y sigue pesando sobre él los mitos y factores negativos sobre la vejez que siguen impidiendo su plena integración y participación en la sociedad, aun cuando en los momentos actuales de crisis son un apoyo esencial, entre otros, para muchos hijos y nietos.
- El movimiento asociativo de las personas mayores posee cuotas significativas, que se han incrementado a lo largo de las últimas décadas, pero que en los últimos años, coincidiendo con la aparición de la crisis económica ha experimentado un descenso. Estudios anteriores preveían un aumento en el número de asociaciones fundamentado en aumento del nivel educativo, económico y cultural con la entrada de las nuevas generaciones de mayores.
- El estancamiento del movimiento asociativo de mayores puede deberse a varios razones: La prestación de servicios públicos han cubierto en buena medida las necesidades y problemáticas que les afectaban. Pérdida de poder adquisitivo del colectivo. Desmotivación ante instrumentos ineficaces de participación en el diagnóstico, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas que les afectan. Y la sobrecarga familiar ante las consecuencias de la crisis en las familias.
- Las razones del estancamiento del movimiento asociativo de mayores pueden ser a su vez el origen y causa de su posible activación y revitalización futura.
- Los poderes públicos deben contar con el colectivo de las personas mayores para el diagnóstico, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas que les afectan, sobre todo en tiempos de crisis. Para ello tienen que hacer instrumentos eficaces de participación y potenciar el asociacionismo.

BIBLIOGRAFÍA

Bazo, M. T. (1996). Aportaciones de las personas mayores a la sociedad: Análisis sociológico. *REIS: Revista española de investigaciones sociológicas*, 73, 209-222.

Duque, J.M. & Mateo, A. (Coord.) (2008). La participación social de las personas mayores. *Colección Estudios Serie Personas Mayores*, 11005. Madrid. Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

Causapié, P., Balbontín, A., Porras, M. & Mateo, A. (2011). *Libro Blanco, envejecimiento activo*. Madrid. Ministerio de Sanidad, Política Social e igualdad.

Fernández, J. S. (2009), *Asociacionismo y participación en Andalucía*, Sevilla, Fundación Pública Andaluza de Estudios Andaluces.

Funes, M. J. (2011). La participación en asociaciones de la población mayor de sesenta y cinco años en España. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 69 (1), 167-193.

IMSERSO (2013). *Propuestas para el desarrollo de las orientaciones del Consejo de Europa, de 6 de diciembre de 2012, relativas a las personas mayores*. Madrid. Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

Morales, L. (2005), ¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España. *Revista Española de Ciencia Política*, 13, 51-87. Madrid

Montero, R., Font, J., Torcal M. (Ed) (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid. CIS.

Oddone, M. J. (2013). Antecedentes teóricos del envejecimiento activo. Madrid, *Informes Envejecimiento en red*, 4.

Subirat, J., Pérez, M. (2012). El reto de la nueva ciudadanía. Nuevos relatos y nuevas políticas para distintas personas mayores. *Cuadernos de la Fundación General CSIC*, 8 ,LYCHNOS. 41-46. Madrid. CSIC.

Vázquez, R. (2010), *Compromiso cívico y democracia. Los efectos democráticos del asociacionismo sociopolítico en España*. Sevilla. Fundación pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces. Junta de Andalucía.

PANEL 14 – ÉTICA [ver panel]

NUEVOS RETOS ÉTICO- SOCIALES Y SU ENGARCE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Noelia Igareda – Universidad Autónoma de Barcelona.

Marta Cruells – Universidad Autónoma de Barcelona.



REPS

RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL

BCN2015

C O N G R E S O

PANEL 14 – ÉTICA

NUEVOS RETOS ÉTICO-SOCIALES Y SU ENGARCE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Noelia Igareda – Universidad Autónoma de Barcelona.
Noelia.Igareda@uab.cat

Marta Cruells – Universidad Autónoma de Barcelona.
martama6@yahoo.es

Teniendo en cuenta que un importante foco del congreso es el papel de las políticas sociales frente al reto de la igualdad en democracias y formas de gobierno y organización social cada vez más complejas, consideramos que es muy relevante discutir sobre algunos de los retos ético-sociales que están surgiendo con fuerza en España en los últimos años y que con frecuencia no encuentran un espacio de reflexión en los ámbitos de debate de las políticas sociales.

El avance tecnológico y científico en materia de reproducción humana, por un lado, está planteando nuevos dilemas éticos en el campo de la salud y de las políticas familiares que tienen un impacto directo en cómo se actúa política y legislativamente en el campo de los derechos de las personas.

Por otro lado, la creciente complejidad y diversidad social –en términos de raza, religión y origen nacional y étnico- pone sobre la mesa nuevos conflictos sociales de difícil abordaje desde las políticas públicas que requieren de un debate urgente y contrastado.

Por ello, se propone un panel específico dedicado a discutir análisis teóricos y empíricos sobre estas cuestiones, en los que se invita a la presentación de trabajos interdisciplinarios, comparados, estudios de caso, etcétera, que aborden el análisis de las iniciativas políticas y normativas al respecto, los impactos de éstas en los derechos de las personas afectadas, los actores y grupos de interés involucrados, entre otras posibles cuestiones.

Algunos de los temas posibles de interés serían por ejemplo:

- La maternidad subrogada.
 - El anonimato de donantes de gametos.
 - Las intervenciones relativas al velo islámico.
 - Los matrimonios forzados.
 - La mutilación genital femenina.
 - La trata de personas.
 - El derecho a conocer los orígenes biológicos en la adopción y en las técnicas de reproducción humana asistida.
-

PANEL 14 ÉTICA

P: Ponencia / C: Comunicación / Post: Póster.

Sesión 1. Fecha: Viernes 6/02/2015 (17:15 a 19h)

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	Hacia otra organización social de los cuidados: retos éticos y jurídico-políticos	Samara de las Heras Aguilera
P	SAS. vs Francia un análisis sobre los límites al uso del velo islámico	Argelia Queralt Jiménez; Natalia Caicedo Camacho
P	Necesidad de políticas públicas sobre matrimonios forzados con perspectiva interseccional en España: retos ético-sociales	Maria Barcons Campmajó
C	De la ética a la política democrática y feminista de los cuidados	Tomeu Sales Gelabert

HACIA OTRA ORGANIZACIÓN SOCIAL DE LOS CUIDADOS: RETOS ÉTICOS Y JURÍDICO-POLÍTICOS

Samara de las Heras Aguilera¹

Panel 14 – Ética. Nuevos retos ético-sociales y su engarce en las políticas públicas

Resumen

Los cuidados y su organización social han ocupado un lugar central en los debates feministas de las últimas décadas, debido a los desafíos éticos, sociales y jurídicos que plantean. En la presente comunicación, se comparten algunas reflexiones sobre el sistema de cuidados en España y se argumenta que es necesario reconceptualizar los cuidados y redistribuir la responsabilidad de cuidar desde una perspectiva de género y de derechos. Partiendo de la premisa de que la organización social de los cuidados depende en buena medida de su regulación jurídica, se cuestiona, por un lado, la ideología que subyace en las normas del ordenamiento jurídico español que determinan a quién corresponde la responsabilidad de cuidar y quién precisa de cuidados. Por otro, se analizan algunas de las consecuencias sociales de ese modelo, poniendo de relieve las vulneraciones de derechos que implica el actual sistema (en particular del derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación por razón de sexo o género), así como algunos de los retos más relevantes a los que nos enfrentamos en el proceso de repensar la organización social y jurídica de los cuidados.

Palabras clave: trabajos de cuidados, derechos humanos, ética del cuidado, Feminismo Jurídico, Estado Social.

¹ Investigadora del Grupo Antígona, Profesora del Área de Filosofía del Derecho y Doctoranda en Derecho Público y Filosofía Jurídico – Política de la Universidad Autónoma de Barcelona.
Email: samara.delasheras@uab.cat

HACIA OTRA ORGANIZACIÓN SOCIAL DE LOS CUIDADOS: RETOS ÉTICOS Y JURÍDICO-POLÍTICOS

Samara de las Heras Aguilera

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Los trabajos de cuidados y su regulación en el ordenamiento jurídico español. 3. Repensando la organización social de los cuidados. 4. Hacia otra regulación jurídica de los cuidados: algunas conclusiones y propuestas. 5. Bibliografía.

1. Introducción

Todas las personas necesitamos ser cuidadas en algún momento de nuestras vidas. Inevitablemente durante la niñez y en determinadas situaciones una vez que somos adultas, precisamos de unos cuidados que tradicionalmente han sido considerados una responsabilidad de las mujeres.

Como han evidenciado numerosos estudios feministas, las sociedades se han organizado desde hace siglos en torno a la idea de la división sexual del trabajo, que otorga a las mujeres el rol de cuidadoras y a los hombres el de trabajadores, en un sistema de organización social que responde a las imposiciones del patriarcado y del capitalismo (Hartmann, 1988). Se reproduce así el pensamiento dicotómico que opone y jerarquiza dualismos como lo público y el trabajo productivo, asociado a lo masculino y considerado de mayor valor que el espacio reservado a las mujeres, el privado, ámbito de la reproducción y los cuidados (Olsen, 1990).

A pesar de las transformaciones sociales que se han venido produciendo a lo largo de las últimas décadas, los cuidados continúan siendo hoy en día una actividad mayoritariamente femenina y desvalorizada, ya hablemos de aquellos cotidianos o informales que se prestan en el seno de las familias o de los profesionalizados (Durán, 2006). En ese sentido es importante recordar, siguiendo a la Relatora especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos², que son los Estados, a través del Derecho, los que en buena medida determinan la organización social de los cuidados o, en otras palabras, a quién corresponde la responsabilidad de cuidar (Sepúlveda, 2013).

² La Relatora es una experta independiente designada por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas. Se pueden consultar todos sus informes en la siguiente página web: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx>

En las páginas que siguen se plantean algunas reflexiones surgidas en el contexto de mi investigación doctoral, que tiene por objetivo analizar críticamente, desde la perspectiva de la Filosofía del Derecho y en particular del Feminismo Jurídico, la normativa y políticas públicas vigentes en España relativas a los trabajos de cuidados, así como su impacto de género y de derechos.

En primer lugar, se comparten algunas ideas sobre la regulación de los cuidados en el Derecho español, destacando cómo el ordenamiento jurídico perpetúa la tradicional división sexual del trabajo y la desvalorización de los cuidados. Cabe advertir que no se pretende desarrollar un análisis exhaustivo del marco jurídico - político en este ámbito, sino destacar ciertas asunciones y preceptos que reflejan la ideología y los valores que lo sustentan.

En segundo lugar, teniendo presentes algunas de las consecuencias sociales de dicho marco desde un enfoque feminista y de derechos, se señalan varios de los retos éticos, sociales y jurídicos más relevantes -a nuestro entender- en esta materia. En particular, se incide en el desigual reparto de las tareas de cuidado en función del género y las consecuentes discriminaciones y vulneraciones de derechos que conlleva.

Por último, se cuestiona quién debería tener la responsabilidad de cuidar y cómo deberían organizarse jurídica y socialmente los cuidados, con el fin de garantizar los derechos y el bienestar integral de todas las personas, tanto de quienes requieren de cuidados o atenciones especiales por razón de su edad o de sus situaciones y capacidades diversas, como de quienes habitualmente asumen la responsabilidad de cuidar.

2. Los trabajos de cuidados y su regulación en el ordenamiento jurídico español

Antes de abordar la regulación de los cuidados en el Derecho vigente, cabe hacer una precisión respecto a lo que se entiende por cuidados, puesto que es un concepto por lo general indeterminado y cuya definición y alcance para la doctrina no son pacíficos. En ese sentido cabe recordar que la dificultad a la hora de definir los cuidados y concretar qué tareas conllevan se explica por el propio sistema de dominación patriarcal, que perpetúa la división sexual del trabajo a través de distintos mecanismos, como la invisibilización de lo “femenino” (Facio, 1999:44).

Diversas teóricas feministas han puesto de relieve el papel que juega el lenguaje como expresión de una ideología que “explícitamente devalúa a las mujeres dándoles a ellas, a sus roles, sus labores, sus productos y su entorno social, menos prestigio y/o poder” (Facio, 1999:21).

A modo de ejemplo podemos citar la definición contenida en el Diccionario de la lengua española³, que limita el “cuidado” a la “acción de cuidar”, que es a su vez definida como “2. tr. Asistir, guardar, conservar. *Cuidar a un enfermo, la casa, la ropa*. U. t. c. intr. *Cuidar de la hacienda, de los niños*”. Esa falta de concreción de lo que implican los cuidados refleja no sólo la invisibilización de unas tareas que han sido relegadas al espacio privado y atribuidas a las mujeres por pretendidas razones biológicas, sino también la desvalorización de lo que ha sido (y es) considerado como un trabajo no productivo (Pérez y López, 2011:21-22).

Los debates que se han producido en el seno del movimiento feminista en las últimas décadas⁴ han evidenciado, por un lado, que en esa invisibilización y devaluación de las tareas y roles juzgados femeninos, como son los cuidados, subyace una ideología patriarcal que aún hoy supone un obstáculo a la igualdad real y efectiva y al pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres como cuidadoras, y también de quienes precisan esa atención o asistencia (Sepúlveda, 2013:4). Por otro, han aportado conceptos y análisis críticos fundamentales para especificar en qué consisten los cuidados y cuestionar su actual organización por el impacto de género y derechos que conlleva.

Como señalan Amaia Pérez Orozco y Silvia López Gil, “en la actualidad, cuando hablamos de cuidados no resulta fácil saber a qué nos estamos refiriendo con exactitud. En aras de la visibilidad, en ocasiones, se señala un campo excesivamente amplio que parece cubrir cualquier tipo de relación humana, convirtiendo los cuidados en un cajón de sastre en el que todo cabe. Pero, por otra parte, cuando se reduce a tareas concretas, en busca de mayor operatividad política, se deja de lado el componente afectivo/emocional que lo caracteriza (...) ¿Cómo podemos definir entonces el hecho de cuidar? Puede decirse que cuidar es gestionar y mantener cotidianamente la vida y la salud, hacerse cargo del bienestar físico y emocional de los cuerpos, del propio y de los otros” (2011:20).

³ Obra de referencia de la Real Academia Española, disponible en: <http://www.rae.es>

⁴ Para tener un panorama general de los debates y corrientes feministas más relevantes en las últimas décadas, ver *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos* (Beltrán y Maquieira, 2011).

La complejidad del concepto cuidados se refleja en esas palabras, aún más teniendo presente que las tareas de cuidado que hacen posible el bienestar integral dependerán de las necesidades y condiciones personales y sociales de cada persona en los distintos momentos de su ciclo vital (Pérez y López, 2011:21).

En ese sentido, es importante destacar que los cuidados se revelan imprescindibles en distintas ocasiones para garantizar el disfrute de derechos tan relevantes como pueden ser el derecho a la vida o a la salud y, por lo tanto, es fundamental analizarlos desde una perspectiva de derechos. Partiendo de ese punto de vista, la Relatora especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos recuerda que “la prestación de cuidados se basa en una relación entre dos partes, en muchos aspectos los derechos de los cuidadores están simbióticamente entrelazados con los derechos de las personas que reciben los cuidados: sobrecargar a los cuidadores con el trabajo doméstico no remunerado afecta la calidad de los cuidados que pueden prestar. Por tanto, cuando el trabajo doméstico no remunerado no está debidamente reconocido, valorado o apoyado por el Estado, los derechos de quienes dependen de la prestación de cuidados para su salud, vida y bienestar pueden también estar violados, en particular en hogares de bajos ingresos” (Sepúlveda, 2013:5).

Precisamente en esas palabras encontramos uno de los asuntos centrales de los debates feministas relativos a los cuidados: el cuestionamiento de la división y la jerarquización del trabajo productivo y del reproductivo, entre el que se incluyen los cuidados. Así, desde distintas disciplinas y posturas, las teóricas feministas han defendido la revalorización de los “trabajos de cuidado”, objetando al mismo tiempo su actual consideración como trabajo no productivo y su organización social (Pérez, 2011:40-42).

Como apunta Encarna Bodelón, podemos distinguir dos grandes acercamientos a esas cuestiones: por un lado, los análisis realizados desde la sociología y la economía, que critican que el enfoque producción/reproducción no permite escapar de la dimensión mercantil patriarcal (Carrasco, 2006:45) y, por otro, los debates de la llamada “ética del cuidado”, desarrollados principalmente desde la filosofía y la psicología (2010a:183). Como veremos a continuación, esas dos aproximaciones han sido desarrolladas por el Feminismo Jurídico, disciplina desde la que se ha puesto de relieve cómo el Derecho reproduce la organización patriarcal de la sociedad en función de la división sexual del trabajo.

Cabe recordar que la Teoría del Derecho Feminista se propone desenmascarar el carácter patriarcal del Derecho y formular alternativas, tanto en la teoría como en la práctica jurídica, que coadyuven en el objetivo final de promover sociedades más justas e igualitarias (Facio, 1999:60). Con ese fin, el Feminismo Jurídico ha desarrollado distintos métodos⁵ desde los que se ha cuestionado, entre otros temas, la regulación de los trabajos de cuidado. El punto de partida, como viene siendo habitual en los análisis feministas, es el proceso de toma de conciencia sobre las necesidades y las experiencias de las mujeres, evidenciando de qué manera y en qué medida la regulación jurídica y política incide en el mantenimiento de la ideología patriarcal (Bartlett, 1990:837).

Centrándonos en el ordenamiento jurídico español, podemos observar cómo la regulación jurídica y política de los cuidados consolida todavía hoy la división sexual del trabajo. En primer lugar, cabe hacer mención al mantenimiento de la separación de las esferas pública y privada, así como la invisibilización de esta última. A modo de ejemplo podemos citar la Constitución española y, en particular, el artículo 9.2, que establece que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Se omite así la consideración del ámbito privado como un espacio de participación de la ciudadanía y de responsabilidad de las distintas instituciones del Estado.

Tampoco se hace mención alguna al concepto “cuidados” en ninguno de los preceptos de la norma suprema, aunque sí se habla de la “asistencia de todo orden” que los padres deben prestar a los hijos durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda (artículo 39 de la Constitución, enmarcado en el Capítulo III, dedicado a los principios rectores de la política social y económica). Es digno de mención que se vincule esa asistencia integral, que podríamos entender como sinónimo de cuidados, al ámbito familiar y a una situación concreta: la niñez.

⁵ Para profundizar en los métodos propios del Feminismo Jurídico, se recomienda la lectura de dos de las máximas exponentes de esta disciplina: Katherine Bartlett (1990) y Alda Facio (2004). Los argumentos centrales expuestos por Bartlett y Facio se resumen en un artículo divulgativo que la autora publicó recientemente junto a Elena Laporta (2014) en la plataforma [Feminicidio.net](http://www.feminicidio.net), que puede ser consultado en el siguiente enlace: <http://www.feminicidio.net/articulo/una-mirada-desde-el-feminismo-jur%C3%ADdico> (Fecha de consulta: 15/01/2015).

La vinculación de los cuidados al ámbito de la familia no sólo la encontramos en el artículo 39, también en el artículo 50 se hace referencia a las obligaciones familiares respecto a otro colectivo específico, las personas mayores, en los siguientes términos: “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

Como decíamos, el ordenamiento jurídico español perpetúa la división sexual del trabajo en primer lugar al invisibilizar el ámbito privado y las actividades que tradicionalmente han sido relegadas a este espacio y, en segundo lugar, al considerar los cuidados como una responsabilidad de las familias, como una actividad no productiva (Igareda, 2012:185).

Ambas cuestiones están íntimamente relacionadas. No debemos olvidar que una de las funciones básicas del Derecho es “instaurar o contribuir a asentar –junto a otras instituciones y mecanismos estabilizadores- un determinado orden en una determinada sociedad” (Díaz, 1998:128). En tanto sistema de organización social, regula aquellas actividades que se consideran importantes y cuando “mantiene una postura o posición de no intervención”, transmite una idea de insignificancia, de ausencia de valor para la sociedad (Olsen, 1990:463).

La invisibilización de los cuidados responde a su consideración como una actividad propia de las mujeres, que integra el trabajo doméstico no remunerado. En ese sentido, la Relatora especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos denuncia que “el trabajo doméstico y el cuidado de otras personas se han mantenido en gran parte invisibles en las políticas, las estadísticas, los cálculos económicos, y el discurso político, y están generalmente subvalorados por la sociedad y los formuladores de política, pese a que su valor monetario se calcula que representa entre 10 y más de 50% del PIB” (Sepúlveda, 2013:3).

Frente a dicha desconsideración de los trabajos de cuidados, que refleja la asunción de la ideología patriarcal por el Estado y el Derecho (Facio, 1999:48-49), desde distintas posturas feministas se ha evidenciado su importancia.

Por un lado, se ha argumentado que los trabajos de cuidado son imprescindibles para posibilitar la supervivencia y el bienestar integral de todas las personas y del conjunto de la sociedad (Carrasco, 2006:61). Es decir, los trabajos de cuidado inciden directamente en los derechos humanos de aquellas personas que los necesitan por su situación o sus condicionantes personales y sociales. Y, como ya se ha señalado, repercuten también en los derechos de las mujeres, en tanto que son quiénes han asumido mayoritariamente la responsabilidad de cuidar (Sepúlveda, 2013).

Por otro, en términos económicos, se ha denunciado la falsedad de la separación de lo público/productivo y lo privado/reproductivo, evidenciando que el primero “descansa y se apoya en otros sectores o actividades que caen fuera de la órbita mercantil” (Carrasco, 2006:40), así como la centralidad de los cuidados en el desarrollo social y en el crecimiento económico (Sepúlveda, 2013:4). De ahí la reivindicación del término “trabajo de cuidados” (Carrasco, 2006:41-46) o de su “incorporación a los sistemas de contabilidad nacional. Ello tiene el doble propósito de, por un lado, representar más rigurosamente la actividad económica generadora de riqueza y, por otro lado, reivindicar la aportación, hasta ahora infravalorada, de las mujeres” (Tobío et al., 2010:29).

En definitiva, desde distintas corrientes feministas se ha visibilizado la importancia de los trabajos de cuidados tanto a nivel individual, como en términos de desarrollo social y económico. “Se desborda, así, el mundo de la familia y de lo interpersonal, reconociéndose los contextos, las iniciativas y las políticas que configuran formas variadas de atender a los que necesitan ser cuidados” (Tobío et al., 2010:26-27), desafiando la tradicional división sexual del trabajo y afectando a su regulación jurídica, como veremos a continuación.

Así, podemos citar el reconocimiento de la relevancia social de los cuidados en la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (en adelante, CEDAW), adoptada por la Organización de Naciones Unidas en 1979 y ratificada por el Estado español en 1984. La CEDAW, norma vinculante considerada la carta de los derechos de las mujeres, reconoce en su preámbulo no sólo “el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, hasta ahora no plenamente reconocido”, sino también el impacto de género que conlleva, al afirmar que “para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia”.

Con ese fin, insta a los Estados a adoptar “todas las medidas apropiadas para: a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres” (artículo 5), así como a “alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños” (artículo 11.2.c).

A pesar de las críticas que podemos hacer por la vinculación de los cuidados únicamente con la infancia, cuestión a la que se hará referencia a continuación, lo cierto es que en esa norma podemos encontrar un reconocimiento no sólo de la función social de los cuidados, sino también de la necesidad de redistribuir la responsabilidad de cuidar tanto en el seno de las familias, como en el ámbito de acción del Estado a través de los servicios sociales.

A nivel estatal, podemos mencionar la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que explícitamente reconoce en su preámbulo que “hasta ahora, han sido las familias, y en especial las mujeres, las que tradicionalmente han asumido el cuidado de las personas dependientes, constituyendo lo que ha dado en llamarse el «apoyo informal»” y añade que el contexto social actual convierte la atención a este colectivo en “un reto ineludible para los poderes públicos, que requiere una respuesta firme, sostenida y adaptada al actual modelo de nuestra sociedad”.

Si bien en esas normas se intuye un cambio de paradigma respecto a la consideración jurídica de los cuidados, podemos cuestionar la ideología liberal que subyace en esos preceptos (Pateman, 1996), por la asunción de que sólo se requiere de cuidados en situaciones concretas, como son la niñez, la vejez o las situaciones de discapacidad. En otras palabras, se parte de la presunción de que las personas somos autónomas y la necesidad de ser cuidado/a es un hecho excepcional. Es más, “normalmente, el término «cuidado» va unido al de «dependencia»” (Carrasco, 2006:53), tal como podemos observar en el artículo 2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que concreta esos conceptos.

Así, a pesar de definir la autonomía como “la capacidad de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias así como de desarrollar las actividades básicas de la vida diaria”, limita la dependencia al “estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal”. Cabe llamar la atención sobre el hecho de que la dependencia se vincule a situaciones concretas y con un carácter permanente, lo que excluye todas aquellas realidades en las que una persona puede requerir cuidados de una manera puntual para desarrollar las actividades básicas de la vida diaria.

En palabras de Amaia Pérez Orozco y Silvia López Gil, “el debate se juega en términos filosóficos entre comprender el cuidado como parte de la vida humana o, por el contrario, como excepción en la misma; dicho de otro modo, entre asumir la vulnerabilidad y la dependencia de los cuerpos como elementos constitutivos de la existencia, o mantenerlos como entes aislados entre sí, dentro de un marco estricto de autonomía e independencia corporal y subjetiva” (Pérez y López, 2011:21).

Se pone el acento, de ese modo, en la idea de que todas las personas precisamos -o podemos precisar- ser cuidadas en distintos momentos de nuestra vida, por diversas situaciones y condicionantes, que harán imprescindibles unos cuidados que den respuesta a las necesidades específicas en cada contexto.

Subyace en dicha propuesta el cuestionamiento del modelo de lo humano que asume el marco jurídico – político, que responde, de nuevo, a la ideología liberal y patriarcal. En palabras de Simone de Beauvoir, “la mujer se determina y se diferencia con respecto al hombre y no a la inversa; ella es lo inesencial frente a lo esencial. Él es el Sujeto, es el Absoluto: ella es la Alteridad” (2002:50). Como decía, el Derecho reproduce ese esquema al considerar que “el hombre es la referencia implícita para lo humano, la masculinidad la medida del derecho a la igualdad” (MacKinnon, 1995:300).

Esa idea se puede ver reflejada, por ejemplo, en el hecho de que la garantía de la igualdad real y de los derechos de las mujeres y de otros colectivos que no encajan en ese paradigma de lo humano⁶ (Facio, 1999:23), ha precisado la adopción de normas específicas como pueden ser la CEDAW⁷ o la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en el plano estatal. Se comienza a admitir, por tanto, que “los sujetos, en cuanto categorías sociales y políticas, son contingentes, contruidos, parciales, heterogéneos y contestables” (Igareda y Cruells, 2014:5).

Sin embargo, la aprobación de normas específicas, tanto respecto de la igualdad de mujeres y hombres en todos los ámbitos como a los cuidados, apenas ha incidido en su organización social, que sigue respondiendo a la división sexual del trabajo. Así se constata, por un lado, en los datos estadísticos que año tras año muestran la feminización de los cuidados⁸; por otro, en los diversos estudios que evidencian que las normas y políticas públicas adoptadas no han logrado un reparto equitativo de la responsabilidad de cuidar ni, tampoco, erradicar los roles de género que aún conllevan una discriminación para las mujeres, en tanto cuidadoras (Igareda, 2012; Durán, 2006; Tobío et al., 2010).

En definitiva, podemos concluir que el Derecho y, en este caso el ordenamiento jurídico español vigente, coadyuva en el mantenimiento de la división sexual del trabajo, entre otras, por las razones expuestas: en primer lugar, consolida la separación y jerarquización de lo público y lo productivo, frente a lo privado y lo reproductivo. Se perpetúa de ese modo una ideología que presupone que la necesidad de ser cuidado/a es excepcional y que los trabajos de cuidados son una responsabilidad de las familias y, en concreto, de las mujeres. Si bien es cierto que se puede constatar un cambio de paradigma en los ordenamientos jurídicos en los últimos años y, en particular, la ampliación de los sujetos de Derecho y la consideración de sus necesidades concretas, el Derecho todavía invisibiliza su valor social y su centralidad para el sostenimiento de una vida digna y plena.

⁶ Podemos citar, a modo de ejemplo, a las personas en situación de discapacidad, a las migrantes o a las menores de edad, colectivos que también han precisado de normas y políticas públicas específicas para una efectiva garantía de sus derechos, teniendo en cuenta sus diversas necesidades y situaciones.

⁷ En ese sentido, cabe recordar que el reconocimiento de la titularidad de los derechos humanos a las mujeres se hace a través del conocido como proceso de especificación, “fenómeno que produce serias mutaciones en el modelo occidental inicial” y que supone “una diferencia con los modelos genéricos de destinatarios de derechos fundamentales” (Peces-Barba, 1999:180-182).

⁸ Todos los datos relativos a los cuidados pueden consultarse en la página web del Instituto de la Mujer: <http://www.inmujer.gob.es/estadisticas/mujeresHombres/home.htm>

3. Repensando la organización social de los cuidados

Los cuidados y su organización social y jurídica han ocupado un lugar central en los debates feministas de las últimas décadas, especialmente en el seno del Feminismo Jurídico. Desde esta disciplina, en la que son fundamentales los acercamientos planteados desde otras ramas de conocimiento según se ha mencionado con anterioridad (Bodelón, 2010a), se ha cuestionado el papel del Derecho como instrumento regulador de la convivencia respecto al sistema de cuidados, así como su impacto de género y derechos. Esos análisis y críticas desarrollados por las juristas feministas han visibilizado, por un lado, la influencia de lo que Carol Pateman denomina el “patriarcalismo liberal” (1996:50) en el Derecho y, por otro, sus consecuencias en la vida de las mujeres. En ese sentido, plantean retos jurídico – políticos, sociales y éticos al desvelar la incoherencia de un Estado que se proclama Social, pero delega la responsabilidad de cuidar esencialmente en las mujeres (Igareda, 2012:186), consolidando así las discriminaciones que conlleva la división sexual del trabajo, especialmente en un contexto de crisis como el actual.

Por ello, se subraya la necesidad de “situar la problemática del cuidado en el centro de la discusión acerca del Estado del bienestar y los procesos de reestructuración que está experimentando en la actualidad” (Tobío et al., 2010:27). Esa pretensión supone varios desafíos filosóficos, entre los que cabe mencionar la reconceptualización radical de los cuidados, que cuestione tanto esa noción -y, con ello, los conceptos de autonomía y dependencia- como su organización social, poniendo el acento en el reparto equitativo de la responsabilidad de cuidar.

En cuanto a la primera cuestión, cabe recordar que “la filosofía moral moderna, y en concreto las teorías universalistas de la justicia, han acentuado nuestro valor como personas morales a costa del olvido y la represión de nuestra vulnerabilidad y dependencia como seres corporales” (Benhabib, 1992:49). Frente a la ficción del sujeto autónomo liberal, desde diversas posturas feministas se ha reivindicado la interdependencia de todas las personas (Pérez, 2011:44). Como recuerda María Ángeles Durán, incluso “dentro de las familias se producen divisiones del trabajo, generalmente siguiendo un eje de género, que hace a las mujeres «dependientes» respecto a los ingresos que son aportados por los varones, y a los varones les hace igualmente «dependientes» respecto a los servicios no remunerados que producen las mujeres para el hogar” (Durán, 2006:62).

En definitiva, se defiende que de distinto modo y por diversas circunstancias, todas las personas necesitaremos ser cuidadas. Y esto nos lleva al segundo reto: la reorganización social de los cuidados. Ya se ha indicado que desde distintas disciplinas y ámbitos, se ha mostrado cómo el hecho de que se atribuya a las mujeres la responsabilidad de cuidar (y el trabajo doméstico, en general) supone un obstáculo a la igualdad por razón de sexo y al pleno disfrute de los derechos humanos de las cuidadoras y de quienes precisan de cuidados. En particular podemos resaltar que al ser un trabajo considerado no productivo y, por lo general, no remunerado, ahonda la feminización de la pobreza y de la precariedad (Sepúlveda, 2013:6). O bien cómo las mujeres continúan siendo de hecho las responsables de los cuidados, con la carga de trabajo desproporcionada que conlleva (Pérez, 2011:36-37), a pesar del cambio de modelo social que ha supuesto la participación de las mujeres en los espacios públicos (y, en concreto, de su incorporación masiva al ámbito laboral), así como su consideración como ciudadanas y titulares de derechos.

Es necesario, por tanto, repensar la organización social de los cuidados, teniendo presente de una manera transversal una perspectiva feminista y de derechos. Este último enfoque es fundamental a la hora de considerar su reorganización no sólo porque permite “analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso” (OACNUDH, 2006:15), sino argumentar que la responsabilidad de garantizar los derechos y el bienestar integral de todas las personas corresponde a los Estados y al conjunto de la sociedad. En ese sentido, se sostiene que “para que sea posible el disfrute de los derechos, tanto de quienes prestan cuidados, como de quienes los reciben, el costo de dichos cuidados debe ser asumido por la sociedad de manera más amplia” (Sepúlveda, 2013:5).

De ese modo, se reclama la necesidad de desarrollar un nuevo marco de relaciones de ciudadanía, que desde una perspectiva feminista implicaría, siguiendo a Encarna Bodelón, superar el pensamiento patriarcal que propugna la división de lo público y lo privado, tener presente la pluralidad y diversidad de capacidades, situaciones y necesidades a la hora de construir ese nuevo modelo y, por último, “unas relaciones de ciudadanía que se articulen desde una estructura de derechos que permita reconocer la vinculación de los seres humanos y sus necesidades de relación y cuidado” (2010b: 21). Se reivindica así, la asunción de una ética del cuidado, que “nos guía para actuar con cuidado en el mundo humano y recalca el precio que supone la falta de cuidado” (Gilligan, 2014: 34).

En ese sentido, Carol Gilligan defiende que “el feminismo guiado por una ética del cuidado podría considerarse el movimiento de liberación más radical -en el sentido de que llega a la raíz- de la historia de la humanidad. Al desprenderse del modelo binario y jerárquico del género, el feminismo no es un asunto de mujeres, ni una batalla entre mujeres y hombres, sino el movimiento que liberará a la democracia del patriarcado” (Gilligan, 2014: 31).

Dichas pretensiones cobran especial relevancia en el actual contexto de crisis, que viene a agravar las consecuencias sociales del sistema de organización de los cuidados vigente en España. Respecto a esa última cuestión, Amaia Pérez Orozco argumenta que aunque “la mirada hegemónica que se nos impone para pensar la crisis posiciona en el centro de atención a los mercados financieros (...), estamos afrontando una crisis sistémica y civilizatoria, en la que lo que necesitamos cuestionar es el conjunto del «proyecto modernizador», la idea misma de desarrollo, progreso y crecimiento” (2011:30-31). Es, en definitiva, una crisis multidimensional que plantea retos éticos y sociales primordiales y precisa de una respuesta integral y coherente de los Estados a través de las políticas públicas y el Derecho.

Sin embargo, a pesar de las profundas transformaciones sociales y jurídicas que se han producido a lo largo de las últimas décadas, el Estado de Bienestar español continúa reproduciendo la división sexual del trabajo (Igareda, 2012:195), con las consecuencias que ese sistema conlleva. Al margen de las vulneraciones de derechos a las que ya se ha hecho mención (entre ellas el derecho a no ser discriminada por razón de género) cabe destacar otra por el desafío político que representa: su impacto demográfico y social.

El desigual reparto de la responsabilidad de cuidar y la dejación de responsabilidades por parte del Estado para erradicar los patrones sociales que obstaculizan el pleno disfrute de los derechos y fortalecer el sistema de protección social, devienen retos ineludibles en el actual contexto. La difícil tarea de conciliar la vida personal y familiar con las actividades desarrolladas en el ámbito laboral y otros espacios públicos, ha tenido como resultado un retraso en la edad de la maternidad y la paternidad⁹ y una importante disminución de la tasa de fecundidad (Delgado et al., 2006:199), con el consiguiente envejecimiento de la población y un imparable aumento de las personas en situación de dependencia (Durán, 2006:57).

⁹ En ese sentido, cabe recordar que año tras año ha ido aumentando la edad media del primer embarazo. Según los datos estadísticos del INE, la edad media de maternidad era 28,86 en 1990, cifra que ha aumentado paulatinamente hasta alcanzar los 31,56 años en 2012. Esos datos pueden consultarse aquí: <http://www.inmujer.gob.es/estadisticas/consulta.do?area=1>

La distorsión entre la edad “adecuada” para la maternidad y la paternidad desde una perspectiva biológica y desde una perspectiva social, responde a los “problemas derivados de la frecuente superposición de las viejas responsabilidades de cuidado atribuidas a las mujeres y las nuevas exigencias de su actividad laboral” (Tobío et al., 2010:91) y tiene consecuencias tanto individuales como sociales. Respecto a las primeras, se han denunciado las implicaciones que tienen en la vida de las mujeres las dobles jornadas de trabajo, las cadenas de cuidado (Pérez y López, 2011) o, como se ha mencionado, la dificultad para decidir libre y responsablemente cuando y cuántos hijos/as tener. Esa decisión, así como “disponer de la información, la educación y los medios necesarios¹⁰ para poder hacerlo” es un derecho fundamental reconocido en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994. Asimismo, la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, reconoce en su artículo 2.3. “el derecho a la maternidad libremente decidida”.

Junto a las diversas discriminaciones y vulneraciones de derechos que ese contexto provoca, la organización social de los cuidados tiene, como decía, un impacto social. Por un lado, se ha alertado de que “España registra una tasa de fecundidad de 1,3 hijos por mujer, lo que hace que se encuentre entre los países de más baja fecundidad del mundo desarrollado” y que no se asegure el reemplazo de las generaciones (Delgado et al., 2006:217). Por otro, como apuntó la Experta Independiente de la ONU sobre el disfrute de todos los derechos humanos por parte de las personas de edad, es necesario tener presente la “revolución demográfica” que está en marcha, en particular, el envejecimiento de la población, para atender adecuadamente las necesidades de la población de mayor edad¹¹.

En definitiva, esas razones -que no son todas las que cabría argumentar- justifican repensar la actual organización social de los cuidados y adoptar una nueva regulación jurídica que garantice una adecuada atención a todas las personas, dando respuesta a las necesidades específicas que requiere su situación y contexto y un reparto equitativo de la responsabilidad de cuidar.

¹⁰ Teniendo presente que el retraso en la edad de la maternidad puede conllevar una pérdida de capacidad reproductora (Delgado et al., 2006:220), otra de las cuestiones que cabría analizar por los retos éticos, sociales y jurídicos que plantean son las técnicas de reproducción asistida. Para profundizar en esas cuestiones, ver *El hipotético derecho a la reproducción* (Igareda, 2011).

¹¹ Ver nota de prensa publicada el 1 de octubre de 2014, disponible en el siguiente enlace: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15127&LangID=S>

4. Hacia otra regulación jurídica de los cuidados: algunas conclusiones y propuestas

Si bien se ha explicado cómo el Derecho asume una ideología patriarcal en determinadas cuestiones, como a la hora de regular los cuidados, puede ser asimismo considerado una herramienta para transformar prácticas sociales a través de la adopción de normas y políticas públicas (Facio, 1999). Partiendo de esa premisa, cabe cuestionarse cómo deberían organizarse jurídica y socialmente los cuidados o, en otras palabras, quiénes y en qué medida deberían tener la responsabilidad de cuidar.

Debemos tener presente que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” (artículo 1 de la Constitución), lo que implica que “el derecho a la igualdad de mujeres y hombres es un principio y un derecho fundamental exigible, y donde al Estado se le exige una actuación tendente a garantizar un nivel mínimo de bienestar en el que las necesidades básicas de la ciudadanía están satisfechas” (Igareda, 2012:202-203).

Esa obligación del Estado se concreta, como explica la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos en la adopción de “un enfoque general y holístico, que tenga en cuenta las necesidades y el bienestar, tanto de las personas encargadas de prestar cuidados, como de las que los reciben, al formular políticas y abordar el disfrute de derechos por ambos grupos. Antes de aplicar nuevas políticas públicas se deberá evaluar su efecto en la calidad, cantidad, intensidad y distribución del trabajo doméstico no remunerado” (Sepúlveda, 2013:23-24).

Destaca, en primer lugar, la importancia de tomar en consideración las necesidades básicas de cada persona y superar, así, el modelo de lo humano que universaliza el Derecho y que no responde a la diversidad de situaciones, contextos y necesidades. En palabras de Noelia Igareda y Marta Cruells, habría que “intentar descentrar cuando sea posible a los sujetos identitarios excesivamente fijados (mujeres, personas de color, grupos étnicos etc..) para legislar en función de categorías como el género, la raza, la edad, la clase o el estatus social” (Igareda y Cruells, 2014: 9).

Dicho ejercicio de reconceptualización debería extenderse a otras nociones, como se ha defendido en la presente comunicación. Así, es fundamental repensar el alcance de las “necesidades básicas”, puesto que como recuerda Noelia Igareda actualmente los cuidados no se identifican como necesidades básicas en nuestro ordenamiento jurídico (2012:202). O, como se ha sostenido, de las nociones de autonomía, dependencia y de los trabajos de cuidado, enfrentando así la ideología que subyace en las normas y, al mismo tiempo, evidenciando el valor individual y social de los cuidados.

En ese sentido, cabe proponer una ética o una concepción de la justicia que, como expresa Carol Gilligan, cuestione la propia raíz de los modelos de organización social: “La voz «diferente» —aquella que oí por primera vez al escuchar a mujeres— unía la razón con la emoción, y al Yo con las relaciones. En su narrativa, las vidas de la gente estaban conectadas y eran interdependientes. Desde este punto de vista, lo contrario de la dependencia era el aislamiento” (Gilligan, 2014: 42). En definitiva, se proponen nuevas definiciones que reflejen situaciones y necesidades invisibilizadas por el Derecho, “nuevos conceptos jurídicos para traducir la situación de opresión que sufren las mujeres en función de diversas desigualdades” (Igareda y Cruells, 2014: 10).

En segundo lugar, debemos resaltar los compromisos del Estado español respecto a la garantía de los derechos de todas las personas (Sepúlveda, 2013) y, en particular, de las mujeres. En ese sentido, España, como Estado parte de la CEDAW, se ha comprometido a tomar “en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre” (artículo 3). Como se ha argumentado, la regulación de los trabajos de cuidados tiene un impacto de género y derechos que debe ser tenido en cuenta transversalmente a la hora de aprobar normas y políticas públicas.

Precisamente por ello, en tercer lugar, se hace referencia a un nuevo marco regulatorio que, bajo esas premisas, redistribuya la responsabilidad de cuidar, garantizando una sociedad más justa y equitativa, así como el bienestar y los derechos de todas las personas. Las propuestas concretas para articular un nuevo sistema de cuidados son tan variadas como las necesidades, problemas y desafíos a los que debe responder dicha regulación.

A modo de ejemplo cabe mencionar el reconocimiento de un derecho al cuidado, como una exigencia de justicia social en el marco del Estado Social de Derecho (Igareda, 2012) o la adopción de normas específicas dirigidas a la redistribución de la responsabilidad de cuidar de una manera equitativa. Como apunta Frances Olsen, “las normas antidiscriminatorias podrían requerir, por ejemplo, que el trabajo sea estructurado de manera tal que los trabajadores puedan dedicar períodos significativos de tiempo al cuidado de sus hijos sin perjudicar sus ingresos o carreras, o podría requerir la noción de “valor comparable”, es decir, que los trabajos –incluido el cuidado de los hijos– sean remunerados de acuerdo con la habilidad y responsabilidad que suponen (Olsen, 1990:2).

En definitiva, como apunta Encarna Bodelón, se trata de “hacer complejo el concepto de justicia e incluir la idea de cuidado”, situando dicha noción histórica y socialmente y teniendo presente la diversidad de personas, necesidades y cuidados (2010a:192).

5. Bibliografía

Bartlett, Katharine (1990): “Feminist Legal Methods”. *Harvard Law Review*, Vol. 103, Nº 4, pág. 829-888.

Beltrán, Elena y Maquieira, Virginia (eds.)(2005): *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*. Madrid: Alianza Editorial.

Benhabib, Seyla (1992): “Una revisión del debate sobre las mujeres y la teoría moral”. *Isegoría*, Nº 6, noviembre, pág. 37-63.

Bodelón, Encarna (2010a): “Derecho y Justicia no androcéntricos”. *Quaderns de Psicologia*, Vol. 12, Nº. 2, pág. 183-193.

- (2010b): “Leyes de igualdad en Europa y transformaciones de la ciudadanía”, en Heim Daniela y Bodelón, Encarna: *Género, Derecho e Igualdad. Cambios en las estructuras jurídicas androcéntricas*, Volumen I. Barcelona: Grupo Antígona, pág. 9-27.

Carrasco, Cristina (2005): “La paradoja del cuidado: necesario pero invisible”. *Revista de economía crítica*, Nº 5, 2006, pág. 39-64.

De Beauvoir (2002): *El segundo sexo. Volumen 1. Los hechos y los mitos*. Madrid: Ediciones Cátedra, colección Feminismos.

Delgado, Margarita; Zamora, Francisco y Barrios, Laura (2006): “Déficit de fecundidad en España: factores demográficos que operan sobre una tasa muy inferior al nivel de reemplazo”. *REIS* 115/06, pág. 197-222.

Díaz, Elías (1998): *Curso de Filosofía del Derecho*. Barcelona: Marcial Pons.

Durán, M^a Ángeles (2006): Dependientes y Cuidadores: el desafío de los próximos años. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N^o 60, pág. 57-74.

Facio, Alda (2004): “Metodología para el análisis de género de un proyecto de ley”. *Otras miradas*, Vol. 4, n^o 1, Junio, pág. 1-11.

- (1999): “Feminismo, género y patriarcado”. Lorena, Fries y Facio, Alda (eds.): *Género y Derecho*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, La Morada, pág. 21 a 60.

Gilligan, Carol (2013): *La ética del cuidado*. Cuadernos de la Fundació Víctor Grifols i Lucas, N^o 30. Barcelona: Fundació Víctor Grifols i Lucas.

Hartmann, Heidi (1979): “Un matrimonio mal avenido: hacia una unión más progresiva entre marxismo y feminismo”. *Papers de la Fundació/88*.

Igareda, Noelia y Cruells, Marta (2014): “Críticas al derecho y el sujeto «mujeres» y propuestas desde la jurisprudencia feminista”. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, N^o 30, pág. 1-16.

Igareda, Noelia (2012): “El derecho al cuidado en el Estado social de Derecho”. *Anuario de Filosofía del Derecho*, N^o 28, pág. 186-206.

- (2011): “El hipotético derecho a la reproducción”. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, N^o 23, pág. 252-271.

Laporta, Elena y de las Heras, Samara (2014): “Una mirada desde el Feminismo Jurídico”. *Feminicidio.net*.

MacKinnon, Catharine (1995): *Hacia una teoría feminista del Estado*. Madrid: Ediciones Cátedra, colección Feminismos.

OACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos) (2006): “El enfoque basado en los derechos humanos: definición y aspectos generales”, en *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

Olsen, Frances (1990): “El sexo del Derecho”. Davis Kairys (ed.): *The Politics of Law*. Nueva York: Panteón, pág. 452-467. Traducción de Mariela Santoro y Christian Courtis.

Pateman, Carole (1996): “Críticas feministas a la dicotomía público / privado” en Castells, Carme (comp.): *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós, pág. 31-52.

Peces-Barba, Gregorio et al. (1999): *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid / Boletín Oficial del Estado.

Pérez, Amaia y López, Silvia (2011): *Desigualdades a flor de piel: cadenas globales de cuidados. Concreciones en el empleo de hogar y articulaciones políticas*. Santo Domingo: ONU Mujeres.

Pérez, Amaia (2011): “Crisis multidimensional y sostenibilidad de la vida”. *Investigaciones Feministas*, Vol. 2, pág. 29-53.

Sepúlveda, Magdalena (2013): Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. ONU, A/68/293, 9 de agosto.

Tobío, Constanza; Agulló, M^a Silveria; Gómez, M^a Victoria y Martín, M^a Teresa (2010): *El cuidado de las personas. Un reto para el siglo XXI*, Barcelona: Fundació La Caixa.

Normativa

Constitución española, 1978.

Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Organización de Naciones Unidas, 1979.

Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, 1994.

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

Panel 14 – ÉTICA

NUEVOS RETOS ÉTICO-SOCIALES Y SU ENGARCE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Título: *SAS. v. Francia un análisis sobre los límites al uso del velo islámico.*

Natalia Caicedo Camacho

Profesora Lectora de Derecho Constitucional.
Universitat de Barcelona

Argelia Queralt Jiménez

Profesora Lectora de Derecho Constitucional.
Universitat de Barcelona

Abstract. Recientemente el Tribunal Europeo de Derecho Humanos se pronunció por primera vez sobre la compatibilidad de las prohibiciones del uso del bruka y el alcance del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Concretamente, en *SAS contra Francia* se analiza hasta qué punto la prohibición del Gobierno francés de vestir esta prenda en cualquier lugar público puede conllevar una restricción injustificada de la libertad religiosa. En esta ocasión el Tribunal optó en un pronunciamiento muy controvertido al justificar la limitación del derecho fundamental bajo el objetivo de promover la convivencia o “living together”. En asuntos como *Dahlab contra Suiza* o *Şahin contra Turquía* el Tribunal había acudido al principio de igualdad entre sexos y tras extraer connotaciones poco igualitarias a determinadas prendas como el velo islámico señaló conforme al Convenio la prohibición del niqab en las universidades turcas. Si bien, *SAS contra Francia* puede analizarse como un pronunciamiento positivo en cuanto deja de lado justificaciones como la seguridad pública que fueron alegadas por el gobierno francés, también fue una oportunidad perdida para abordar de una forma adecuada la relación entre los límites a la libertad religiosa y la igualdad entre hombres y mujeres.

I. EL TRATAMIENTO DEL VELO ISLÁMICO POR EL TEDH

1. Consideraciones previas

El Tribunal Europeo, como tribunal paneuropeo de derechos fundamentales, ha tenido que lidiar en varias ocasiones con casos en los que una determinada vestimenta, el velo islámico, suponía un problema relativo al ejercicio de un determinado derecho, la libertad religiosa, con el ejercicio de otros derechos o con bienes jurídicos merecedores de protección pública, incluso jurídico-constitucional.

El Consejo de Europa, contexto en el que ejerce su jurisdicción el Tribunal de Estrasburgo, es una organización de la que forman parte 47 Estados de tradiciones jurídicas muy diferentes pero también con tradiciones morales, religiosas y culturales muy diversas. En este contexto heterogéneo la libertad religiosa y sus diferentes formas

de exteriorización son, todavía hoy, un problema no resuelto y sobre el que es difícil dar una respuesta satisfactoria para todos los sistemas implicados. Así en la gran Europa conviven Estados aconfesionales, como España, estados laicos, como Francia, Estados confesionales, como Grecia, y Estados en los que pese a ser muy mayoritaria el ejercicio de una determinada religión el Estado se esfuerza por mantener la laicidad institucional, como Turquía. Además, la creciente movilidad, querida o forzada, de personas entre diferentes países es cada vez mayor lo que, como es sabido, ha incorporado en las últimas décadas un mayor cromatismo religioso en nuestras sociedades. Asimismo, también en las últimas décadas este cromatismo ha roto con la base cristiana de las religiones imperantes en la vieja Europa para dar entrada, dicho ahora de forma seguramente poco técnica, al Islam.

El reconocimiento del pluralismo cultural dentro de las sociedades occidentales como consecuencia de los flujos migratorios plantea importantes retos para el sistema democrático y de valores en los países de acogida. La necesidad de incorporar de la diversidad ha supuesto, en mayor o menor medida, el reconocimiento de las formas culturales minoritarias, así como la adopción de las medidas apropiadas y razonables para evitar que discriminaciones indirectas pueden suponer la vulneración del principio de igualdad en diversos ámbitos (Taylor, p.71). Las denominadas políticas multiculturales reclaman un replanteamiento del liberalismo con el objetivo de reconocer el carácter multicultural de las sociedades occidentales y promover la incorporación de prácticas culturales distintas. En este sentido, la polémica sobre la prohibición del velo islámico y concretamente sobre el velo integral pone sobre la mesa el debate sobre los límites al reconocimiento de las culturas minoritarias y su efecto sobre la intensificación en las posiciones de poder dentro de las minorías, o si se quiere ver de otra forma, la discusión sobre las fronteras que las sociedades de acogida construyen en aras a la protección de unos valores predeterminados y las consecuencias que el mismo tiene sobre las posiciones minoritarias dentro de las minorías.

El ámbito de los derechos fundamentales no es ajeno al debate sobre la pluralidad. Por el contrario, la diversidad resultante de las migraciones ha dado lugar, como veremos a continuación, a numerosos pronunciamientos del TEDH, en los que se examina el ejercicio de las manifestaciones culturales en el marco de los derechos previstos en el Convenio y los límites a dicho ejercicio. Un caso interesante de esta actividad del

TEDH son las sentencias sobre la prohibición del uso del velo islámico y su adecuación al derecho a la libertad religiosa y el derecho a la propia imagen.

2. La perspectiva de género en la jurisprudencia del TEDH

El Tribunal Europeo ha ventilado diferentes asuntos en relación con símbolos religiosos, entre los que no ha tenido demasiado problema en incorporar determinadas prendas de vestir como es el “velo”. Como referencia se suelen tomar dos casos; el asunto *Dahlab contra Suiza*¹, decisión de citado más arriba y el caso *Sahin contra Francia*². La última resolución de Estrasburgo en este ámbito es el asunto *SAS* contra Francia que, como se verá, representa un giro (inesperado) en su doctrina al respecto. Puede afirmarse que, hasta ahora al menos, en los casos en los que el Tribunal había tratado las restricciones y prohibiciones estatales de portar el velo (en sus diferentes versiones) en determinados lugares públicos había asumido a) el carácter/origen religioso de esta prenda, b) su reconocimiento como una prenda identificativa de sumisión de la mujer al hombre. El TEDH llevaba a cabo, por tanto, un análisis con perspectiva de género, como se verá a continuación, de las consecuencias para los derechos de la portadora del velo y de los derechos de los demás.

En efecto, en el caso *Dahlab contra Suiza*³ la demandante era una profesora de primaria que fue contratada por una escuela pública que prohibía a las docentes dar clase con el velo puesto. En este asunto, el Tribunal aplicó los tests y argumentarios ya desarrollados en asuntos previos que, en síntesis son: a) reconocer el carácter fundamental de la libertad de pensamiento y religión en las sociedades democráticas; b) señalar que en las sociedades plurales, como las nuestras, la libertad religiosa incorpora también la posibilidad de manifestar públicamente la propia religión; c) ahora bien, en las sociedades plurales también cabe establecer restricciones a esta libertad para hacerla compatible con las creencias y credos de los demás; d) dichas restricciones deberán estar previstas en una ley (en sentido amplio) que sea accesible y clara (respecto de la conducta y sus consecuencias); e) dichas restricciones deberán ser necesarias para la consecución en una sociedad democrática de una de las finalidades legítimas establecidas en el propio CEDH: la seguridad pública, la protección del orden, de la

¹ Decisión de inadmisibilidad de 15 de febrero de 2001.

² STEDH de Gran Sala de 10 de noviembre de 2005.

³ Se trata en este caso de una decisión de inadmisibilidad en la que, sin embargo, el TEDH llevó a cabo un análisis de los argumentos de las partes bastante detallado.

salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás (art. 9. 2 CEDH).

Partiendo de estos criterios generales, el TEDH entra a valorar los argumentos presentados por la Sra. Dahlab. En primer lugar, el Tribunal niega que no haya base normativa suficiente para la restricción que supone no poder llevar el velo en el aula; en segundo lugar, reconoce que sí hay una finalidad legítima que justifique la restricción (la protección de los derechos de terceros, el orden y la seguridad públicas). Lo más interesante ahora es examinar la tercera parte de este test: ¿es la medida adecuada y proporcionada a la finalidad perseguida? Al igual que en otras ocasiones, el Tribunal recordaba que este es un ámbito en el que se reconoce un ámbito de margen de apreciación a los Estados y que es función del Tribunal verificar que las medidas adoptadas respetan el principio de proporcionalidad. En este caso concreto, el Tribunal estimó que la finalidad legítima perseguida era la de preservar la neutralidad estatal respecto de la religión y la igualdad entre hombre y mujer en aulas con niños de 4 y 8 años. La tierna edad (sic) de estos estudiantes fue un elemento determinante puesto que el Tribunal concluyó que vestir el pañuelo en la cabeza podía suponer un acto de proselitismo que presionara a los menores que tenía a su cargo. Este carácter proselitizador podía venir, precisamente, por el hecho de que el velo es impuesto a las mujeres por un precepto recogido en el Corán que resulta difícil de compatibilizar con el principio de la igualdad de género. En definitiva, según el Tribunal, parecía difícil conciliar el uso de un velo islámico con el mensaje de la tolerancia, el respeto a los demás y, sobre todo, la igualdad y la no discriminación de que todos los maestros en una sociedad democrática deben transmitir a sus alumnos.

En el caso *Leyla Sahin contra Turquía*⁴ el contexto era diferente: la demandante era en este caso una estudiante universitaria y el centro educativo, por tanto, una universidad pública. La demandante alegó ante el TEDH que la prohibición de llevar velo en las aulas de la Universidad de Estambul constituía una injerencia en su derecho a expresar libremente su religión. Una vez reconocido que efectivamente la prohibición suponía una restricción del derecho de la Sra. Sahin, el TEDH entraba a aplicar el examen de proporcionalidad de la medida restrictiva siguiendo el esquema explicado más arriba.

⁴ Nos referimos aquí a la sentencia de la Gran Sala del Tribunal, compuesta por 17 jueces y a la que llegan solo algunos casos por ser necesario el cumplimiento de unos requisitos específicos.

Respecto de la necesidad de las medidas, el Tribunal partía de la siguiente afirmación: “El pluralismo, la tolerancia y la apertura de mente son características de una "sociedad democrática". Aunque los intereses individuales deben en ocasiones estar subordinados a los de un grupo, la democracia no significa simplemente que las opiniones de la mayoría siempre deben prevalecer: el equilibrio se debe conseguir que se garantice el trato justo y adecuado de las personas pertenecientes a minorías y evitar cualquier abuso de una posición dominante”.

Ahora bien, cuando se trata de asuntos relativos a la relación entre el Estado y las diferentes religiones que profesan las personas que están bajo su jurisdicción, sobre lo que, además, la opinión en una sociedad democrática puede diferir ampliamente, debe reconocerse especial relevancia al órgano de decisión estatal. Es importante reconocer, además, que en Europa no hay un consenso respecto del papel y preponderancia de las religiones en la vida pública, así pues “Las reglas en este ámbito podrán, en consecuencia, variar de un país a otro en función de las tradiciones nacionales y los requisitos impuestos por la necesidad de proteger los derechos y libertades de los demás y mantener el orden público (...). En consecuencia, la elección de la medida y forma de tales regulaciones deben permitir inevitablemente al Estado un amplio margen de apreciación para adoptar las medidas pertinentes, ya que dependerá del contexto nacional específico”.

Con este marco de partida, la concreción de la finalidad legítima en este caso fue preservar dos principios fundamentales del ordenamiento jurídico turco: la laicidad y la igualdad de sexos. En cuanto a si la interferencia en el derecho de la Sra. Sahin era necesaria, el Tribunal insistió en que Turquía es un estado laico que no sólo debe abstenerse de acciones que puedan suponer primar una religión o creencia sobre las demás, sino que además puede implicar la adopción de restricciones a la libertad de religión. Esa noción de laicidad resulta coherente con los valores que sustentan el CEDH y con la defensa de ese principio que podría considerarse necesaria para proteger el sistema democrático en Turquía. Asimismo, recogiendo lo dicho por la Sala en su sentencia, el Tribunal destacó la importancia concedida en el sistema constitucional turco a la protección de los derechos de las mujeres. En esta línea, la igualdad de género - reconocido por el Tribunal Europeo como uno de los principios inspiradores del CEDH y como meta de ser alcanzada por los Estados parte, fue reconocida por el

Tribunal Constitucional como un principio implícito en los valores subyacentes a la Constitución turca. Así, del ordenamiento turco y de las prácticas institucionales se deriva que son valores basilares de su sistema laico el pluralismo, el respeto de los derechos de los demás y, en particular, la igualdad ante la ley de hombres y mujeres. Curiosamente, esta lucha por la igualdad se presentaba, además, como un instrumento de lucha con el machismo relacionado con el Islam o, como mínimo, con algunas de sus prácticas como es llevar el velo, obligación sólo exigida a las mujeres⁵. En este contexto, según el TEDH, resultaba admisible que las autoridades turcas consideraran contrario a tales valores permitir el velo en la Universidad. En estas circunstancias, y teniendo en cuenta el margen de apreciación de los Estados contratantes, el Tribunal consideró que la injerencia en cuestión estaba justificada y era proporcionada a los objetivos perseguidos, y por lo tanto, debía validarse como "necesaria en una sociedad democrática"⁶.

3. Elementos de análisis de la jurisprudencia europea: condicionantes y elementos de ponderación

Al hilo del estudio de las sentencias en las que el TEDH ha abordado el uso del velo islámico en relación con la igualdad de género cabría hacerse una serie de preguntas previas: ¿Es el velo realmente una imposición religiosa o se trata hoy en día de una manifestación cultural? ¿Varía la respuesta a esta pregunta el entendimiento del velo como un símbolo de opresión sobre la mujer y, por tanto, como un elemento discriminatorio?

Sin embargo, el objeto de estas páginas no es dar una respuesta a estas preguntas⁷ y, por tanto, no entraremos ahora a valorar estas presunciones (al menos en este punto de desarrollo de nuestro trabajo). Nuestro objetivo es, partiendo de que el TEDH lo reconoce como símbolo religioso que refleja un trato discriminatorio respecto de la mujer, determinar cuál es su alcance y sus vías de protección.

⁵ Afirmación hecha por el Gobierno turco en sus alegaciones.

⁶ Merece la pena destacar que en el caso *Kurtulmuş contra Turquía*, también en una decisión de inadmisibilidad, el Tribunal aplicó los mismos criterios respecto de una profesora universitaria y llegó a la conclusión de que no se había producido vulneración de su derecho a la libertad religiosa.

⁷ Somos muy conscientes de que estas afirmaciones son discutibles ya que hay un amplio sector que señala esta asunción como un apriorismo desconocedor de la realidad de estas mujeres y, por tanto, como una postura un tanto colonialista.

3.1. La posición del Estado frente a la religión

La jurisprudencia del TEDH sobre este tema debe ponerse en su contexto concreto. Si bien no lo son todas las decisiones, la mayoría de las dictadas por el TEDH en este tema son en relación con Francia y Turquía, Estados declaradamente laicos y que hacen de esta laicidad bandera. Por este motivo los elementos relativos a la manifestación pública del propio credo puesta en relación con el espacio público cobran una especial relevancia que, seguramente, en otros Estados, entre ellos España, no tienen. Tanto por el fuerte peso que todavía tiene el fenómeno religioso que forma parte de la cultura del país como por las diferencias en los procesos migratorios: Francia es un país receptor desde hace muchas décadas y el número de personas que profesan la fe musulmana son mucho más elevadas que en España (de hecho, ya no se habla de inmigrantes musulmanes sino de franceses musulmanes). Respecto de Turquía, también la situación es muy diferente: se trata de un Estado con una mayoría aplastante de musulmanes (más del 90% de la población) pero donde, en cambio, estamos ante un Estado laico en el que, como se recoge en la STEDH *Sahin*, se hace (al menos formalmente) una fuerte defensa de los valores propios del laicismo como instrumento para frenar, entre otros, a sectores islamistas radicales. Incluso alguna STEDH respecto de Alemania viene también muy marcada por la realidad social de los inmigrantes turcos.

El tipo de relación establecida de un determinado Estado con las diferentes confesiones profesadas por su ciudadanía es un elemento determinante, como se dijo más arriba, del análisis del TEDH respecto del uso de determinados símbolos religiosos. Sólo hace falta ver la aproximación muy diferente que ha hecho Estrasburgo en el caso *Lautsi* y los crucifijos en las escuelas públicas italianas. En esta decisión el Tribunal avaló la presencia de estos símbolos en las escuelas públicas apoyándose, básicamente, en la idea de que se trata más de un hecho cultura que religioso y que no tiene efectos e proselitismo sobre los menores. Como se observa, la argumentación es la contraria a *Dahlab*, por ejemplo, con la diferencia de que Italia es un país muy mayoritariamente católico.

3. 2. Ponderación de derechos en conflicto

Del caso *Sahin* (también de *Dahal*) cabe destacar que el Estrasburgo cuando lleva a cabo el examen de proporcionalidad de la medida restrictiva del derecho a la libertad religiosa, esto es, la prohibición del velo en el espacio educativo no entra a valorar si se

ha producido algún daño efectivo en los derechos de los demás (por ejemplo, el derecho a la educación sin presiones) sino que se hace una **aproximación preventiva**: el velo podría suponer una forma de proselitismo respecto de los menores o el velo puede suponer una medida de presión respecto de las mujeres que no lo llevan (entre otras).

Otro elemento que afecta a la ponderación de los derechos y bienes públicos en conflicto son el tipo de **centro educativo** que es tratado como elemento catalizador de la laicidad y la igualdad implícita. Así el TEDH tiene una aproximación que parte de la naturaleza objetiva de los derechos fundamentales: el velo puede suponer un ataque al principio democrático de igualdad entre hombre y mujer; es en el proceso educativo donde debe tenerse más cuidado dado que dicho proceso consiste precisamente en la transmisión de una serie de valores. Así, el Estado puede, en ejercicio de su margen de apreciación, utilizarlo para enseñar e incluso fomentar los valores basilares de su sistema político, como es, en los casos estudiados, el laicismo.

Parece que no es lo mismo ser **estudiante**, sobre todo, si es un menor, que **profesora**: dos sujetos activos diferenciados. Ahora bien, el Tribunal también ha dado como compatible con el CEDH, esta vez no por razones de género, que se pudiera expulsar definitivamente a unos menores (chicos y chicas) de un centro por llevar velo ellas y turbante ellos (*Aktas contra Francia*, *Bayrak contra Francia*, *Gamaleddyn contra Francia*, *Ghazal contra Francia*, *J. Singh contra Francia* y *R. Singh contra Francia*, todas ellas decisiones de inadmisibilidad de 2009).

II. SAS C. FRANCIA: UN GIRO EN LA JURISPRUDENCIA DE ESTRASBURGO

Recientemente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronunció sobre el alcance de los derechos contenidos en el Convenio respecto del uso del velo islámico integral, concretamente el Tribunal analizó si el uso del burka o del niqab por parte de las mujeres de religión musulmana podía incorporarse como una manifestación protegida del derecho a la vida privada y familiar (artículo 8 CEDH) y el derecho a la libertad religiosa (artículo 9 CEDH). El primer elemento que cabe destacar de SAS el distanciamiento de su anterior jurisprudencia en la que uno de los argumentos clave

había sido la igualdad entre hombres y mujeres, introduciendo en su análisis la perspectiva de género. Además, *SAS contra Francia* también se distancia respecto de los casos anteriores en el tipo y el alcance de la prohibición. Como hemos indicado anteriormente el Tribunal se había pronunciado sobre prohibiciones parciales que limitaban el uso del pañuelo islámico (no velo integral) a un espacio determinado o el uso del mismo por una persona que ejercía algún tipo de representación del Estado. La diferencia de SAS se encuentra en que la prohibición de la ley francesa es sobre el uso del velo integral y además la limitación tiene un alcance general, es decir, se proscribía la utilización de esta prenda en todos los espacios públicos.

La demandante es una mujer de nacionalidad francesa que nació en 1990 y vive en Francia. Ella es una musulmana devota que viste el burka o el niqab de acuerdo con sus creencias religiosas, culturales y convicciones personales. El uso de esta prenda no es resultado de la presión que su marido o familia hayan podido ejercer sobre ella por el contrario, según enfatiza la demandante éste responde a una elección personal motivada por razones religiosas y culturales⁸. También indica que ella viste el niqab tanto en público como en privado, pero no lo hace de manera sistemática, ella puede no usarlo por ejemplo cuando visita el médico, cuando se encuentra con amigos en un lugar público o cuando desea socializar en público. Por lo tanto, la demandante no utiliza el velo de manera permanente, pero desea que se le permita el uso de velo integral cuando ella decida hacerlo en virtud de sus preferencias espirituales en un determinado momento. Se indica que hay determinados momentos en que ella siente la necesidad de expresar en público sus sentimientos personales, religiosos y culturales (por ejemplo durante el Ramadan). Además, ella señala que sus peticiones en ningún momento incluyen la posibilidad de utilizar el niqab cuando se estén realizando controles de seguridad en lugares como bancos o aeropuertos y está dispuesta a mostrar su cara cuando así se le requiera en el marco de controles de identidad.

La ley que la demandante objeta es Ley francesa 2010-1192, de 11 de octubre de 2010, por la cual se prohíbe el uso en lugares públicos de prendas que oculten el rostro. La sección primera de la Ley señala expresamente que “nadie podrá en lugares públicos vestir prendas que oculten el rostro”. Asimismo, añade que el incumplimiento de esta

⁸ STEDH, Asunto SAS c. Francia, 1 de julio de 2014. Párrafo. 11

prohibición será penado con una multa de máximo 150 euros y adicional o alternativamente al pago de a la multa, la persona deberá realizar un curso sobre ciudadanía.

La parte demandante alega que la prohibición del uso del velo integral le impide manifestar su fe, vivir conforme a sus creencias religiosas y manifestarlas en público y por lo tanto conlleva una infracción a los artículo 8 y 9 del CEDH⁹. Añade que la prohibición no persigue ninguna de las finalidades previstas en el segundo párrafo del artículo 9 CEDH y no es necesaria en una sociedad democrática. Así, sobre los objetivos vinculados a la seguridad pública se cuestiona la adecuación de la medida dado que la prohibición del uso del velo integral no se limita a lugares de alto riesgo como aeropuertos, sino por el contrario, a todos los lugares públicos. También objeta que la obligación de llevar descubierta la cara pueda perseguir finalidades vinculadas con los requerimientos mínimos de la vida en sociedad puesto que este argumento deben ponderarse con las prácticas religiosas de las culturas minoritarias que no necesariamente debe compartir esta filosofía o el hecho que existen otras formas de comunicación distintas a la visual. Finalmente, sobre el argumento vinculado a la igualdad de género, la recurrente encuentra sorprendente que una idea abstracta sobre la igualdad de género pueda ir en contra de la opción personal de la mujer de vestir el velo integral y señala que la imposición de sanciones contradice la inequidad a la que la ley dice hacer frente. En últimas la medida no sólo es paternalista, sino que además refleja la intención de castigar a la mujer a quien supone proteger de una presión patriarcal.

Por su parte el gobierno francés alega que la ley busca garantizar la seguridad pública al satisfacer la necesidad de identificación individual y de esta forma proteger la seguridad de las personas y prevenir fraudes en la identidad. El segundo de los objetivos que persigue la ley es “la protección de los derechos y libertades de los otros”. A juicio del gobierno la norma asegura el respeto de un mínimo de valores de las sociedades abiertas y democráticas. El gobierno menciona que el rostro juega un rol fundamental en la interacción humana, el rostro expresa la individualidad única de la persona y refleja one’s share humanity with the interlocutor. En consecuencia negarse a mostrar el rostro en público quebranta los lazos sociales y manifiesta un rechazo el principio de

⁹ (76)

convivencia o “vivre ensemble”. Finalmente, el gobierno alega que la prohibición protege la igualdad entre hombre y mujeres puesto el velo integral obliga a las mujeres, por el solo hecho de ser mujeres, a ocultar su rostro en lugares públicos, además de negarles el derecho a existir como individuos, relegando la expresión de dicha individualidad sólo a los espacios familiares privados o espacios donde sólo hay mujeres.

La relevancia del asunto produjo la intervención de varias organizaciones internacionales como Amnistía Internacional, Human Rights Centre of Ghent University y la Open Society. Todas estas instituciones coinciden en valorar que los derechos previstos en el Convenio no dan cobertura a una prohibición general del uso del velo integral, prohibición que además tendrá efectos negativos sobre las mujeres al estereotiparlas y promover la islamofobia. El Gobierno belga también intervino como parte interesada y alegó tanto razones de seguridad pública, como el carácter deshumanizador y antisocial del velo integral para defender la compatibilidad de la prohibición con los derechos previstos en el Convenio.

El Tribunal delimita el conflicto en el marco de artículo 8 y 9 del Convenio. Para el Tribunal las opciones personales que responden a un deseo individual de apariencia, sea en lugares públicos o privados, están vinculados a la expresión de la personalidad y por lo tanto, se incluyen en la noción de vida privada.

La argumentación del Tribunal comienza por evaluar una de las finalidades que las partes habían interpuesto para fundamentar la restricción al uso del velo. Sobre los argumentos relativos a la seguridad pública, el Tribunal señala que ocultar el rostro puede en algunas circunstancias representar una amenaza a la seguridad pública, pero acogiendo el criterio dado por el Consejo de Estado francés, indica que la prohibición sólo puede darse bajo circunstancias específicas y no con el carácter general que se atribuye a la ley francesa 2010-1192. Respecto al segundo de los objetivos que planteados por el gobierno y referidos a la igualdad entre hombres y mujeres, el Tribunal comienza por recordar que el avance en la igualdad de género es hoy el mayor de los objetivos de los Estados miembros del Consejo de Europa. No obstante, el criterio del Tribunal es que los Estados no pueden invocar la igualdad de género con el objetivo de prohibir una práctica que es defendida por mujeres, como la demandante, en

el marco de uno de los derechos consagrados en el Convenio, a no ser que se entendiera que el individuo, en este caso la mujer pueden ser protegidos del ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales¹⁰. Finalmente, es en el argumento de vivir juntos o living together en donde el Tribunal encuentra que existe una finalidad legítima para restringir una manifestación de la libertad religiosa como es el uso del velo islámico integral.

Según el Tribunal el respeto de unos requerimientos mínimos de la vida en sociedad puede vincularse al objetivo legítimo de la protección de los derechos y libertades de los otros previsto en el segundo párrafo del artículo 9 del Convenio. Bajo esta argumentación se acepta que el uso de burka o nicab implica una barrera que se traduce en una vulneración de los derechos de los otros a vivir en un espacio de socialización que hace mucho mas fácil la convivencia entre todos.

III. ELEMENTOS DE ANÁLISIS DE LA ARGUMENTACIÓN DEL TEDH

1. La aproximación de género

1. 1. Distintos tipos de velo

Cuando se habla del velo se hace referencia a una prenda de vestir que presenta muchas variantes y que, en su caso, representan para la mujer un grado de “invisibilización” muy diverso. Así no es lo mismo vestir un shayla o una hijab que un burka; entre ambos existe una enorme diferencia y, por tanto, también cabría apuntar que su potencial afectación en la mujer es muy diversa. En todo caso, sí es cierto que estas prendas suponen ocultar parte de una mujer por mandato, según parece, del Corán.

Es importante señalar estas diferencias en esta prenda de vestir porque suponen a su vez una diferente intensidad en los derechos de la mujer supuestamente afectados y respecto de los fines legítimos que se pretendan proteger con la restricción de estas prendas. En este sentido, un shayla difícilmente se puede alegar como un obstáculo para el reconocimiento de las personas, por tanto un elemento de garantía de la seguridad pública, y, desde la perspectiva de la proporcionalidad, tampoco parece que resulte un

¹⁰ 119

impedimento para la normal relación con el resto de personas; así, no se afectaría el “living together”. Por el contrario, un burka plantea dudas razonables respecto de su compatibilidad con la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y, también, cabe entender que dificulte una normal relación con el resto de la comunidad.

Dicho lo cual, cabe señalar que existen varios debates relativos a las afirmaciones que se acaban de plantear. Así, por ejemplo, en ocasiones se identifica la prohibición del burka con un trato paternalista a las mujeres que lo llevan, como se explicará en breve. Igualmente, pese a que quepa razonablemente asumir que el burka en un límite a determinados derechos no parece que una prohibición generalizada resulte la medida más adecuada para conseguir el fin que perseguida: la igualdad. Por último, también es discutible que exista una relación entre medios y fines que justifique la prohibición del burka para garantizar el “living together, como veremos más adelante.

1. 2. Velo e igualdad

Además, el velo islámico se incorpora en el discurso de la igualdad con diferentes variantes, de entre las que cabe destacar, por su antagonismo, las siguientes: por una parte, las mujeres musulmanas que llevan velo (o alguna de las demás prendas antes mencionadas) pertenecen a una minoría y, por tanto, las instituciones de un estado democrático, en el que el pluralismo es un valor esencial, deben velar porque estas mujeres no sean discriminadas ni como mujeres ni como pertenecientes a una determinada religión. En este sentido debe admitirse, por tanto, que el trato igual pasa por permitir que estas mujeres vistan la prenda que quieran. Estamos en este caso en un discurso de igualdad entre mayoría y minorías . Por otro lado, cabe adoptar la perspectiva de que la mujer con velo está discriminada respecto de los hombres ya que esta prenda pretende ocultar partes de su cuerpo, por mandato religioso, frente a la mayor laxitud de los condicionantes para los hombres. Aquí se trata de contraponer, a priori, la libertad religiosa con un bien constitucional: la igualdad entre hombres y mujeres. Esta segunda perspectiva ha sido calificada por sectores de la doctrina como paternalista por asumir una visión asimilacionista considerándonos a nosotras como emancipadas y a ellas como sumisas, que lo que al final hace es victimizar doblemente a la mujer.

2. Nuevos criterios de análisis

2. 1. El difuso concepto de living together

Una de las principales críticas a *SAS contra Francia* sugieren que el Tribunal fundamenta su decisión en un concepto que no está cubierto por ningún precepto de la Convención (Yusuf Hakeen, 2014: 281). Efectivamente, el concepto de *living together* no está previsto en la carta y el Tribunal lo introduce a través de su vinculación con la protección de los derechos de los otros. Sin embargo, desde nuestro punto de vista el problema no está en inclusión de un nuevo concepto¹¹, sino la ausencia de una definición exacta del concepto. Más allá de una idea genérica conectada con los principios democráticos y el pluralismo, el Tribunal no entra a valorar que entiende por *living together*. De hecho, uno de los principales fallos de la sentencia es justamente limitar el ejercicio de una libertad, como es la libertad religiosa, en base a una finalidad tan amplia, etérea y subjetiva como puede ser el concepto de *living together*, sin además ofrecer una definición de la misma. En este sentido, no se sabe si por *living together* el Tribunal entiende la posibilidad de limitar los derechos de las personas en aras al cumplimiento de unos requerimientos mínimos para la vida en sociedad que se concretarían en ver a los ojos de las otras personas cuando se interactúa con éstas y, por lo tanto, se podría acercar a un concepto amplio de convivencia o, si por el contrario, significa ir más allá e incorporar elementos de interacción y sociabilización que integrarían actuaciones positivas como entablar una conversación o mantener una actitud abierta y positiva hacia una posible interacción. Por lo tanto, no entraríamos ya en el campo de las normas mínimas de convivencia, sino en obligaciones para los individuos en el marco de los deberes de sociabilización. Sobre este segundo alcance, probablemente el concepto más cercano a *living together* como requerimientos de sociabilización desarrollado el Tribunal de Estrasburgo lo encontramos en los casos que evalúan el alcance de una libertad individual frente a obligaciones impuestas por la legislación del Estado como puede ser la educación obligatoria. Así, en el asunto *Fritz Konrad y otros c. Alemania*¹² el Tribunal señaló que existe un interés general en la sociedad para evitar la creación de sociedades paralelas basadas en convicciones filosóficas separadas y recalca la importancia de integrar a las minorías dentro de la

¹¹ De hecho es frecuente que el Tribunal introduzca nuevos conceptos a la hora de interpretar los derechos al entender la Convención como un texto que debe adaptarse a las nuevas circunstancias y la evolución de la sociedad. Pendiente complementar

¹² Auto de indamisión *Fritz Konrad y otros c. Alemania*. Este caso, relativo a una familia que alegaba la vulneración del derecho a la educación al no permitir la educación de sus hijos en casa bajo los preceptos de la religión cristiana

sociedad. En este caso, la escuela primaria no sólo tiene el objetivo de transmitir conocimientos, sino también supone la primera experiencia de socialización e integración de los menores y de ahí que no se tutele el derecho de los padres a educar a sus hijos en casa¹³. (Ver también *Refah Partisi v. Turkey*, 2003). El Tribunal se aproxima a lo que podría entenderse como integración a través de una concepto de obligaciones activas de sociabilización con el objetivo de evitar la creación de sociedades paralelas. Sin embargo, la diferencia con *SAS* es que en este caso el deber de sociabilización no se deduce de un lugar en concreto como es el caso de la escuela, sino de forma general de todo el espacio público y en todos los momentos de la vida de las personas.

En el debate francés sobre la prohibición del velo islámico integral, el Consejo de Estado señaló en un Dictamen que la idea de “vivre ensemble” estaría referida a “unas bases mínimas de requerimientos y garantías recíprocas que son esenciales para la vida en sociedad y que son también fundamentales como condiciones para el ejercicio de la libertad de otros”. De esta definición, el Consejo deduce que el concepto de “vivre ensemble” podía constituir una nueva interpretación inmaterial del concepto de orden público vinculado a la idea de la protección de la moralidad pública y los derechos de los otros. A criterio del Consejo de Estado este nuevo concepto social de orden público inmaterial además de no estar presente en el ordenamiento francés, resulta insuficiente como fundamento jurídico de una prohibición general¹⁴. Sin duda los requerimientos de la vida en sociedad conllevan limitaciones a los derechos. De hecho, ningún derecho puede ser entendido en términos absolutos y por lo tanto está sujeto a restricciones. No obstante, el problema se plantea en este supuesto concreto es que a través de la idea de *living together* el legislador francés pretende dotar valor jurídico a bienes o valores meta-positivos que carecen de cobertura constitucional (Alaéz Corral:2011, 512) para introducirlos dentro de un nuevo concepto del orden público que dotaría de legitimidad una prohibición de carácter general.

También plantea dudas la valoración que realiza el Tribunal sobre el concepto de *living together* como fundamento que legitima una prohibición general y en el espacio público

¹³ En un supuesto muy similar, el Tribunal constitucional en la Sentencia 133/2010, de 2 de diciembre de 2010 señaló que (pendiente)

¹⁴ El Consejo de Estado distingue entre orden público material y orden público inmaterial. Respecto del primero.....

bajo el requisito de la proporcional y necesidad en una sociedad democrática. Así, partiendo del hecho que el Tribunal instrumentaliza el rostro como una condición mínima e imprescindible para la interacción en sociedad, cabría entonces preguntarse sobre el rol que tiene el rostro en el marco de las exigencias mínimas de la vida en sociedad. Según Estrasburgo:

(...) face plays an important role in social interaction. It can understand the view that individuals who are present in places open to all may not wish to see practices or attitudes developing there which would fundamentally call into question the possibility of open interpersonal relationships, which, by virtue of an established consensus, forms an indispensable element of community life within the society in question.

No obstante, ni el rostro es un requisito imprescindible para el establecimiento de relaciones interpersonales abiertas, dado que hoy en día existe un sin número de otras formas de interacción social que no tienen lugar en un contexto de contacto personal como internet o las redes sociales (Brems: 2013:96); ni tampoco la exhibición del rostro garantiza establecimiento de relaciones interpersonales abiertas entre las personas. Además, si a lo que se refiere el Tribunal por interacción es simplemente el contacto visual entre las personas, entonces es dudoso que el concepto de *living together* tenga la fuerza suficiente para limitar el ejercicio de la libertad religiosa o que no existan medidas menos restrictivas para garantizar los requisitos mínimos que faciliten la interacción entre las personas. De hecho, esta posición del Tribunal negaría la posibilidad e interacción a las personas con limitaciones visuales.

Con este argumento no se objeta que efectivamente el rostro pueda generar una mayor empatía a la hora de relacionarse socialmente, lo que se cuestiona es que por si mismo sea un elemento que garantiza la sociabilización en términos de convivencia. La sociabilización conlleva algo mas que dejar el rostro descubierto, en ella juegan un sin numero de elementos, de calidades personales y de actitudes y, en todo caso, resulta dudoso que bajo el Convenio pueda derivarse, como así parece entenderlo en Tribunal, un deber de estar disponible para el contacto y la comunicación en lugares públicos en contra de la voluntad del individuo (Yusuf: 2012, 282).

Además, cuando el Tribunal acusa al velo de levantar barreras a la interacción “*the barrier raised against others by the veil concealing the face is perceived (...) as breaching the right of the others to live in a space of socialization*”, se olvida que no solo prendas como el velo integral islámico pueden generar un impedimento al establecimiento de relaciones interpersonales abiertas, también la exhibición de otros símbolos religiosos pueden resultar negativos para la sociabilización e incluso determinados comportamientos o formas de vestir construyen barreras a la interacción y comunicación entre las personas. En más, en muchas ocasiones las personas pueden tomar posiciones activas (uso de audífonos, libros, bufandas) en aras a evitar el contacto visual o la interrelación social con el resto de las personas (Brems, 2013) ¹⁵. En *SAS* el uso de *niqab* no era una práctica habitual y constante de la demandante, por el contrario se utilizaba cuando ella sentía una necesidad interior de especial recogimiento espiritual. En resumen, si por el término *living together* se entiende un deber activo de socialización en los espacios públicos o de disponibilidad a la interacción entonces, el Tribunal estaría derivando obligaciones del convenio que contradicen el propio artículo 9 CEDH. Y, si por *living together* entendemos unas reglas mínimas para la interacción entonces el Tribunal estaría limitando una manifestación de la libertad religiosa en aras a una futura, eventual y abstracta idea de sociabilización entre las mujeres que utilizan esta prenda y el resto de la sociedad francesa.

2.2. Los derechos de los otros como límites a la libertad religiosa.

Tal y como ya se ha indicado los derechos no tienen un carácter absoluto. Por el contrario, el propio artículo 9 del CEDH prevé la posibilidad de limitar la libertad religiosa siempre que dicha limitación se encuentre prevista por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás. En este caso de *SAS c. Francia*, el Tribunal decidió acudir a la cláusula sobre “la protección de los derechos y las libertades de los demás” como punto de apoyo al cual vincular la idea de *living together*.

“The Court finds (...) that under certain conditions the respect for the minimum requirements of life society” referred by (...) living together can be

¹⁵ Brems, Eva (et al)., “Uncovering ... op.cit., p.

linked to the legitimate aim of the protection of the rights and freedoms of others”

Para posteriormente, vincular “los derechos y libertades de los demás” a la creación de un espacio de socialización que hace la vida mas fácil.

The Court is therefore able to accept that the barrier raised against others by a concealing the face is perceived by the respondent State as breaching the rights of others to live in a space of socialization which makes living together easier.

Tal y como señala Alaéz Corral en relación a esta cuestión, los derechos de los demás no pueden estar omnipresentes en todo el espacio público, justificando así la prohibición del velo islámico integral pues esto equivaldría a que fuesen derechos absolutos y conforme a la jurisprudencia constitucional ningún derecho es ilimitado o absoluto, sino que todos se limitan recíprocamente (Alaéz Corral: 2011,483). De hecho, es discutible hasta qué punto una prohibición general uso del burka o del nicab conlleva una injerencia real sobre los derechos de los otros y, en todo caso, de haberla ésta sería potencial, sin quedar muy claro cual es el perjuicio que se causa sobre el derechos de los demás a tener una vida más fácil.

En su argumentación el Tribunal acude al criterio de la protección de las minorías cuando en realidad lo que emerge de la argumentación del tribunal es la garantía del derecho de las mayorías a relacionarse bajo las pautas sociales y culturales establecidos bajo los criterios mayoritarios de la sociedad occidental. En este caso concreto es difícil ubicar el conflicto bajo los parámetros de minorías y mayorías, en especial porque en el supuesto del uso del velo islámico nos encontraríamos con una práctica llevada a cabo por una minorías dentro de las minorías. En este sentido, las posturas multiculturales en algunas ocasiones han sido acusadas o criticadas de limitar las luchas emancipadoras dentro de las propias minorías. Por lo tanto, ni se puede deducir del uso de esta prenda un elemento democrática a promover por parte de los Estados en aras al reconocimiento de los grupos minoritarios, ni tampoco prohibir su uso para proteger los derechos de las sociedades occidentales a comunicarse (pero también a no comunicarse) bajo sus parámetros. Al margen de lo que se señalará posteriormente en relación al tema de género, el uso del burka o el nicab es una práctica muy minoritaria en Europa.

Es por esta razón justamente que el argumento acogido por el Tribunal peca justamente en aquello que tanto intenta evitar, esto es la vinculación entre el uso del velo islámico y el fomento de la islamofobia.

Pesa ello, usar el concepto de *living together* desarrollado por el Estado francés es acoger los argumentos que menos conectados con la tolerancia al deducir del velo un carácter antisocial y situar el debate en el marco de la limitación del derecho a la libertad religiosa con el objetivo de proteger los derechos de los otros, es decir sitúa el debate entre los derechos de unos (los nuestros) y los derechos de los otros (de ellos), reforzando las fronteras de la diferencia, antes que brindar un espacio de verdadera inclusión (Martínez-Bascuñán: 2014). En últimas, viene a garantizar el derecho de las sociedades europeas a comunicarse bajo los parámetros que ellos consideran pertinentes, aceptables o adecuados. Desde la perspectiva social, el uso del velo islámico integral es un problema de socialización entre colectivos distintos sino de molestia, incomodidad o rechazo de la prenda por parte de la sociedad mayoritaria.

IV. PRIMERAS CONCLUSIONES

Hay que recordar que el uso del nicab y burka es todavía hoy muy minoritario en Europa. Así, en el caso de Francia de seis millones de musulmanes, lo llevan un total de 2000 mujeres, y por lo tanto, lo que se esconde detrás de la prohibición no es tanto el derecho de los 37 millones de franceses a poder comunicarse visualmente con estas 2000 mujeres, sino un intento del Tribunal a adecuarse a los requerimientos de los Estados, en casos tan polémicos como estos y en donde las prohibiciones han nacido para acallar las posturas más extremas y xenófobas dentro de Europa o a la percepción social de choque cultural, especialmente con a cultura islámica, como consecuencia del fenómeno migratorio (Alaéz Corral: 2011,483).

Es indudable que el uso del velo sobre todo, como ya hemos dicho, en los de tipo integral genera un debate sobre los derechos de las mujeres. Sin embargo, el Tribunal lleva a cabo en su aproximación un análisis excesivamente generalista, en el que no caben los matices. Esto provoca que se hagan afirmaciones presentadas como verdades absolutas y, aparentemente, sin tener en cuenta las particularidades de las comunidades

musulmanas y de las mujeres que las integran. Se olvida, además, que tampoco la igualdad entre hombres y mujeres es efectiva todavía hoy en las sociedades occidentales y que las mujeres de los países europeos están sometidas, todavía hoy, a fuertes instrumentos de discriminación. No se trata de caer en el relativismo cultural pero sí de poner todas las situaciones a la vista.

Tampoco parece beneficiosa la prohibición general en espacio abierto puesto que puede producir el efecto contrario al que se persigue: que las mujeres se recluyan en sus hogares estableciendo mayores barreras a su socialización. Asimismo, no hay que olvidar la estigmatización que tal prohibición acarrea. Si bien es un tema de una gran complejidad, en algunos países se ha optado por medidas menos invasivas de los derechos fundamentales como la utilizada en Canadá: allí el gobierno ha optado por una política activa de acercamiento a las comunidades musulmanas desde el principio de la confianza y ayudando así al desarrollo de una visión más moderada del islam, lejos de interpretaciones más extremas.

NECESIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MATRIMONIOS FORZADOS CON PERSPECTIVA INTERSECCIONAL EN ESPAÑA: RETOS ÉTICO-SOCIALES

Maria Barcons Campmajó

maria.barcons@uab.cat

Grupo Antígona de la Universidad Autónoma de Barcelona

Panel 14 – ÉTICA: Nuevos retos ético-sociales y su engarce en las políticas públicas

RESUMEN*

El objetivo de dicha comunicación es reflexionar sobre los retos ético-sociales que conlleva la necesidad de diseñar políticas públicas sobre los matrimonios forzados con perspectiva interseccional en España. Se parte de la hipótesis general que el Estado español carece de políticas públicas sobre los matrimonios forzados y además no tiene la intención de incorporar la perspectiva interseccional en su intervención. A pesar de que los matrimonios forzados son reconocidos especialmente como una violación de los derechos humanos en numerosos tratados internacionales y en otros documentos supranacionales, el Estado español no incluye los matrimonios forzados como una forma de violencia de género y de vulneración de derechos humanos. Se analizarán diversos aspectos respecto de los matrimonios forzados: se expondrá la definición de matrimonio forzado; la regulación legislativa del matrimonio forzado en España y políticas públicas existentes hasta la actualidad; los retos ético-sociales que conlleva la necesidad de diseñar políticas públicas sobre los matrimonios forzados con perspectiva interseccional en España. Con la violencia de género y vulneración de derechos humanos que supone el matrimonio forzado se están vulnerando derechos como la libre determinación, la dignidad humana, el consentimiento libre del matrimonio, la integridad física y moral, entre otros.

Palabras clave: matrimonios forzados, perspectiva interseccional, violencia de género, retos ético-sociales, políticas públicas

*Esta ponencia ha sido elaborado en el marco del desarrollo de mi tesis doctoral titulada “Los matrimonios forzados en el Estado español” y del proyecto europeo MATRIFOR: “Approaching new forms of trafficking in human beings in Europe”, financiado por el Programa Prevention of and Fight Against Crime, Unión Europea (2012-2015) (ref. HOME/2011/isec/ag/thb/4000002247).

1. ¿Qué son los matrimonios forzados?

El matrimonio forzado es el matrimonio celebrado sin el consentimiento de las personas afectadas, al menos sin el consentimiento libre y pleno de uno de los contrayentes, que normalmente ha sido forzado a casarse¹. El matrimonio forzado puede implicar la coacción física, psicológica, sexual, emocional y se deben tener en cuenta factores como el honor, la tradición, las expectativas de los consortes o el nivel económico. Los matrimonios forzados son una práctica que se realiza en las zonas del Norte de África y África subsahariana, Oriente Medio y Próximo Oriente, América Latina y en diferentes colectivos de etnia gitana. Algunos de los países dónde esta práctica está más extendida son: Egipto, Afganistán, Etiopía, Nepal, Turquía, Serbia, Kosovo, Montenegro, Irak, India, Bangladesh, Pakistán y Níger.

La problemática de los matrimonios forzados es conceptualizada y analizada de diversa forma según los estados. Algunos estados lo consideran una violación de derechos humanos, otros un problema migratorio, una práctica religiosa, trata de seres humanos con finalidad de explotación sexual o violencia de género². El posicionamiento en este artículo es que los matrimonios son una forma de violencia contra las mujeres y de vulneración de derechos humanos³.

La gran mayoría de víctimas son mujeres (aproximadamente un 85% de los casos) y las consecuencias de un matrimonio tienen un fuerte impacto de género, ya que no son las mismas consecuencias para un hombre que para una mujer (Anitha y Gill, 2009; Uttara et al., 1998; Gibb, 2005). Esto es así dada la situación de desigualdad económica, laboral y de roles de género que hombres y mujeres tienen en nuestra sociedad y en sus comunidades (Igareda, 2013: 207-208).

¹ “Where one or both parties are coerced into a marriage against their will and under duress. Duress includes either physical and/or emotional pressure. It is very different from arranged marriage, where both parties give their full and free consent to the marriage. The tradition of arranged marriages has operated successfully within many communities and many countries for a long time” (Foreign and Commonwealth Office (FCO), 2005).

² En el artículo se usará la expresión “violencia de género” como sinónimo de “violencia contra las mujeres” o “violencia machista”. El concepto violencia de género es utilizado en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (legislación estatal) y el concepto “violencia machista” es utilizado en la Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista (legislación autonómica catalana).

³ Excede el ámbito de este artículo el profundizar sobre cómo se concibe el matrimonio forzado como problema migratorio o práctica religiosa.

2. Regulación legislativa del matrimonio forzado y políticas públicas existentes en España

La Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 declara que "*el hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica*" (art. 32.1) y proclama los principios de igualdad ante la Ley sin discriminación alguna por razón de religión (art. 14) y de libertad religiosa, así como el principio de aconfesionalidad del Estado español (art. 16), en virtud del cual el Estado se reserva la posibilidad de sancionar libremente un determinado sistema matrimonial de acuerdo con el criterio hoy día predominante de secularización del matrimonio, disponiendo el art. 32.2 que "*la Ley regulará las formas de matrimonio...*" (Vargas, 2014). El derecho a elegir y aceptar libremente el matrimonio está reconocido en el art. 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) que admite que el consentimiento no puede ser "libre y completo" cuando una de las partes involucradas no es lo suficientemente madura como para tomar una decisión con conocimiento de causa sobre su pareja. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) estipula que el compromiso matrimonial y el casamiento de un niño o niña no tendrán efectos jurídicos y que se deben tomar todas las medidas necesarias, incluidas las legislativas, para especificar una edad mínima de matrimonio. La edad recomendada por el comité sobre la eliminación de discriminación contra la mujer es de 18 años.

Países como Francia, Dinamarca, Reino Unido, Alemania o Noruega ya han legislado sobre los matrimonios forzados. En la actualidad el Código Penal (CP) de España aún no tipifica específicamente el delito de matrimonio forzado. Para cumplir con los compromisos internacionales⁴ suscritos por España en lo relativo a la persecución de los delitos que atentan contra los derechos humanos, el gobierno presentó el Anteproyecto de reforma del Código Penal, aprobado por el Consejo de Ministros el 11 de octubre de 2012, se tipifica el matrimonio forzado como un delito específico dentro del Título VI del Libro II del CP relativo a los delitos contra la libertad en el artículo 172 bis en el Capítulo de las coacciones

⁴ La Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, incluye el matrimonio forzado entre las conductas que pueden dar lugar a una explotación de personas. Igualmente, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de Naciones Unidas y ratificada por España, establece en su artículo 16 que: «los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: a) El mismo derecho para contraer matrimonio; b) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento».

siendo el matrimonio forzado un tipo agravado de coacciones⁵ y a la vez se tipifica como trata de seres humanos (trata de seres humanos con la finalidad de celebración de matrimonios forzados)⁶. El 4 de octubre de 2013 se presentó el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal⁷, el cual ha estado en proceso de enmiendas al articulado y con dictámenes de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados hasta inicios de 2015. El 21 de enero de 2015 el pleno del Congreso de los Diputados aprobó el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y está pendiente de entrar en el Senado para ser aprobado. Según el proyecto de LO, se concibe el matrimonio forzado como un comportamiento coactivo y se tipifica como un supuesto de coacciones cuando se compeliere a otra persona a contraer matrimonio. También se castiga a quien utilice medios

⁵ Se añade un artículo 172 bis, con el siguiente contenido:

«1. El que con intimidación grave o violencia compeliere a otra persona a contraer matrimonio será castigado con una pena de prisión de seis meses a tres años y seis meses o con multa de doce a veinticuatro meses, según la gravedad de la coacción o de los medios empleados.

2. La misma pena se impondrá a quien, con la finalidad de cometer los hechos a que se refiere el apartado anterior, utilice violencia, intimidación grave o engaño para forzar a otro a abandonar el territorio español o a no regresar al mismo.

3. Las penas se impondrán en su mitad superior cuando la víctima fuera menor de edad.»

⁶ TÍTULO VII bis - De la trata de seres humanos

Se modifican los apartados 1 y 4 del artículo 177 bis, que quedan redactados como sigue:

«1. Será castigado con la pena de cinco a ocho años de prisión como reo de trata de seres humanos el que, sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima, la captare, transportare, trasladare, acogiere, o recibiere, incluido el intercambio o transferencia de control sobre esas personas, con cualquiera de las finalidades siguientes:

a) La imposición de la esclavitud, servidumbre, servicios forzados u otras prácticas similares a las anteriores, incluida la mendicidad.

b) la explotación sexual, incluyendo la pornografía.

c) La explotación para realizar actividades delictivas.

d) La extracción de sus órganos corporales.

e) La celebración de matrimonios forzados.

Existe una situación de necesidad o vulnerabilidad cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa, real o aceptable, que someterse al abuso.»

«4. Se impondrá la pena superior en grado a la prevista en el apartado primero de este artículo cuando:

a) se hubiera puesto en peligro la vida o la integridad física o psíquica de las personas objeto del delito.

b) la víctima sea especialmente vulnerable por razón de enfermedad, estado gestacional, discapacidad o situación personal, o sea menor de edad;

Si concurriere más de una circunstancia se impondrá la pena en su mitad superior.»

⁷ Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOCG de 4 de octubre de 2013).

coactivos para forzar a otro a abandonar el territorio español o a no regresar al mismo, con esa misma finalidad de obligarle a contraer matrimonio.

Hasta ahora, cuando se denuncian casos de matrimonios forzados, se recogen como delitos de coacciones (art. 172 CP), agresiones sexuales (art. 178 CP) o secuestro (art. 164 y siguientes CP). Algunos de los otros delitos que pueden cometerse en una situación de matrimonio forzado son los delitos contra la libertad, como detenciones ilegales (art. 163 CP), amenazas (art. 169 CP), torturas y otros delitos contra la integridad moral (art. 173 CP), abusos sexuales (art. 181 CP), lesiones (art. 147 y 148 CP) o en los casos más graves delitos de homicidio (art. 138 CP) y de asesinato (art. 139 CP)⁸. Esto mismo ocurre en estados como Italia, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos y Polonia, entre otros (Council of Europe, 2005: 42).

La penalista María A. Trapero (Trapero, 2012) postula a favor de la tipificación autónoma del delito de matrimonio forzado en España ya que según ella nos encontramos ante una *“censurable laguna de punibilidad, ya que el matrimonio forzado puede suponer el ataque a bienes fundamentales como la libertad, la integridad, la igualdad, la dignidad y, en última instancia, el derecho a la autodeterminación personal”* (Trapero, 2012).

Según la legislación civil, los hombres i las mujeres tienen el mismo derecho a contraer matrimonio, siendo indiferentes los efectos si los contrayentes son de igual o diferente sexo (art. 44 Código Civil). No pueden contraer matrimonio los menores de edad no emancipados (art. 46 Código Civil) y los que estén ligados con vínculo matrimonial y siempre con consentimiento matrimonial (art. 45).

España dispone de la *Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre de medidas de protección integral contra la violencia de género* que conceptualiza la violencia de género como *“todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad”* (art. 1.3 LO 1/2004) pero solamente en *“manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por*

⁸ En el año 2009 en España, una mujer mauritana fue condenada por un tribunal español por haber casado a su hija a los 14 años y haberla forzado a mantener relaciones sexuales con un hombre de 40 años, 26 años mayor que ella. La joven denunció a sus padres, residentes en España, por haberla obligado a ir a Mauritania para casarse y después obligarla a mantener relaciones sexuales con el hombre. La condena ha sido por la comisión de los delitos de agresión sexual, coacciones y amenazas (El País, 2009).

relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia” (art.1 LO 1/2004). Así que la conceptualización de violencia de género en la LO 1/2004 solamente se centra en el ámbito intrafamiliar y de la pareja. A diferencia de algunas comunidades autónomas, como Cataluña, que disponen de leyes contra la violencia machista con un concepto más amplio de violencia de género no basado solamente en el ámbito de la pareja o expareja. Por lo tanto la ley estatal no contempla el matrimonio forzado como una forma de violencia contra las mujeres contraponiéndose así a numerosos tratados internacionales y directivas europeas existentes.

La Comunidad Autónoma de Cataluña (CAC) dispone de la *Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista* es una ley que tiene por objeto *“la erradicación de la violencia machista y la remoción de las estructuras sociales y los estereotipos culturales que la perpetúan, con la finalidad que se reconozca y se garantice plenamente el derecho inalienable de todas las mujeres a desarrollar su propia vida sin ninguna de las formas y ámbitos en que esta violencia puede manifestarse”* (art. 1 Ley 5/2008). En su artículo 3 se define la violencia machista como *“la violencia que se ejerce contra las mujeres como manifestación de la discriminación y la situación de desigualdad en el marco de un sistema de relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres y que, producida por medios físicos, económicos o psicológicos, incluidas las amenazas, intimidaciones y coacciones, tenga como resultado un daño o padecimiento físico, sexual o psicológico, tanto si se produce en el ámbito público como en el privado”* (art. 3 Ley 5/2008). Además de un concepto amplio de violencia de género, la ley catalana también dispone las diversas formas de violencia machista que pueden ejercerse: violencia física⁹, violencia psicológica¹⁰, violencia sexual y abusos sexuales¹¹ y violencia económica¹². Los matrimonios

⁹ Artículo 4 Formas de violencia machista

a) *Violencia física: comprende cualquier acto u omisión de fuerza contra el cuerpo de una mujer, con el resultado o el riesgo de producirle una lesión física o un daño.*

¹⁰ b) *Violencia psicológica: comprende toda conducta u omisión intencional que produzca en una mujer una desvaloración o un sufrimiento, mediante amenazas, humillación, vejaciones, exigencia de obediencia o sumisión, coerción verbal, insultos, aislamiento o cualquier otra limitación de su ámbito de libertad.*

¹¹ c) *Violencia sexual y abusos sexuales: comprende cualquier acto de naturaleza sexual no consentido por las mujeres, incluida la exhibición, la observación y la imposición, mediante violencia, intimidación, prevalencia o manipulación emocional, de relaciones sexuales, con independencia de que la persona agresora pueda tener con la mujer o la menor una relación conyugal, de pareja, afectiva o de parentesco.*

¹² d) *Violencia económica: consiste en la privación intencionada y no justificada de recursos para el bienestar físico o psicológico de una mujer y, si procede, de sus hijas o hijos, y la limitación en la disposición de los recursos propios o compartidos en el ámbito familiar o de pareja.*

forzados pueden comprender todas las formas de violencia de género mencionadas en la Ley 5/2008. En el artículo 5.4 e) se dispone que un matrimonio forzado es una manifestación de la violencia machista en el ámbito social o comunitario, junto con la mutilación genital femenina, el acoso sexual, las agresiones sexuales, y el tráfico o explotación de mujeres y niñas.

Además de las medidas penales que el Estado español pueda tomar también se deben centrar los esfuerzos en medidas de sensibilización, prevención, detección, atención, recuperación, reparación y que eviten la victimización secundaria. Estas medidas son las que también se prevén en la Ley 5/2008 de Cataluña que se especifican como derechos de las mujeres en situaciones de violencia. Son imprescindibles las leyes para erradicar la violencia de género, pero deben ir acompañadas de un despliegue de políticas públicas (programas, planes, etc) para hacer efectivos los derechos establecidos en las leyes así como prever una evaluación de impacto de estas leyes y/o posibles políticas implementadas en este sentido.

La única política pública existente en territorio español hasta la actualidad es el *Procedimiento de Prevención y Atención policial de los matrimonios forzados* creado por el Programa de Seguridad contra la Violencia Machista en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña aprobado en junio de 2009. El objetivo principal del procedimiento es visibilizar o hacer aflorar una violencia difícilmente detectable y visibilizar y abordar los matrimonios forzados para proteger a las víctimas potenciales desde la prevención o cuando ésta práctica ya se ha materializado. El objetivo específico del procedimiento es facilitar a los miembros de los *Mossos de Esquadra* (cuerpo policial de Cataluña) el conocimiento de la práctica y también directrices operativas para afrontar la problemática de los matrimonios forzados.

Es de destacar el hecho de que en el Programa se considera que los matrimonios forzados pertenecen al ámbito social o comunitario, por lo que tiene un ámbito más colectivo que la violencia machista que se manifiesta en la pareja, en la familia o en el trabajo, ya que en este tipo de violencia intervienen los contrayentes, la familia, e incluso la propia comunidad. Además, en el Programa se relaciona el problema de los matrimonios forzados con la violencia de género y con el problema migratorio, desde una óptica un tanto etnocentrista, como si los matrimonios forzados solo fueran una práctica de las personas inmigradas. Esto lo podemos ver en afirmaciones como “*los flujos migratorios han permitido que personas de estas procedencias desarrollen su proyecto de vida en Cataluña y en países del contexto europeo, donde esta práctica no se conocía*”.

En el Procedimiento se afirma que en el caso de los matrimonios forzados, *“la jurisdicción española no sería competente si el delito se produjera fuera de nuestras fronteras, aunque la niña tuviera la nacionalidad española, por eso es fundamental trabajar con el núcleo familiar antes de que la boda se materialice. A pesar de que hay niñas que han sido pactadas en matrimonio desde que eran muy pequeñas e, incluso, en algunos casos la familia ha pagado dinero durante años, la situación llega a su punto álgido de riesgo cuando se planifica un viaje al extranjero en el que participa una menor o mujer”*.

En el procedimiento se establecen una serie de fases que deben seguir los cuerpos de seguridad de Cataluña en los casos de los matrimonios forzados. Se puede diferenciar una primera fase de prevención en la que se intenta informar a la sociedad del problema, sobre todo a la población que está más en riesgo. Una segunda fase en la que se intenta detectar los casos de matrimonios forzados y hacerlos visibles para concienciar a la sociedad de la magnitud del problema. Una tercera fase de atención donde entran en juego la información del caso, la elaboración y la valoración del riesgo por la policía. Y, una cuarta fase de seguimiento y control del caso hasta que se supere el problema.

En el procedimiento se señalan algunas de las motivaciones de los matrimonios forzados que pueden ser múltiples: reforzar los vínculos familiares; asegurar que las riquezas y los bienes permanecen en el seno familiar; cumplir con obligaciones o promesas antiguas; proteger ideales percibidos como culturales o religiosos; controlar la sexualidad de las menores o mujeres cuando entran en edad reproductiva; como estrategia de supervivencia económica familiar; como estrategia errónea de protección de la menor o mujer que pasa a depender de la familia del marido y podrá tener hijos legítimos.; honor familiar; explotación sexual o laboral; para asegurar el cuidado de una persona discapacitada de la familia.

Algunos de los factores de indefensión de las mujeres y/o niñas que se deben tener en cuenta según el procedimiento son los siguientes: falta de red social a parte de la familia (que es en la mayoría de casos quien la fuerza a la convivencia y a las relaciones sexuales con una persona no deseada); desconocimiento de sus derechos y los recursos sociales, sanitarios, etc.; invisibilización social y falta de conocimiento del fenómeno; dependencia económica respecto de la familia; posibles dificultades para hablar las lenguas oficiales de Cataluña (en función del tiempo que haga que la niña/joven vive aquí); más riesgo de revictimización por estos factores específicos.

A finales de 2014 la *Comisión institucional de seguimiento de los protocolos contra la violencia doméstica en las comarcas de Girona* (integrada por representantes de fiscales, del Instituto de Medicina Legal, de los Consejos Comarcales, de los Colegios de Abogados de Girona y Figueras, de los departamentos de Enseñanza, Salud, Interior y Bienestar Social y Familia, del Instituto Catalán de las Mujeres (ICD) y de la Región Policial de Girona) ha aprobado impulsar la creación de un protocolo pionero para el abordaje de los matrimonios forzados. El objetivo es iniciar un trabajo de sensibilización y formación a las comunidades afectadas y la investigación de estrategias que posibiliten la detección de casos de riesgo y su abordaje. Con esta iniciativa se pretende extender las actuaciones para combatir los matrimonios forzados más allá de los cuerpos de seguridad catalanes que ya disponen *Procedimiento de Prevención y Atención policial de los matrimonios forzados*, mencionado anteriormente.

3. Matrimonios forzados: intersección de desigualdades

La reflexión teórica acerca de la interseccionalidad¹³ es iniciada por las feministas afroamericanas estadounidenses en los años 80, concretamente en el año 1989 la jurista feminista estadounidense Kimberlé Crenshaw (Crenshaw, 1989) realizó una crítica al derecho antidiscriminatorio por tratar los ejes de desigualdad raza y sexo por separado. Parte de las críticas¹⁴ de autoras feministas se han centrado en cuestionar la categoría "mujeres" que responde a las necesidades y demandas de las mujeres blancas, de clase media, occidentales y heterosexuales, excluyendo así la diversidad interna existente dentro de la categoría (Igareda y Cruells, 2014).

La interseccionalidad permite proceder a la interacción de factores sociales, económicos, políticos, culturales y simbólicos (Brah y Phoenix, 2004) y parte de la indivisibilidad y multiplicidad de cada eje de desigualdad (género, edad, origen, raza, clase social, religión, territorio, cultura, nivel educativo, idioma) que se interrelacionan (La

¹³ «simultaneidad de opresiones» (Combahee River Collective, 1977), «interseccionalidad» (Crenshaw, 1989), «matriz de dominación y sistemas entrelazados de opresión» (Interlocking Systems of oppression) (Collins, 1990); «ejes de desigualdad» (Knapp, 2005; Klinger y Knapp, 2005; Yuval-Davis, 2006; Ferree, 2009; Winker y Degele, 2009), «interdependencia de ejes de opresión» (Dítese et al., 2007), «discriminación múltiple» (Duclos, 1993; Fredman, 2005; Grabham, 2006; Grabham et al., 2009), «desigualdad múltiple», «ensamblajes o agenciamientos» (Puar, 2007).

¹⁴ Crenshaw, 1989; Collins, 1990; Yuval-Davis, 2006; Verloo; 2006; Hancock, 2007; Ferree, 2009; Walby, 2009.

Barbera, 2010). Estos elementos diferenciales pueden crear problemas y vulnerabilidades únicos para determinados grupos de mujeres, o que afectan desproporcionadamente a algunas¹⁵. El concepto de la interseccionalidad, a diferencia de la “doble o triple discriminación”¹⁶, evita realizar un análisis a una agregación o suma de opresiones y reconoce la multidimensionalidad de las relaciones sociales (Ezquerro, 2008) y, por lo tanto, se convierte en un concepto crucial para examinar las diferentes dimensiones de la vida social que resultan distorsionadas cuando se adopta un eje de análisis único (La Barbera, 2011). Así que la interseccionalidad permite comprender la forma en que funcionan los sistemas cruzados de exclusión que afectan a las mujeres (Mestre, 2005) y los sistemas de opresión (patriarcado, racismo, opresión de clase, entre otros) y subordinación.

En las políticas de igualdad, tanto a nivel europeo como estatal, es la noción de discriminación múltiple y no la de interseccionalidad la que ha entrado a formar parte de estas. Según María Bustelo, si se analiza el caso español hasta el momento actual las desigualdades se han tratado separadamente (género, diversidad, discapacidad, orientación sexual, edad) y no desde la complejidad en la que viven las personas (Bustelo, 2008). Carmen Expósito critica, por ejemplo, que la LO 3/ 2007 sobre la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres del Estado español no tiene una perspectiva interseccional en el momento de abordar las desigualdades que afectan específicamente a las mujeres (Expósito, 2012) y, por lo tanto, las políticas públicas y programas que deriven de ella no incorporan la perspectiva interseccional. Desde hace unos años algunas autoras ya vienen requiriendo que en el diseño y la implementación de políticas de igualdad se tengan en cuenta la interacción entre ejes de desigualdad (Lombardo y Verloo, 2010).

Gerard Coll-Planas y Marta Cruells exponen algunos avances y obstáculos con que se encuentran las políticas públicas para implementar la interseccionalidad entre diversas desigualdades en el caso de las políticas LGTB que se puede aplicar a otro tipo de política pública. Apuntan el peligro de abordar tan solo una desigualdad olvidando otras que a menudo se originan por el cruce entre distintas categorías de desigualdad. Esto limita o dificulta la capacidad de combatir las formas de reproducción de la desigualdad y provoca que

¹⁵ UNITED NATIONS, Economic and Social Council, Commission on the Status of Women. *Report on the forty-fifth session*. Official records, n. 7, E/2001/27-E/CN.6/2001/14, 2001, <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/e2001-27.pdf>.

¹⁶ El concepto de “doble o triple discriminación” implica que diferentes desigualdades se añaden a otras (suman), lo cual puede conllevar una discusión sobre la importancia que tiene cada desigualdad frente a otras estableciendo jerarquías.

determinados grupos sociales o individuos sean excluidos de la sociedad (Coll-Planas y Cruells, 2013). Lombardo y Verloo también apuntan que con la interseccionalidad el género puede perder "categoría", existe el riesgo de que se diluya entre otras desigualdades sociales. Además, disponer de organismos integrados puede originar menos recursos y mecanismos más frágiles para abarcar la complejidad de desigualdades múltiples. Como ventaja, estas mismas autoras afirman que un enfoque más interseccional para el tratamiento de las desigualdades podría promover el desarrollo de políticas más inclusivas y de mejor calidad (Lombardo y Verloo, 2009). Hay que diferenciar entre la interseccionalidad estructural y la política: la interseccional estructural se refiere a la *“experiencia directa que tienen las personas de cómo las intersecciones entre diferentes desigualdades pueden afectar estructuralmente sus oportunidades económicas, políticas y sociales, creando desventajas para sujetos que se encuentran en el punto de intersección entre desigualdades concretas”* y la interseccionalidad política se refiere a *“la relevancia que las intersecciones entre desigualdades tienen para las estrategias políticas que se dirigen a una desigualdad concreta por lo general no son neutrales hacia las demás desigualdades, sino que pueden, por ejemplo, promover la igualdad de género, mientras, a la vez, discriminan a las mujeres inmigrantes u homosexuales”* (Lombardo y Verloo, 2010: 2).

La problemática de los matrimonios forzados, entendida como una violencia de género consecuencia de la desigualdad estructural de la sociedad patriarcal, comprende diversas intersecciones de desigualdades¹⁷: género, edad, origen, raza, clase social, territorio, cultura, nivel educativo, idioma, estatus legal. Algunas autoras ya han manifestado la importancia de la interseccionalidad como recurso teórico para comprender el matrimonio forzado. Es imposible hablar de la complejidad de los matrimonios forzados sin poner atención a los múltiples factores de opresión (Gangoli y Chantler, 2009). Según estas autoras y otras, los forzados deben analizarse teniendo en cuenta algunos factores como: género, etnicidad, identidad religiosa, sexualidad y estatus migratorio (Gangoli y Chantler, 2009).

El eje principal de desigualdad a tener en cuenta al analizar la problemática de los matrimonios forzados es el género. La gran mayoría de víctimas son mujeres (aproximadamente un 85% de los casos) y las consecuencias de un matrimonio tienen un fuerte impacto de género, ya que no son las mismas consecuencias para un hombre que para una mujer (Anitha y Gill, 2009; Outtara et al., 1998; Gibb, 2005). Esto es así dada la situación

¹⁷ Aquí nos referimos a interseccionalidad estructural.

de desigualdad económica, laboral y de roles de género que hombres y mujeres tienen en nuestra sociedad y en sus comunidades (Igareda, 2013: 207-208).

El segundo eje y/o intersección de desigualdad relevante es la edad. En 2013 las fuerzas policiales catalanas registraron 26 casos de matrimonios forzados en Cataluña, 15 de ellas de niñas menores de 18 años, y 11 de mujeres adultas; en 2012 registraron 16 casos, 12 de niñas menores de 18 años y 4 de mujeres mayores de edad; en 2011 registraron 21 casos, 13 de niñas menores de 18 años y 8 de mujeres mayores de edad; en 2010 registraron 15 casos, 8 de niñas menores de 18 años y 7 de mujeres adultas; y en 2009 registraron 13 casos, 7 de niñas menores de edad y 6 de mujeres adultas (Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña). Son frecuentes los matrimonios entre personas de diferente edad y siempre el hombre mayor que la mujer/niña, incluso pueden llegar a una diferencia de veinte años. También son comunes los matrimonios con personas de la misma familia, primos u otros familiares. La edad legal para contraer matrimonio es diversa en los distintos países de las comunidades practicantes de los matrimonios forzados, lo cual implica que determinadas familias según las edades legales para contraer matrimonio en su país de origen se lleven a las niñas para casarlas de acuerdo a sus rituales y en su territorio y familiares.

Otro de los ejes de desigualdad es el origen. Depende del país de origen los matrimonios de niñas menores de edad no se penaliza. Cada país establece una edad mínima para consentir el matrimonio, a pesar que la tendencia es aumentar la edad del matrimonio. Cada país y/o cultura tiene sus peculiaridades en la manera de llevar a cabo un matrimonio forzado.

La clase social es uno de los ejes de intersección también a tener en cuenta. Las niñas y mujeres de clase baja pueden tener mayor dependencia económica respecto de la familia.

Otro eje y/o intersección de desigualdad es el territorio (entorno rural o urbano). En algunas comunidades, y dependiendo de la zona geográfica, la familia o las características urbanas/rurales de la familia, dan un cierto margen de elección a los niños/niñas. Las familias de ámbito rural suelen seguir más las tradiciones a la hora de contraer matrimonio debido a menor nivel de educación, por mantener la familia en la zona, incluso se contraen matrimonios entre familiares. En algunos casos se pactan intercambios de tierras, bienes, dinero por la mano de la hija y los matrimonios forzados de menores son más comunes en el ámbito rural. Las familias de entornos urbanos acostumbran a tener una mentalidad más abierta y las chicas menores y/o mayores de edad tienen más elección.

La cultura es otro de los ejes de intersección: la práctica de los matrimonios forzados es una manera de mantener la comunidad propia y las familias unidas, preservar la cultura, demostrar la relación con el país y la cultura de origen. Según la cultura de cada comunidad la forma de contraer el matrimonio será distinta, así como el tiempo de “noviazgo” y los pactos establecidos entre las familias y/o comunidad. En algunos países los contrayentes tienen que pertenecer a la misma cultura.

Otro eje y/o intersección de desigualdad es el nivel educativo. La educación es uno de los elementos que favorecen el retraso de la edad de los matrimonios forzados ya que cada vez está mejor visto tener una mejor educación por el estatus social que supone y las ganancias económicas y el supuesto mejor futuro. Tanto una menor o mujer con mayor nivel educativo tiene más elementos para cuestionar el código de las costumbres tradicionales de la cultura de origen. Si se cuestionan esas costumbres, se considera que el honor familiar queda profundamente dañado y, por tanto, el prestigio de la familia. En una sociedad con mayores niveles de educación, con acceso a los medios de comunicación, con mayor capacidad crítica, más abierta al exterior, conlleva un empoderamiento de la ciudadanía para defender sus derechos y los derechos humanos en general.

El idioma puede ser otro eje de desigualdad relevante para entender la problemática de los matrimonios forzados. Algunas niñas y mujeres víctimas de matrimonios forzados pueden tener dificultades para hablar las lenguas oficiales de Cataluña (en función del tiempo que haga que la niña/joven/mujer viva aquí). Este puede ser un elemento desincentivador en el momento de pedir ayuda, denunciar y/o ver salida a la situación que están viviendo. También puede significar un desconocimiento de sus derechos y de los recursos sociales, sanitarios, residenciales, educativos, policiales, económicos disponibles en su entorno.

Otro de los ejes de intersección es el estatus legal¹⁸. Algunas mujeres y niñas en debido a su situación administrativa irregular creen que no tienen derechos ni recursos sociales, sanitarios, residenciales, policiales, económicos. Esta situación la suelen utilizar los agresores para amenazar y coaccionar a las niñas y mujeres víctimas de matrimonios forzados.

¹⁸ “Las medidas consideradas para tratar a las mujeres víctimas de violencia de género siguen gravitando sobre la exigencia de denuncia y la demostración del delito. Se la quiere proteger pero al mismo tiempo sigue siendo prevalente su condición de extranjera. La legislación favorece la construcción de dos categorías de mujeres: las que lideran la lucha por la igualdad y deciden por todas y las víctimas de las violencias variadas” (Mestre, 2010:103).

4. Conclusiones

Con el análisis legal y de políticas públicas de los matrimonios forzados y la reflexión acerca de incorporar la perspectiva interseccional expuesto en el presente artículo se constata que:

- El Estado español, a excepción de Cataluña, no considera los matrimonios forzados una violencia de género consecuencia de la desigualdad estructural del sistema patriarcal ya que no lo incluye en la Ley 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

- Desde el Estado español, a través del Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, se trata la problemática de los matrimonios forzados de forma parcial e individual (se contemplan sus efectos), ya que hasta el momento la única legislación es en términos de Derecho Penal.

- Igual que Igareda i Cruells (Igareda & Cruells, 2014: 9) reclaman introducir en el derecho las causas de la opresión y la desigualdad, en el diseño e implementación de políticas públicas sobre matrimonios forzados también se deberían tener en cuenta las causas estructurales de la opresión y la desigualdad para modificar y erradicar los procesos que producen desigualdad y discriminación.

- Algunos de los retos ético-sociales que tiene el Estado español son los de conocer la realidad de los matrimonios forzados, recoger datos estadísticos al respecto, conceptualizar la problemática según sus intereses, legislar y diseñar políticas públicas para erradicar esa violencia y vulneración de derechos humanos.

- Se evidencia la necesidad de analizar la realidad, legislar y diseñar políticas públicas (que incluyan la prevención, detección, protección, asistencia y erradicación) sobre los matrimonios forzados con una perspectiva interseccional, ya que con la categoría de género no es suficiente para abordar la problemática estructural, y, por lo tanto, debemos tener en cuenta también la edad, origen, clase social, cultura, idioma, nivel educativo, estatus legal.

- La tipificación de los matrimonios forzados como un delito no resuelve satisfactoriamente las situaciones de opresión y violencia que viven las mujeres que se ven obligadas a casarse en contra de su voluntad. Son necesarias medidas legales de alejamiento y acceso a los itinerarios de recursos sociales, residenciales y económicos como cualquier otra mujer en

situación de violencia de género, sin necesidad de una denuncia penal (Heaton; Macallum; Jogi, 2009).

- La respuesta a la problemática de los matrimonios forzados debe ser multidisciplinar, con una obligada función preventiva pero también asistencial y jurídica a las víctimas, en las que hay distintas tendencias que abarcan tanto las intervenciones del Derecho penal, del Derecho civil y del Derecho internacional privado (Elvira, 2010).

- El diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con perspectiva interseccional para combatir los matrimonios forzados en España es fundamental para proteger los derechos humanos y la igualdad de género; justicia social.

6. Bibliografía

Anitha, Sundari. y Gill, Aisha. (2009). Coercion, consent and the forced marriage debate in the UK. *Feminist Legal Studies*, 17, 165-184.

Brah, Avtar y Phoenix, Ann (2004). "Ain't I a Woman? Revisiting Intersectionality". *Journal of International Women's Studies*, 5 (3), 75-86.

Bustelo, María (2008). A better performer in gender than in intersectionality. *Fourth Pan-European conference on EU politics*, <http://www.jhubc.it/ecprriga/virtualpaperroom/115.pdf>, Riga (Latvia).

Carrillo, Marc (2009). El caso del matrimonio forzado. *El País*, 29/04/2009. Disponible en: < http://elpais.com/diario/2009/04/29/opinion/1240956005_850215.html >

Collins, Patricia (1990). *Black Feminist Thought. Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*. London: Routledge.

Coll-Planas, Gerard y Cruells, Marta (2013). La puesta en práctica de la interseccionalidad política: el caso de las políticas LGTB en Cataluña, *Revista Española de Ciencia Política*, 312, 153-172.

Combahee River Collective (1977). A Black Feminist Statement, en *The Second Wave: a Reader in Feminist Theory*, Linda Nicholson (ed.), New York: Routledge.

Council of Europe (2005). *Forced marriages in Council of Europe member states, a comparative study of legislation and political initiatives*, Strasbourg.

Crenshaw, Kimberle W. (1989). Demarginalising the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, *Feminist Theory and Antiracist Politics*. University of Chicago Legal Forum: 139-167.

Degele, Nina y Winker, Gabriele (2007). Intersektionalität als Mehrebenenanalyse. Disponible en: < http://www.tu-harburg.de/agentec/winker/pdf/Intersektionalitaet_Mehrebenen.pdf >

Directiva europea 2011/36/UE del Parlamento y del Consejo de 5 abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña. *Datos de violencia machista 2013-2009. Plan de seguridad y atención a las víctimas de violencia machista y doméstica.* Disponible en: < http://victimesviolencia.gencat.cat/ca/03_materials_i_dades_sobre_violencia_masclista_i_domestica/01_dades_estadistiques_sobre_violencia_masclista_i_domestica/01_dones_dades_sobre_violencia_masclista/anys_anteriors/ >

Duclos, Nitya (1993). Disappearing Women: Racial Minority Women in Human Rights Cases, *Canadian Journal of Women and the Law*, 6 (1): 5-51.

Elvira Benayas, María Jesús (2010). Matrimonios forzosos, *Anuario de Derecho Internacional privado*, 10, 707-715.

Ezquerria, Sandra. (2008). Hacia un análisis interseccional de la regulación de las migraciones: la convergencia de género, raza y clase social, *Retos epistemológicos de las migraciones transnacionales*. Barcelona: Anthropos: 237-260.

Expósito, Carmen. (2012). ¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España. *Investigaciones Feministas*, 3, 203-222.

Ferree, Myra Marx (2009). Inequality, Intersectionality and the Politics of Discourse: Framing Feminist Alliances, en Lombardo, E., Meier, P., Verloo, M., *The Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, Bending and Policy-making*. London: Routledge: 86-104.

Foreign and Commonwealth Office (2006). Forced marriage: A wrong not a right summary of responses to the consultation on the criminalization of forced marriage. London: Foreign and Commonwealth Office.

Fredman, Sandra (2005). Double Trouble: Multiple Discrimination and EU Law, *European Anti-Discrimination Law Review*, 2: 13-18.

Gangoli, Geetanjali y Chantler, Khatidja (2009). Protecting Victims of Forced Marriage: Is Age a Protective Factor?, *Feminist Legal Studies*, 17, 267-288.

Gibb, F. (2005). Who forces this woman to be married to this man?, *The Times*, 24 May.

Grabham, Emily (2006). Taxonomies of Inequality: Lawyers, Maps, and the Challenge of Hybridity, *Social and Legal Studies*, 15 (1), 5-23.

Grabham, Emily et al. (eds.) (2009). *Intersectionality and Beyond: Law, Power and the Politics of Location*, London: Routledge-Cavendish.

Hancock, Ange Marie (2007). When multiplication doesn't equal quick addition: Examining intersectionality as a research paradigm, *Perspectives on Politics*, 5(01), 63-79.

Igareda, Noelia y Cruells, Marta (2014). Críticas al derecho y el sujeto "mujeres" y propuestas desde la jurisprudencia feminista, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 30, 1-16.

Igareda, Noelia (2013). Debates sobre la autonomía y el consentimiento en los matrimonios forzados, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 47.

Klinger, Cornelia y Knapp, Gudrun-Axeli (2005). Achsen der Ungleichheit: Achsen der Differenz. Verhältnisbestimmungen von Klasse, Geschlecht, Rasse"/Ethnizität", en *Transit: Europäische Revue*, 29, Vienna, Juli, http://www.iwm.at/index.php?option=com_content&task=view&id=232&Itemid=230, 02-01-2012.

Knapp, Gudrun-Axeli (2005). Race, Class, Gender: Reclaiming Baggage in Fast Travelling Theories, *European Journal of Women's Studies*, 12 (3): 249-265.

La Barbera, María Caterina (2009). El género como concepto interseccional, en Jaime de Pablos, M. E (2009). *Identidades femeninas en un mundo plural*. Arcibel editores: Almeria: 405-409.

La Barbera, María Caterina (2011). El enfoque de la interseccionalidad aplicado a las políticas para la erradicación de la "mutilación femenina", García Castaño, F. J. & Kressova, N. *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, 2191-2193.

Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, 28 de diciembre de 2004 (BOE de 29 diciembre de 2004).

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y Hombres (BOE de 23 de marzo de 2007)

Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.

Lombardo, Emanuela y Verloo, Mieke. (2009). Stretching gender equality to other inequalities: Political intersectionality in European gender equality policies, en Lombardo, E.; Meier, P. y Verloo, M. (eds.), *The discursive politics of gender equality. Stretching, bending and policy-making*. Londres: Routledge: 67-84.

Lombardo, Emanuela y Verloo, Mieke. (2010). La interseccionalidad del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea, *Revista Española de Ciencia Política*, 23, 11-30.

Mestre, Ruth (2005). *Feminisme, dret i immigració: una crítica feminista al dret d'estrangeria*. Valencia: Servei de publicacions Universitat de Valencia (tesi de doctorat).

Outtara, Mariam et al. (1998). Forced marriage, forced sex: The perils of childhood for girls. *Gender and Development*, 6(3), 27-33.

Programa de Seguridad contra la violencia machista (2009). *Procedimiento de Prevención y Atención policial de los matrimonios forzados*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació. Disponible en: <http://www.observatorioviolencia.org/bbpp-proyecto.php?id_proyecto=126>

Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOCG de 4 de octubre de 2013)

Programa de intervención integral contra la violencia machista 2012-2015 de Cataluña.

Puar, Jasbir K. (2007). *Terrorist Assemblages: Homonationalism in Queer Times*, Durham: Duke University Press.

Trapero, María A. (2012). El matrimonio forzado: ¿una tipificación específica necesaria?, *Fundación Internacional de Ciencias Penales*. Disponible en: <<http://www.ficp.es/publicaciones-juridicas/actas-de-congresos-y-seminarios/xv-seminario-interuniversitario-internacional-de-derecho-penal/>>

United Nations (2001). Economic and Social Council, Commission on the Status of Women. *Report on the forty-fifth session*. Official records, n. 7, E/2001/27-E/CN.6/2001/14, 2001

Vargas, Ana Isabel (2014). Sobre los matrimonios forzados, *Revista de Jurisprudencia*, 2.

Verloo, Mieke (2006). Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union, *European Journal of Women's Studies*, 13 (3), 211-228.

Walby, Sylvia (2009). *Globalization and Inequalities: Complexity and Contested Modernities*, London: Sage.

Yuval-Davis, Nira (2006). Intersectionality and Feminist Politics, *European Journal of Women's Studies*, 13, 193-209.

DE LA ÉTICA A LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y FEMINISTA DE LOS CUIDADOS.

Tomeu Sales Gelabert¹

Panel 14- Ética. Nuevos retos ético-sociales y su engranaje en las políticas públicas

Resumen: El presente texto expone la relación entre el debate sobre los cuidados y el feminismo. Se defiende que hay dos enfoques diferentes entorno a la cuestión de los cuidados: el enfoque normativo y el enfoque material. Se propone una lectura diferente de la ética del cuidado de C. Gilligan. A partir de los problemas que la ética de los cuidados presenta y el desarrollo del enfoque material de los mismos se sostiene la idea de pasar de la ética a la política de los cuidados. Esta nueva aproximación permite desarrollar una teoría política democrática y feminista de los cuidados.

Palabras clave: «cuidados», «ética de los cuidados», «política feminista», «política del cuidar».

Abstract: This paper shows the relationship between the debate on care and feminism. It is argued that there are two different approaches to the issue of care: the normative approach and material approach. It's proposed a different reading of the ethics of care from C. Gilligan. From the problems of care ethics presents and the development of the material approach, it's defended the idea of going over the ethics of care to politics of care. This new approach allows us to defend the need for a democratic and feminist political theory of care.

Keywords: «care», «ethics of care», «feminism politics», «care politics».

¹ tomeu.sales@uib.es Profesor Ayudante Doctor de la *Universitat de les Illes Balears. Departament de Filosofia i Treball social*. Licenciado en Filosofía y Doctor en Humanidades y Ciencias Sociales por la Universidad de les Illes Balears. Miembro del grupo de Investigación: *Política, Trabajo y sostenibilidad*, de la UIB. Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación titulado: *La Europa de las mujeres. Construcción política y nuevas formas de ciudadanía*. Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad con referencia FFI2012-33557.

Introducción

La concepción del individuo y del sujeto político desde los inicios del pensamiento político moderno radica en una invisibilización total de los procesos por los cuales los individuos pasan de ser infantes a ser adultos, y en la autonomía, entendida en tanto que independencia, como rasgo característico de este individuo moderno. Los procesos asociados a suplir la dependencia de los no individuos ni ciudadanos, serán también invisibilizados e infravalorados, y como tal asignados a los grupos sociales más desfavorecidos o despreciados; léase, mujeres, clases sociales asalariadas, esclavos, minorías étnicas, etc.

Las luchas feministas se entienden como reacción ante este secular desprecio, por conseguir la individualización, la condición de ciudadanía plena y la autonomía, entendida ya no solo como independencia. Así, la lucha feminista desde el inicio de la modernidad es una lucha universalista, ya que no solo se lucha por los intereses de las mujeres, sino también de todos aquellos grupos sociales minorizados y despreciados por los patrones socio-culturales hegemónicos (Pérez Garzón, 2011).

La emergencia del «cuidado» como objeto de estudio se enmarca en el ámbito de la primera fase de la segunda Ola del feminismo. La politización de ámbitos ajenos a la concepción tradición de la esfera pública y política será uno de los objetivos del feminismo de la segunda Ola, que desestabilizará la frontera clásica y políticamente instituida entre lo público y lo privado, lo político y lo íntimo. Las relaciones de poder en el ámbito familiar, íntimo y relacional se explicitan, ampliando y extendiendo el ámbito de lo político, entendido ahora sí como relaciones de poder. El cuidado de los otros, tanto como *trabajo de atención* a los dependientes como *trabajo doméstico* de la intendencia de la casa empieza a ser percibido como fruto de relaciones de poder y productor de asimetrías de género. El cuidado se convierte en un ámbito de discusión, reflexión y enfrentamiento político.

Desde el inicio, aparecen dos formas diametralmente diferentes de abordar el estudio del cuidado dentro del ámbito feminista, a las que llamaré *las raíces o enfoques de los cuidados*. Una que nace en EEUU en el ámbito de la academia y como reacción a las conclusiones que se extraían de los estudios de desarrollo psico-moral por parte de Kohlberg. Carol Gilligan emendando a su maestro hablará de una nueva forma de

abordar las cuestiones de la acción y la elección por parte de las mujeres, no basada en el «post-convencionalismo formal», sino en un «post-convencionalismo contextual». Esta forma diferente de hacer frente a las cuestiones morales por parte de las mujeres fue llamada por Gilligan «ética del cuidado y la responsabilidad» (Gilligan, 2003:19). Nace el debate del «cuidado» como una moralidad alternativa a la moralidad masculina centrada en la justicia, la individualidad, la competencia y los derechos, capaz de llegar a razonamientos post-convencionales formales. Se hablará de «cuidado» y «ética del cuidado» en vez de «trabajo de cuidados», y la discusión se centrará en el ámbito del desarrollo psicológico, moral y normativo. Esta perspectiva la llamaré la «raíz normativa» de los cuidados.

La segunda raíz de los cuidados es la «raíz material». Se trata del enfoque de los cuidados no tanto como un valor añadido a una acción, ni como una moralidad, sino como un trabajo. Se asocian los cuidados a trabajos de cuidados o también llamados *trabajos de reproducción*. Se trata de una perspectiva más centrada en el análisis histórico, sociológico y económico de los cuidados. Por ello, la llamo la raíz material de los cuidados. Esta raíz aparece en Europa en el ámbito del feminismo marxista de la mano de S. Federici y Mariarosa Dalla Costa. Una raíz feminista, no tan preocupada por las cuestiones de la moralidad y la normatividad del cuidado, sino más centrada en el análisis de los cuidados en relación al sistema social y de producción del momento.

Analizaremos de forma sucinta ambas raíces de los cuidados, para proponer un tercer enfoque sintético entre ambas posiciones, ya que ambas raíces o perspectivas consideradas de forma independiente producen una concepción reduccionista y simplista de los cuidados. Así, una teoría feminista de los cuidados debe ser también una teoría bidimensional o bifronte; una teoría de los cuidados que por un lado parta del análisis fáctico de las diferentes correlaciones de poder que se dan en las relaciones de cuidado, las cuales producen asimetrías, subordinaciones y opresiones, y por otro lado, aportar una teoría normativa emancipadora, que ilumine qué relaciones de cuidado son aceptables y cuáles no, desde una perspectiva igualitarista.

La raíz o enfoque normativo de los cuidados

La raíz normativa de la reflexión teórica de los cuidados aparece de la mano de Carol Gilligan. Gilligan publica en 1982 un libro extraño titulado *In a different Voice*.

Uno de los principales méritos de Gilligan fue descubrir y mostrar el sesgo androcéntrico de las ciencias sociales, y en particular de la psicología del desarrollo. Pero al mismo tiempo, Gilligan desde su particular manera de expresarse y su ámbito de estudio, descubrió una nueva forma genéricamente diferenciada de abordar las acciones y les decisiones morales. Esta forma genéricamente diferencial de abordar la moral y los juicios morales fue llamada «ética del cuidado y de la responsabilidad».

Algunas feministas vieron en el intento de Gilligan una «renaturalización» de las capacidades de las mujeres, que actuaba como un mecanismo «científico» de justificación de los trabajos de cuidados que históricamente habían sido atribuidos en exclusiva a las mujeres. Motivos no faltaban para apoyar esta visión y valoración del trabajo de Gilligan, ya que no era la primera vez que la ciencia moderna se ponía al servicio de la legitimación del orden social patriarcal. Además, el tipo de lenguaje utilizado, sus argumentaciones ambiguas y confusas, y el ámbito en qué se inscribe su reflexión, daban pábulo a las críticas feministas, que veían en su trabajo una reacción conservadora legitimadora de la «ideología de la domesticidad» propia de la modernidad.

La manera hegemónica de abordar la obra de Gilligan ha insistido en valorar su trabajo como una reacción frente al agravio de las conclusiones que extrajo L. Kohlberg de sus estudios empíricos y teóricos sobre el desarrollo moral. Según Kohlberg el desarrollo moral evolutivo pasa por seis estadios, que se agrupan en tres niveles diferentes de «conciencia moral», que van desde el nivel pre-convencional, pasando por el nivel convencional y llegando en algunos individuos al estadio post-convencional (Gilligan, 2003:73). En el nivel post-convencional los individuos juzgan las normas sociales y guían su acción y elección a partir de principios abstractos y formales. Armado con dicha teoría del desarrollo moral Kohlberg se propuso la experimentación y posterior confirmación de dichas hipótesis teóricas. Lo sorprende de los resultados fue que las puntuaciones en la escala del desarrollo moral de los adolescentes a los que se pasó toda una serie de dilemas morales hipotéticos fue diferencial en razón del género de los mismos. En base al experimento de Kohlberg, las chicas adolescentes sólo llegaban al nivel de conciencia moral convencional, mientras que los chicos adolescentes resolvían los dilemas morales hipotéticos mostrando un nivel de conciencia post-convencional (Comins, 2009:34-35). Así, llegó a la conclusión en un

primer momento, posteriormente matizada, que el desarrollo moral de las mujeres era inferior al de los varones.

Gilligan reaccionó frente a las conclusiones de su maestro, mostrando los déficits metodológicos y sesos sociales que la investigación empírica presentaba. Así, se entiende que *In a different Voice* (1982) es una reacción y contestación crítica a la teoría del desarrollo moral androcéntrica de Kohlberg. Pero, si solo se limita a valorar su contribución ajustándose a dicha disputa académica, la propuesta de Gilligan pierde consistencia y sentido. Para enmarcar de forma más acorde a la intención inicial del trabajo y propuesta de Gilligan, se debe acudir al prólogo que ella misma adjunta en 1993 a la reedición de su obra. En él, Gilligan encuadra su trabajo bajo dos elementos a considerar: como un producto de las luchas a favor de los derechos civiles que se inician a lo largo de la década de los 60 en EEUU y como reacción a la despenalización del aborto en 1973 con el caso Roe versus Wade por parte de la Corte Suprema de EEUU (Gilligan, 2003:9).

La posibilidad del aborto, según Gilligan abría la puerta a la posibilidad de «hablar por ellas mismas, concediendo a las mujeres una voz decisiva en una cuestión compleja que implicaba la responsabilidad de ellas en relación a la vida y a la muerte» (Gilligan, 2003:9). El derecho al aborto expande el marco de acción de las mujeres y posibilita la aparición de una «voz diferente». Gilligan cree que es adecuado hablar de «voz» porque ella pretende escuchar a las mujeres, su manera de articular sus preocupaciones y contradicciones. La voz que quiere rescatar es aquella que ha sido invisibilidad, marginada o excluida, que requiere ser reconocida (Gilligan, 2003:16).

Esta voz diferente de las mujeres que muestra otra manera de abordar la moralidad, los dilemas morales, el yo y la relación de éste con los otros se expresa de forma radical en la *crisis de la adolescencia* de las chicas. En esta etapa, la contradicción de las chicas se manifiesta entre por un lado su manera de estar, ver y valorar el mundo, y la manera de ver y valorar el mundo que se le impone como modelo «normal». Etapa vivida como una desconexión. Ha de adaptarse a una determinada ontología social basada en la individualidad y el interés. Una ontología social que los varones van asumiendo a medida que van forjando su personalidad e identidad a partir de la separación respecto de la madre y la individualización. Los hombres desarrollan

esta identidad a lo largo de la infancia, mientras que las mujeres no necesitan desarrollar su personalidad e identidad en contraposición a la de la madre, por lo cual, «la identidad femenina no dependen de la consecución de la separación de la madre o del progreso de la individualización» (Gilligan, 2003:9). Así, según la explicación del desarrollo psicológico diferencial de Gilligan en la temprana edad en que se forja la identidad y la personalidad, se constituyen dos formas de estar y ver el mundo. Una, propia de los hombres, centrada en la separación y la individualización, y otra propia de las mujeres centrada en las relaciones y las responsabilidades.

La identidad diferencial de género, constituida por desarrollos psicológicos diferentes, produce ontologías sociales diferentes. El problema radica según Gilligan en que se ha identificado como «normal», en el sentido de normativo y prescriptivo, por parte de la teoría del desarrollo de la identidad (en concreto por parte de J. Piaget, luego seguido por Kohlberg) la ontología social propia de los hombres (Gilligan, 2003:17). Es en la adolescencia donde va desapareciendo esta voz propia de las mujeres a través del proceso de desvinculación de su propia manera relacional y atenta a la responsabilidad de estar, ver y valorar el mundo. Por ello, Gilligan somete a estudio un grupo de adolescentes, planteándoles dilemas morales no hipotéticos relacionados con el tema del aborto, para poder localizar y sacar a la luz la voz despreciada, subordinada e invisibilizada de las mujeres. Esta voz diferente de las mujeres se expresa en una definición particular de la moralidad. Las mujeres, según Gilligan, construyen los problemas morales como «un problema del cuidado o atención («care») y responsabilidad en las relaciones» (Gilligan, 2003:73). La atención a las relaciones y a los otros marca la manera de abordar los problemas morales por parte de las mujeres, moralidad no centrada en la lógica de los derechos y la imparcialidad, sino en la igualdad y la reciprocidad. He aquí una de las famosas formulaciones de la ética del cuidado. Ética del cuidado que se sostiene sobre una concepción de la ontología social basada en la interdependencia y la relación, cuya lógica central no es la justicia sino la responsabilidad y la atención hacia los otros.

Esta ética del cuidado pasa por una evolución en su desarrollo. En una primera fase este enfoque del cuidado se centra en uno mismo, con el objetivo de asegurar su propia supervivencia. Luego viene seguido por una fase de transición, donde esta posición es valorada como egoísta. Esta crítica al egoísmo señala el inicio de una

segunda fase en el desarrollo del cuidar basada en una nueva concepción entre el yo y los otros, que se articula mediante el concepto de «responsabilidad» (Gilligan, 2003: 74). Éste énfasis en la responsabilidad hacia los otros produce la identificación del bien con el cuidado de los otros. La tercera fase se inicia con el reconocimiento de la importancia del cuidado y la responsabilidad hacia los otros con la desigual distribución de los mismos entre los otros y uno mismo, que produce un excesivo auto-sacrificio. Surge una nueva concepción del individuo como interdependiente respecto de los otros que pretende superar el dilema dicotómico entre egoísmo y responsabilidad, convirtiéndose el cuidado en «cuidado elegido por uno mismo (Care becomes the selfchosen)» (Gilligan, 2003:74). Desaparece la idea de que el cuidado y la atención hacia los otros, en sí fuera bueno, para desarrollarse la idea de que éste es bueno en tanto que es elegido por uno mismo. El dilema egoísmo-responsabilidad se resuelve en la tercera fase con la idea de que solo es bueno aquel cuidado que es elegido por uno mismo, es decir, que no es impuesto socialmente.

Así, para Gilligan el imperativo moral de las mujeres y de los hombres es diferente. El principio regulativo moral de las mujeres es la atención, responsabilidad y cuidado frente a los otros, mientras que para los hombres es el respeto de los derechos individuales e inalienables (Gilligan, 2003:100). Dos perspectivas morales, tanto en el sentido de la definición de lo que es moral, como de las normas básicas que guían la acción moral. En este sentido, se habla de forma dicotómica de una «ética del cuidado» frente a una «ética de la justicia». La primera centrada en la atención y la responsabilidad hacia los otros, y la segunda en la preservación de los derechos de los individuos, entendiendo la justicia como imparcialidad. La ética del cuidado como una ética femenina, que no feminista, y la ética de la justicia, como una ética masculina.

Aunque ciertamente, en algunos párrafos de la obra de Gilligan se puede desprender dicha interpretación dicotómica de dos tipos de ética, es un error interpretar la propuesta de Gilligan en este sentido. Por dos motivos. Primero, porque éste no es el espíritu en que lo plantea Gilligan y segundo porque entra en contradicción con la necesidad de interconectar la perspectiva del cuidado con la de la justicia que expone de forma reiterada Gilligan en su obra y que aparece en el tercer estadio del «cuidado elegido por uno mismo». Sin el derecho a elegir los cuidados, no se puede superar la segunda fase del cuidado hetero-impuesto y abnegado. La secuencia o lógica del

desarrollo de la perspectiva del cuidado que va desde la preocupación e interés por la «propia supervivencia a un enfoque en la bondad y finalmente a una comprensión reflexiva del cuidado, como la guía más adecuada para la resolución de conflictos en las relaciones humanas» (Gilligan, 2003:105) no podría desarrollarse sin la necesaria vinculación con la idea de individualidad y derechos propios, frente a las demandas de responsabilidad y atención que hacen los otros. Es el paso del altruismo abnegado y sacrificado a lo que Gilligan llama el «cuidado elegido por uno mismo» o tercera fase del desarrollo de la ética del cuidado. Esta tercera fase no sería posible sin el solapamiento del enfoque de la justicia y de los derechos (Gilligan, 2003:132). Recordar que el florecimiento de esta voz diferente de las mujeres, que identifica Gilligan, es posible gracias a la serie de derechos conseguidos por el feminismo de la segunda Ola, tales como los derechos sexuales y reproductivos, dentro de los cuales se sitúa el aborto (Gilligan, 2003:149).

No hay contradicción entre la ética del cuidado y la ética de los derechos y la justicia, sino que el intento por exponerlas como dos formas de moralidad y de acción diferentes es tendencioso e ideológico. Ideológico en el sentido que tiende a reforzar la existencia de dos cosmovisiones sociales y políticas diferentes, una de las cuales, la de los hombres, se considera superior, e impide el desarrollo de la tercera fase de la ética del cuidado, reduciendo éste a entrega abnegada a las necesidades de los otros. Una concepción integral de la moral que integre tanto la perspectiva del cuidado como de los derechos, reforzará la ética del cuidado al permitirle superar la disyuntiva propia de la segunda fase del cuidado centrada en la irresoluble situación de elegir entre egoísmo y responsabilidad frente a las necesidades de los otros. Una ética del cuidado desvinculada de una ética de los derechos reforzará la ideología patriarcal y de entrega total de la mujer frente a las necesidades de los otros. La integración de los dos paradigmas no sólo extiende el concepto de cuidado, desde el auto-sacrificio al cuidado elegido, sino también complementará el concepto de derecho y justicia (Gilligan, 2003:166).

Reconstruida la propuesta de la Gilligan, intentando superar reduccionismos estériles y valorando su contribución más allá del ámbito de la discusión psicológica sobre el desarrollo moral, ésta se presenta como una crítica a la visión patriarcal y parcial dominante de la sociedad como un agregado de individuos y la autonomía

entendida como independencia. El reconocimiento de la radical condición relacional de los seres humanos expone la necesidad de tener presente los compromisos y responsabilidades varios que éstos establecen entre sí a lo largo de la vida. Insistir en entender la propuesta de Gilligan como una «ética femenina» basada en una concepción radicalmente diferente de la naturaleza de los hombres y las mujeres, no hace más que distorsionar la propuesta de Gilligan.

Más allá de la ética del cuidado

Una aproximación más fiel a las intenciones de C. Gilligan, intentando valorar su contribución a la teoría moral y a la política fueron las propuestas por S. Benhabib y V. Held. Para Benhabib las principales aportaciones de Gilligan y su debate con Kohlberg han sido mostrar las deficiencias de la teoría moral moderna en dos sentidos. Ha mostrado que la teoría moral universalista desde el inicio de la modernidad hasta la actualidad, centrándose en la «idea del dominio moral, así como la idea de autonomía moral (...) conducen a una privatización de la experiencia de la mujer y a la exclusión de su consideración desde un punto de vista moral» (Benhabib, 2006: 176). Gilligan ha puesto de manifiesto que la teoría moral moderna se ha basado en un individualismo «no integrado e incorpóreo» (Benhabib, 2006:176) que ha impedido el reconocimiento tanto de las mujeres como individuos, y por tanto como sujetos morales, como de la desmoralización e invisibilización de sus preocupaciones, responsabilidades y prácticas. Por otro lado, según Benhabib, la otra gran aportación crítica de la discusión Gilligan-Kohlberg ha sido mostrar que la «teoría moral universalista está limitada al punto de vista del “otro generalizado”» (Benhabib, 2006:76), cayendo en una incoherencia epistémica al pretender ser universalista, excluyendo a los otros como diferentes a uno mismo. Estas críticas a la tradición moral moderna permitirán a Benhabib, sin renunciar a la universalidad y la autonomía como valores morales modernos, entenderlas de forma diferente. En contraste, propondrá un universalismo interactivo que «reconoce que cualquier otro generalizado es también otro concreto» (Benhabib, 2006:189).

En la misma línea, V. Held ha puesto en valor la contribución de Gilligan. Para Held la propuesta de una ética del cuidado y la responsabilidad de Gilligan representa «un enorme desafío al enfoque moral dominante y establecido» (Held, 2014: 107). Para Held, la ética del cuidado es una propuesta revolucionaria, en el sentido de que «La

ética del cuidado promueve la transformaciones de la sociedad, la política, el derecho, la actividad económica, la familia, y las relaciones personales más allá de los supuestos patriarcales, hacia un mundo del cuidado y exige un tipo de cuidado justo» (Held, 2014:108). Held defiende que se deben valorar las contribuciones de Gilligan no tanto en la línea de unos descubrimientos en la teoría del desarrollo psicológico, sino en la línea de una teoría moral. Para ella, las dos grandes contribuciones del trabajo de Gilligan en la teoría moral son dos: la superación de la imagen hobbesiana del hombre como individuos contantemente en conflicto sin fin que buscan poder (Held, 2014:108), y cuestionar la visión kantiana-ralwsiana que entiende a los seres humanos como seres racionales que se guían por principios y leyes abstractas y universales (Held, 2014:109). Ambas concepciones dominantes en la teoría moral modernas pasan por alto la importancia moral de las relaciones, incluyendo las relaciones de cuidado y responsabilidad que se dan entre los seres humanos, y las emociones como impulsoras de la acción de acuerdo con lo que se considera moralmente correcto o bueno.

Ahora bien, el reconocimiento de la existencia de otro tipo de relaciones entre los individuos, que no las meramente competitivas, y la necesidad de tener en cuenta la dimensión afectiva-emocional en las valoraciones y acciones morales, no es suficiente según Held. Aquí radica el límite del trabajo de Gilligan. Las investigaciones de Gilligan abren la puerta a reconocer otras relaciones y dimensiones en las acciones y elecciones morales, pero este reconocimiento según Held no es suficiente para «entender mejor las demandas normativas de la ética del cuidado» (Held, 2014:111). Según Held, estas demandas normativas sólo se pueden encontrar si se analizan las diferentes *prácticas de cuidado* que se dan en la sociedad, para abstraer los valores y los criterios normativos en que se sustentan. Las prácticas de cuidado son «prácticas no violentas. Los valores que ellas reflejan incluyen sensibilidad (responsiveness) hacia las necesidades, entendimiento empático, confianza y mutualidad» (Held, 2014:111).

Así, para Held no todo el cuidado es bueno. Éste se debe analizar en las diferentes relaciones de cuidado, desde el punto de vista del receptor de cuidados y el proveedor de cuidados. Se necesitan parámetros normativos que nos permitan evaluar la corrección o bondad, tanto de la provisión como de la recepción de los cuidados. No solo internos a las propias prácticas de cuidado, sino también externos a la misma, es decir, observar y valorar las estructuras sociales sobre las que se sustentan las prácticas

de cuidados. Este es el trabajo no hecho por Gilligan y que debe tener presente según Held una teoría ética del cuidado. Held apunta a la necesidad de superar el marco de la moralidad del cuidado hacia una teoría ética y político del mismo.

Las críticas de Held a Gilligan muestran la necesaria rearticulación de la ética del cuidado hacia una política del cuidado, no centrada exclusivamente en el análisis normativo de las relaciones del cuidar, sino en un análisis más amplio de las relaciones del cuidar como relaciones sociales y de poder, donde se dan diferentes formas de asimetrías y subordinaciones que impiden un «buen o adecuado» cuidado, tanto desde la perspectiva del receptor como del proveedor de los mimos. El enfoque de Gilligan es limitado y reduccionista. Necesita ser complementado con otros aportes y análisis. Aquí se abre la posibilidad de analizar otras aportaciones feministas sobre los cuidados, que lejos de la propuesta de Gilligan, la pueden complementar de cara a articular una teoría política y feminista integral del cuidar.

La raíz o enfoque material de los cuidados

Llamamos enfoque o raíz material de los cuidados a aquel que se origina a principios de la década de los 70 de la mano del feminismo marxista heterodoxo que se desarrolla sobre todo en Italia y que pone el énfasis en la *reproducción social* como condición de la producción social. Silvia Federici y Mariarosa Dalla Costa parten de la tradición marxista, pero critican que ésta haya limitado el análisis de las desigualdades de género al ámbito productivo, sin tener en cuenta e invisibilizando las relaciones sociales que se dan en el ámbito de la reproducción social. Critican que el marxismo clásico y los partidos de izquierda hayan marginado el trabajo reproductivo, como trabajo que no sufre el capital, enfocando la lucha obrera en el ámbito del conflicto capital-trabajo, entendiendo el trabajo como trabajo remunerado (Federici, 2013:52).

Frente a la subordinación de las cuestiones de la mujer a las cuestiones de la clase obrera, se articula un nuevo *feminismo marxista autonomista y anticapitalista*. Marxista porque aprovechan los análisis del sistema de producción capitalista hechos por Marx, pero no asumen la estrategia clásica del movimiento obrero y el feminismo marxista de subordinar la lucha feminista a la lucha obrera. En este sentido, se habla de autonomismo. La teorización de este nuevo feminismo que pone el foco de atención en las cuestiones de la reproducción social y el trabajo doméstico pretende ser

revolucionaria, es decir, abrir espacios para la superación del modo de producción social capitalista.

Aunque el *trabajo doméstico* fue crucial en las organizaciones feministas, sobre todo en la década de los años 20 y 30, su problematización va languideciendo. Se reorganiza a partir de 1972 con la aparición de *Campaña Internacional Salario para el Trabajo Doméstico*. Campaña que en Italia encabezó un grupo de feministas constituido un año antes en Padua llamado *Movimiento de Lucha Feminista de Padua* (Dalla Costa, 2006:62), que a través de sus cuadernos de *Lotta Femminista*, desarrollaron una intensa labor tanto teórica como organizativa. Este nuevo feminismo, teórico y movimentístico se estructura en torno al trabajo teórico de Mariarosa Dalla Costa, Selma James y Silvia Federici. La *Campaña Internacional Salario para el Trabajo Doméstico* dio lugar a la formación del *Colectivo Feminista Internacional*. La lucha por el salario doméstico se internacionalizó. Los objetivos de la Campaña por el Salario para el Trabajo Doméstico fueron exponer las raíces de la «opresión de las mujeres» en la sociedad capitalista y desenmascarar «los principales mecanismos con los que el capitalismo ha sustentado y mantenido dividida a la clase obrera, a saber, la devaluación de esferas enteras de actividad humana» (Federici, 2013:26).

Se trataba de mostrar que la reproducción social y el trabajo doméstico asociada a ella, no eran un ámbito de interacción social no capitalista, sino todo lo contrario. La invisibilización del trabajo doméstico a través de su no remuneración era un mecanismo ideológico del propio capitalismo, por el cual se garantizaba la obtención del producto de un trabajo, en concreto del producto más valioso que es la fuerza de trabajo, a coste cero. Ha obtenido una «cantidad increíble de trabajo casi gratuito, y se ha asegurado de que las mujeres lejos de rebelarse contra ello, busquen obtener ese trabajo como si fuese lo mejor de la vida» (Federici, 2013:28). La existencia de trabajo no asalariado en el capitalismo no muestra que en las sociedades capitalistas haya lugar aún no colonizados por la lógica del capital, sino todo lo contrario, según Federici y Dalla Costa, estas zonas existen sólo en tanto son funcionales al sistema de producción capitalista. No es que en estas zonas donde en principio parece que no ha entrado la lógica del capital, viven en condiciones pre-capitalistas o pre-modernas, sino todo lo contrario. Su existencia es garantía y estabilidad de la dinámica y lógica del capital. La familia y el trabajo doméstico no remunerado fueron forjados por la dinámica del capital.

El salario, según Federici, permitió al capitalismo la dualización del mercado de trabajo, dividiendo al proletariado entre la «clase trabajadora» y la «clase no trabajadora», entendida ésta como «clase parasitaria», que vive a expensas de los rendimientos de la clase trabajadora. El principal producto del trabajo doméstico es la fuerza de trabajo, un producto muy valioso para el sistema de producción capitalista. Con la división impuesta por dicho sistema entre asalariados y no asalariados, no sólo ha permitido que este producto se aporte al sistema de producción prácticamente gratis, sino que además ha generado la ideología de que las mujeres que desarrollan dicho trabajo viven a expensas del trabajo de su marido, único trabajo reconocido y valorado socialmente. Además, la familia nuclear aparece a partir de la década de los 20 y 30 del s. XIX como una necesidad y mecanismo de estabilización del sistema productivo capitalista (Federici, 2013:58). Así, tanto el *trabajo doméstico*, como la *familia* son constructos ideológicos funcionales al modo de producción capitalista.

A partir de este análisis, la propuesta del *Colectivo feminista Internacional* fue poner en marcha una campaña para solicitar un *salario al trabajo doméstico*. La reivindicación de un *salario doméstico* es vista como un proyecto político revolucionario que pretende romper el rol tradicional femenino como proveedora natural y gozosa de servicios y cuidados gratuitos. El salario permitiría romper con la división capitalista de la clase trabajadora, la desnaturalización del trabajo doméstico, con la consecuente desgenerización de los mismos. Siendo conscientes, tanto Federici como Dalla Costa, que la reivindicación del salario doméstico no supone de entrada la superación del sistema de producción capitalista, ya que como anotó Marx el salario es expresión de explotación, en tanto que muestra el plusvalor no remunerado que no recibe el trabajador y va a engrosar los beneficios del capital, la remuneración del trabajo doméstico lo visibilizará, cuestionando la división capitalista generizada del trabajo.

El salario doméstico obligaría a replantear la división sexual del trabajo en el capitalismo, desnaturalizando el rol tradicional de la mujer, y posibilitando nuevas formas de relaciones domésticas y de cuidados, no obligadas ni reconocidas injustamente (Federici, 2013:41). La remuneración de dicho trabajo debe de correr a cargo del Estado, aunque esto no es una cuestión que preocupe a dichas feministas, ni puede ser utilizada como argumento para decir que el trabajo no remunerado se

remunerará a partir de los recursos de otros sectores, como los del trabajo remunerado. Utilizar dicho argumento permite contrargumentar mostrando que las remuneraciones que recibe el trabajador asalariado se hacen a costa del trabajo doméstico no remunerado (Federeci, 2013:68).

Este feminismo marxista, autonomista y anticapitalista pone sobre la mesa la importancia de la *reproducción social* en el sistema de producción capitalista, muestra que la familia es también un lugar de producción donde gracias al trabajo doméstico se produce y reproduce la fuerza de trabajo, y que este trabajo doméstico se invisibiliza en tanto no remunerado. El hogar y la fábrica se convierten en «dos polos de producción» (Dalla Costa, 2006: 60), mostrando que el contexto social que está más allá de la fábrica no es un territorio libre de subordinaciones libre del modo de producción capitalista.

La reivindicación de la remuneración del trabajo doméstico expresa el intento por designar trabajo a todo el conjunto de actividades de cuidado de las personas dependientes y no dependientes en el núcleo familiar y a las labores de intendencia del hogar. Opta por la remuneración salarial como mecanismo de visibilización de dicho trabajo. Ve el trabajo doméstico en el contexto social y político más amplio, como fruto de la división sexual del trabajo capitalista. En este sentido el trabajo doméstico se convierte en un ámbito de lucha, de relaciones de poder, de subordinación y de asimetrías. Los cuidados pasan a verse como relaciones de poder, dependientes del contexto social, productivo y político, y con mecanismos ideológicos que los estabilizan, como por ejemplo la naturalización de los trabajos domésticos o la glorificación de la familia en la ideología capitalista burguesa.

A partir de los estudios teóricos de dichas feministas se desarrolla una intensa actividad teórico-académica a nivel histórico, sociológico y económico para evaluar el trabajo doméstico, que más tarde recibirá el nombre de *trabajo de cuidados*. Se inicia un camino de reflexión en torno a los trabajos de cuidados más centrada en su dimensión material, que no en su dimensión normativa. No se trata tanto de saber qué ética se forja a partir de la moralidad de las relaciones del cuidado y el intento por determinar pautas o criterios para seleccionar entre cuidados justos o aceptables, y cuidados injustos o inaceptables. No se trata de una discusión normativa, sino de un análisis de las relaciones y correlaciones de poder que suponen, refuerzan o producen las relaciones de cuidado. En este sentido, se puede entender el esfuerzo de las

feministas autonomistas italianas como el germen de una nueva manera de entender y abordar la tarea de los cuidados, más política y más ligada a la crítica al modo de producción capitalista. Esta nueva dimensión del estudio de los cuidados, que al mismo tiempo es teórica y práctica, debe complementar la dimensión o perspectiva que aborda los cuidados, no como trabajo, sino como relaciones y valores desde la perspectiva normativa.

De la ética a la política del cuidar

Como se ha visto, el enfoque material de los cuidados como trabajo doméstico y de cuidados, es un enfoque eminentemente político, ya que analiza los cuidados en su contexto social y político, como fruto de determinadas relaciones de poder y como generador al mismo tiempo de otras formas de subordinación y asimetrías. No obstante, en el enfoque normativo, también esencial de cara a concebir una teoría democrática y feminista integral del cuidar se vio que una de las principales críticas fue que los cuidados se analizan de forma a-histórica y apolítica, «como si» fuera aquella voz de las mujeres que tiene en cuenta la interdependencia y las responsabilidades que no se deja oír en la sociedad patriarcal, individualista y competitiva. El paso de la ética a la política del cuidar en el enfoque normativo lo expresa con mucha contundencia la filósofa y politóloga seguidora crítica de Gilligan, Joan Tronto.

La tesis central que sostiene Tronto es que la ética del cuidado debe desprenderse de la «diferencia de género». Uno de los errores centrales de Gilligan fue asociar la ética del cuidado a las mujeres. Para Tronto la ética del cuidado abre una problemática teórica central entorno al papel del cuidado en la sociedad y el tipo de moral e identidad que se asocia a la prácticas del cuidado. La generización de la ética del cuidado no obstante puede ser contraproducente, tanto para las feministas que la defienden, como por la perspectiva que centra el cuidado como práctica social y política central en las sociedades modernas. Contraproducente porque al generizarse la ética del cuidado puede reforzar, como ya se ha comentado, el rol tradicional femenino de asociar trabajo de cuidados a las mujeres. Y además, al vivir en una sociedad patriarcal, donde la norma viene representada por los valores y las actividades de los hombres, ésta ética de los cuidados se entenderá como una moralidad inferior y subordinada a la moralidad superior de la independencia, la individualidad y la competitividad.

Para Tronto, un análisis detallado de los textos de Gilligan y sus diferentes reacciones frente a las críticas, muestra que las causas psicológicas son causas intermedias, producidas por causas sociales. A partir de esta interpretación de Gilligan, se abre otro escenario para conceptualizar la ética del cuidado. La posición social de subordinación, que individuos o grupos tienen en la sociedad sería la causa del desarrollo de cierta actitud hacia la asunción de responsabilidades y cuidados hacia otros (Tronto, 1987:5). Por tanto, las mujeres desarrollarían cierta moralidad de los cuidados, no por el hecho de ser mujeres, sino por el hecho de pertenecer a un grupo social subordinado. La discusión sobre la ética de los cuidados se traslada del ámbito psicológico al ámbito social y político.

La ética del cuidado es valiosa, pero fuera del contexto de la teoría psicológica y la diferencia de género (Tronto, 1987:11). La ética del cuidado debe ser entendida como una ética que pone el valor y la práctica del cuidar en el centro de la reflexión moral, frente a otros valores y prácticas morales. La teoría moral del cuidado al focalizar el valor moral en las relaciones interdependientes y en ciertas concepciones de la identidad, el yo y la moralidad, retrotrae el debate a una cuestión meta-ética. La ética del cuidado no puede ser entendida dentro de los parámetros de universalidad, reversibilidad, imparcialidad y abstracción de los principios morales, característicos de las diferentes teorías morales modernas. La ética del cuidado sólo se propondrá como una ética alternativa, y válida socialmente, si se parte de otro tipo de parámetros sobre la moralidad y las teorías éticas. En este sentido, Tronto insiste en que si la ética del cuidado quiere tener recorrido, ésta debe pensarse desde una «teoría contextual meta-ética». Estas teorías morales contextuales comparten tres ideas fundamentales: la moralidad debe ser situada concretamente, o sea para actores específicos en una sociedad específica, dicha teoría moral dirige la atención a un actor singular y las capacidades morales generales de los actores, y la moralidad no se puede plantear a través de dilemas morales hipotéticos, sino que debe atender más bien a los contextos morales concretos (Tronto, 1987:12). Se trataría de situar la ética del cuidado más allá de la ética kantiana.

Sin embargo, dicha concepción contextual de la ética del cuidado presenta problemas teóricos serios. Se trata de los problemas de la inclusión, el conservadurismo y el relativismo. La ética del cuidado debe determinar reflexivamente quién puede

cuidar a quién, es decir, los límites del cuidado y la responsabilidad. Se parte de la idea de que un cuidado universal es imposible, no tanto como valor, sino como práctica, y que hay diferentes niveles de cuidados, responsabilidades y atención. Una ética del cuidado debe hacer frente a esta cuestión. El problema del conservadurismo estriba en que una ética del cuidar que enfatice las relaciones de cuidado, atención y responsabilidad se centrará más en la «preservación de las relaciones existentes, la perspectiva del cuidado tiene una cualidad conservadora» (Tronto, 1987:14). En último término, una ética del cuidar tiene que hacer frente a las formas diferenciales del cuidar que se dan entre sociedades, comunidades y grupos distintos, y también en épocas diferentes. Esta pluralidad de las formas del cuidar dificulta la posibilidad de establecer una norma para clasificar entre prácticas y relaciones de cuidado buenas, de las que no los son.

Estas dificultades normativas y meta-éticas que presenta la ética del cuidado sólo se pueden resolver des de una teoría política del cuidar (Tronto, 1987:15). La teoría social y política se presenta como previa a la ética del cuidado. La tarea previa a la determinación de las formas morales de relaciones de cuidado, responsabilidad y atención, es determinar el contexto social e institucional en que dichas prácticas se pueden llevar a cabo y cómo. La politización de la ética del cuidado, la inserta en el debate político entre liberales y comunitaristas, entre los defensores de los derechos individuales como garantías de las libertades personales, y los defensores de la identidad grupal como referente normativa e identitario de los individuos que integran dicha comunidad (Tronto, 1987:16). Tronto avisa de que el énfasis de la ética del cuidado como una ética diferente a la ética de la justicia, como algunos lo han entendido, aboca dicha ética al comunitarismo, olvidando la importancia de los derechos como mecanismos de protección de los individuos vulnerables. Como se ha insistido, ésta no es la perspectiva de Gilligan ni las coordenadas desde las que articula su propuesta de una ética de los cuidados, aunque Tronto lleva parte de razón. Insistir en que la ética de los cuidados es una ética que parte de la interconexión entre los sujetos a partir de responsabilidades y compromisos varios, permite pensar que aquello importante son las «comunidades de cuidados», y no tanto la autonomía de los individuos implicados en las relaciones de cuidado.

Más allá de la pertinencia o no de los avisos de Tronto sobre los derroteros de una ética del cuidado, se debe insistir y valorar su aporte teórico a la discusión. Básicamente a destacar dos: la desgnerización de la ética del cuidado y la necesidad de articular una teoría social y política del cuidado previa a una ética del cuidado. La idea de la desgnerización es interesante, porque permite superar uno de los principales problemas que presentaba el trabajo de Gilligan, la asociación natural de cuidados y mujer. «Como si» los cuidados fueran parte constitutiva de la identidad esencial de las mujeres. La relación entre los cuidados y los grupos subordinados que hace Tronto es certera y contrastable histórica y empíricamente. No obstante, la desgnerización de la ética de los cuidados no significa, que la ética y la política de los cuidados no sean o no puedan ser feministas. La política de los cuidados es feminista en tanto pretende identificar las diferentes formas de relaciones asimétricas que se establecen en razón de género a la hora de proveer cuidados. La política feminista de los cuidados no renuncia a los mismos, ni su centralidad o valoración moral, sino que aspira a la emancipación de aquellas formas de cuidado que son opresivas e impiden la realización de la autonomía personal. Debe señalarse al respecto que una teoría feminista del cuidar que valore el cuidado y al mismo tiempo luche contra la opresión y a favor de la igualdad de oportunidades de las mujeres es posible.

La otra gran propuesta de Tronto, de ubicar la ética del cuidado en el contexto de una teoría política es del todo pertinente y acertado, ya que intenta superar el paradigma hegemónico-dominante de la teoría moral moderna de raíz kantiana que tanto ha impedido la realización de las mujeres, a partir de concepciones del yo, derechos y principios morales que han permitido mantener la situación de subordinación y opresión de las mujeres. En este sentido, su contribución parece acertada y abre el campo de la reflexión sobre los cuidados a la política, es decir, las relaciones de poder, las instituciones sociales, y los mecanismos ideológicos que permiten la reproducción de las relaciones de cuidado opresoras.

A modo de conclusión: por una política feminista democrática de los cuidados

La perspectiva del cuidado puede ampliar la visión reduccionista de la ética de la justicia centrada en los valores de la igualdad y la imparcialidad, mostrando que la igualdad entendida en el horizonte de una ontología social relacional o bien se convierte

en asimilación de los otros a uno mismo, o bien se transforma en «equidad», es decir, igualdad moral a partir de la constatación de la vida social como relacional y diversa. De esta manera, la moralidad de los derechos y la justicia puede transformarse en una ética de la generosidad, sensible a la diferencia y cercana a la realidad social, repleta de compromisos y responsabilidades varias y diferentes entre los individuos que tienen los mismos derechos. La atención o el cuidado sin derechos refuerza el rol tradicional, conservador y patriarcal de la mujer en la sociedad, mientras que los derechos, la justicia y la imparcialidad como valores centrales sin atención, cuidado y responsabilidad hacia los otros, refuerzan la visión sesgada de la realidad social que violenta la necesaria responsabilidad y los diferentes compromisos que establecen los individuos entre sí.

No obstante, es necesario entender esta ontología social relacional que propone la ética de los cuidados en el marco social y político, tal como expone el enfoque material de los cuidados. Una visión completa e integral del cuidado y los cuidados, debe ser bidimensional, para no ser ni reduccionista ni parcial. Visión que intente integrar las cuestiones normativas con el análisis socio-político de las relaciones de poder concretas. Esto nos lleva de la ética a la política de los cuidados. No se trata sólo de una política de los cuidados que instituya los cuidados como valores y prácticas sociales centrales en las sociedades modernas, sino que sea una política de los cuidados emancipadora frente a las diferentes formas de opresión que sufren las mujeres. En este sentido, se trata de una política democrática y feminista de los cuidados. Así, ésta mostrará la necesidad de forjar otro concepto de ciudadanía capaz de integrar los cuidados como una dimensión inalienable del ser humano.

La política democrática y feminista de los cuidados debe centrar su atención en el análisis de las diferentes formas o «comunidades de cuidado», para identificar las diferentes relaciones de poder que se dan o puedan darse en el marco de la provisión/recepción de los cuidados. Dichas comunidades estabilizan dicha relación del cuidar. Normativamente, sostendrá que solo es legítimo y aceptable un «cuidado democrático». Un cuidado auto-elegido, a partir de la posibilidad de hacerlo, y limitando dialógicamente a través de acuerdos las formas de provisión/recepción de los cuidados por parte de los implicados en las relaciones de cuidar. Críticamente, este principio normativo del «cuidado democrático» permitirá mostrar las formas no

aceptables de cuidado que se dan en nuestra sociedad, con la intención de superarlas. En este sentido, la política democrática de los cuidados se convertirá además en una política feminista, ya que permitirá emancipar a las mujeres de los roles tradicionales de proveedoras naturales, abnegadas y sacrificadas de cuidados.

Referencias bibliográficas

Carrasco, C., Borderías, C., Torns, T. (2011), *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*, Catarata, Madrid, 2011.

Comins, I. (2009), *Filosofía del cuidar*, Barcelona, Icaria, 2009.

Dalla Costa, M. (2006), «La sostenibilidad de la reproducción: de las luchas por la renta a la salvaguardia de la vida», en *Transformaciones del trabajo desde una perspectiva feminista: producción, reproducción, deseo, consumo*, Tierradenadie ediciones, Madrid, 2006.

Federici, S. (2013), *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*, Traficantes de sueños, 2013.

Fraser, N. (2008), *Escalas de la Justicia*, Herder, Barcelona, 2008.

Gilligan, C., (1982), *In a different voice*, Harvard University Press, EEUU, 2003.

Held, V. (2014), «The Ethics of Care as Normative Guidance: Comment on Gilligan» en, *Journal of social philosophy*, vol.45, nº1, Primavera 2014, pp. 107-115.

Pérez Garzón, J. S. (2011), *Historia del feminismo*, Catarata, Madrid, 2011.

Tronto, J. (1987), «Más allá de la diferencia de género. Hacia una teoría del cuidado» en *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol. 12, University of Chicago, 1987.

Tronto, J. (2005), «Cuando la ciudadanía se cuida: una paradoja neoliberal del bienestar y la desigualdad», en *Congreso Internacional Sare 2004: ¿Hacia qué modelo de ciudadanía?*, EMAKUNDE/Instituto Vasco de la Mujer, 2005, págs., 232-253.

PANEL 15 – FAMILIA [ver panel]

S1. GENDER, FAMILY AND CARE POLICIES IN SPAIN AND ITALY POST-ECONOMIC CRISIS: (WHAT) CALM AFTER THE STORM?

Ana Marta Guillén – Universidad de Oviedo.

Manuela Naldini – Università di Torino.

S2. POLÍTICAS SOCIALES DE PATERNIDAD: INNOVACIÓN PARA LA IGUALDAD EN TIEMPOS DE CRISIS

Lluís Flaquer – Universitat Autònoma de Barcelona.

Tomás Cano-López – Universitat Autònoma de Barcelona.



REPS

RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL

BCN2015

C O N G R E S O

PANEL 15 – FAMILIA

Sesión 1: GENDER, FAMILY AND CARE POLICIES IN SPAIN AND ITALY POST-ECONOMIC CRISIS: (WHAT) CALM AFTER THE STORM?

Ana Marta Guillén – Universidad de Oviedo.
aguillen@uniovi.es

Manuela Naldini – Università di Torino.
manuela.naldini@unito.it

It is now a well known fact that Southern European countries have been strongly hit by the economic crisis. This has important consequences in terms of gender, family and the future of social policy. Female employment rate steadily increased in South European countries during the pre-crisis period and dual earner families have become, at least among the younger cohorts, a widespread family model. Work-Family reconciliation and childcare policies have been promoted by the EU as an important pillar of the social investment paradigm, and slowly put in place also in South European welfare states, contributing towards female employment, gender equality and to promote child development. If austerity policies have come to dominate the landscape of EU policymaking, in countries of the South the magnitude of cuts and reforms is unparalleled elsewhere in Europe. With a special focus on gender, family and care policies, this stream is dedicated to analyze the effects that the crisis and austerity measures have had on gender and family transitions (such as, family formation, transition to first parenthood and so on), on work-care arrangements, and on care and family policies.

At the beginning of 2014 with very timid signs of economy recovery an outstanding question is the extent to which the post-crisis scenario will bring some form of recalibration or further retrenchment of their welfare states. Another aim of this stream would be to depict what this post-crisis scenario might look like. The stream encourages contributions on (but not limited to) the following specific issues:

- How do economic crisis and austerity measures impact on family formation (and family transitions) and more broadly on gender relations?
- How have women (mothers) and gender relations fared in Southern European countries during the crisis?
- What has been the impact of deep cuts in public expenditure in a large range of social policies on childcare policies and family policy?
- How the post-crisis scenario in term of gender, care and family policy might be?

To this end the stream encourages studies of comparative socio-economic, demographic indicators, studies on established gender and work-care arrangements, studies on family and care policies. We welcome more general comparative contribution and in-depth empirical, single case study or country comparison.

Lluís Flaquer – Universitat Autònoma de Barcelona.
Lluis.Flaquer@uab.cat

Tomás Cano-López – Universitat Autònoma de Barcelona.
tomasc1010@gmail.com

En las últimas décadas hemos asistido en los países occidentales a un auge creciente de las parejas de doble sustentador. Esta situación, que supone la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, ha implicado la reconfiguración de la estructura y del modo de articulación familiar, lo que lleva consigo una “crisis de los cuidados” (Hochschild, 1989; Serrano, Artiaga y Dávila, 2013). Este cambio social está suponiendo una “revolución incompleta” (Esping-Andersen, 2009; Gerson, 2012) y tiene efectos principales en dos direcciones simultáneas: sobre la igualdad de género y el bienestar infantil. Sin embargo, en el análisis de este proceso, los hombres han sido tradicionalmente ignorados. El punto de partida de esta propuesta se basa en el análisis de la implicación paterna y su materialización en las políticas sociales.

El análisis de género de las políticas sociales del estado de bienestar implica incorporar a los hombres, no solo como sustentadores, sino también como padres y como parejas (Hobson y Morgan, 2002). A medida que la tasa de empleo femenino crece, los hombres comienzan lentamente a utilizar las licencias parentales: el uso de estas licencias por parte de los padres varones tiene el doble potencial de incrementar la igualdad de género así como la inversión emocional con los niños. Sin embargo, la utilización de las licencias se encuentra supeditada al nivel de estudios y la posición en el mercado de trabajo, lo que termina produciendo una polarización social que comienza en la infancia (McLanahan, 2004; Esping-Andersen, 2009; Flaquer y Escobedo, 2014) entre los bebés nacidos en hogares ricos en licencias parentales y los que no (O’Brien, 2009). Por otra parte, el aumento de las tasas de divorcio se encuentra directamente relacionado con los niveles de bienestar del niño: las rupturas familiares disminuyen el capital social y la calidad de la educación que el padre puede proporcionar al hijo, pues este normalmente no posee la custodia (Amato & Gilbreth, 1999; Garriga, 2010). Sin embargo, la promoción de la custodia compartida gracias a reformas en la legislación del divorcio está abriendo nuevas perspectivas. Finalmente, el aumento de la precarización y las tasas de paro masculino provocadas por la Gran Recesión conlleva una nueva dinámica de implicación de los hombres en el cuidado según posición en el mercado de trabajo (Flaquer, Moreno y Escobedo, 2014).

Toda esta serie de procesos nos lleva a poner el foco del análisis de las políticas sociales no solo en las madres, sino también en los padres (Lewis, 2002). En este sentido, buscamos aportaciones que traten de responder a preguntas como: ¿Cómo se están incorporando los hombres a las políticas del estado de bienestar hacia los cuidados? ¿Qué diferencias existen entre los diferentes países, en términos desarrollo de licencias parentales y de implicación paterna? ¿Qué impacto está teniendo la Gran Recesión sobre los nuevos modelos de familia y la implicación paterna? ¿Cómo redonda la distinta implicación de los padres sobre el bienestar infantil en las pautas de desigualdad? ¿Qué diferencias existen en la implicación paterna y el uso de licencias según la clases social? ¿Cuáles son las consecuencias del avance de la custodia compartida tras el divorcio en relación con la igualdad de género y con el bienestar infantil? Esta propuesta se encuentra enmarcada dentro del proyecto “La implicación paterna en el cuidado de los hijos en España” (Ref.: CSO2012-33476)

PANEL 15. FAMILIA

P: Ponencia / C: Comunicación / Post: Póster.

Sesión 1. Fecha: Viernes 6/02/2015 (9 a 10:45h)

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	Early Childhood Educations and Childare Services: A Rout out of Poverty? Opportunities and Challenges in a Southern-European City	Sergi Sánchez Castiñeira
P	Work-family reconciliation policies and practices among dual earner couples in Italy	Rosy Musumeci; Arianna Santero
P	Caring about sharing... time. Timebanking in a crisi and postcrisis scenario	Lucía del Moral Espin
P	Parental and paternal leave policies in Southern Europe	Anna Escobedo; Karin Wall

Sesión 2. Fecha: Viernes 6/02/2015 (12:15 a 14h)

P/C	TÍTULO	AUTORIA
P	First time Italian fathers' narratives about childcare and paid work. Reconciliation between anticipation and experience	Rosy Musumeci; Manuela Naldini; Arianna Santero
P	Padres varones que cuidan solos: una aproximación a sus motivaciones y experiencia	Gerardo Meil; Pedro Romero-Balsas; Jesús Rogero-García
C	Cohabitation or marriage? Living arrangement and its influence on father involment in Spain	Xiaoteng Hu

EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE SERVICES: A ROUTE OUT OF POVERTY? OPPORTUNITIES AND CHALLENGES IN A SOUTHERN-EUROPEAN CITY

Sergi Sánchez Castiñeira (University of Barcelona)

C/Indústria, 218, 4º1ª, 08026 Barcelona. Tlf: 0034646171933 sergiosanchez727@yahoo.es

PANEL 15 – FAMILIA.

1st session: GENDER, FAMILY AND CARE POLICIES IN SPAIN AND ITALY POST-ECONOMIC CRISIS: (WHAT) CALM AFTER THE STORM?

ABSTRACT

Policy recommendations to address child poverty and social exclusion give priority for children from a disadvantaged background to have access to quality early childhood education and care. However, vulnerable families tend to use less ECEC services and we do not know how these services actually improve their life chances. This case study shows an overview of the role of public ECEC services policies regarding child poverty in the city of Tarragona in the context of a financial and economic crisis. First, descriptive analysis of quantitative data at the local level generated by this research answers to what extent and which types of low-income families benefit from public child care and how do the services adapt to the new types of publics. Second, through semi-structured interviews to ECEC managers and participant observation are carried out to understand the experiences and the barriers that low-income parents face to access the services and to point out the potentialities and the current limitations of these services when trying to be more socially inclusive for the low-income families that are already attending them.

Key words: Spain, economic crisis, childcare, inequality, child poverty,

Introduction

In the last decades, the difficulty of reconciling (female) work with childcare has been identified as a key factor increasing the risk of social vulnerability in families with children (Taylor-Gooby, 2004; Ranci, 2010). This is especially so in the case of lone-parent families and of families in which parents have a low level of education and occupational skills (Esping-Andersen, 2002). On the other side, recent research has showed that economic conditions and social relationships during early childhood are of central importance for adults outcomes, especially among children from disadvantaged families (Duncan et al., 1998; Shonkoff and Phillips, 2000). In turn, social policy actors currently focus on “new social risks” such as child income poverty, which call for investments in early childhood services or training (Jenson and Saint-Martin, 2006). Indeed, a shift of paradigm has occurred in the last twenty years as social policies are reconsidered as social investment (Giddens, 1998; Esping-Andersen, 2002). In this social and political context, the European Commission promotes access to quality early childhood education and care (ECEC) to achieve the Europe 2020 goal of lifting 20 million people out of poverty and social exclusion (European Commission, 2013).

As ECEC services offer “double dividend” by improving children’s development and facilitating parental employment (Strategy Unit, 2002), they are especially beneficial for children coming from a disadvantaged social background: quality ECEC services compensate for the fewer social and economic resources available to these children (European Commission, 2011). However, the most vulnerable families – lone-parent, large households, immigrant families- use less ECEC services (Social Protection Committee, 2012). Besides, even if it is widely assumed that quality ECEC services have a positive impact on those poor families that are already users, there is little evidence of the specific social and organisational conditions that ECEC services should have in order to really help those families. Indeed, ECEC services can be also aimed at other goals such as reconciling work and family responsibilities; promoting gender equality; helping parents to have the number of children they desire; and mobilising female labour supply (OECD, 2006; OECD, 2011). Therefore, even ECEC services that could be considered of high quality in some regards, could deviate from the specific needs of economically vulnerable families.

This research explores, in a context of economic crisis and public services retrenchment, public ECEC services’ orientation to and the impact on child poverty in Tarragona, a Spanish city from the Catalan region. The research focuses, on one side, on the material and symbolic

barriers that some low-income families face to accessing to ECEC services; and, on the other, on the socio-economic, cultural and organisational conditions needed for the ECEC services to improve the social outcomes of already attending low-income families, on the other side. It is based on a questionnaire filled in by practitioners of public crèches and interviews with managers of public crèches located in two disadvantaged areas of the city of Tarragona. Indeed, such a highly contextualised research focusing on the implementation level enriches our understanding of ECEC services by showing how initial policy assumptions and purposes become inevitable reframed: first, as the local context has its specific patterns of social, economic, demographic and politic developments that are relatively independent from the regional and national context (Mingione et al., 2002); second, as policy assumptions and purposes are translated into practical action (Lipsky, 1980; Brodtkin, 2008).

Theoretical approaches

ECEC services and child poverty

In spite of the well-known benefits of ECEC services in reducing inequality and breaking the cycles of social disadvantage, two key circumstances undermine its real impact. First, the allocation of public resources for very young children is low in comparison to the levels of spending in the compulsory-education years (OECD, 2011). This occurs despite the wider consensus that interventions targeted early in life are potentially much more cost-effective than interventions targeted to underperforming adolescents or adults (Waldfogel and Washbrook, 2010). Second, ECEC services tend to be relatively underused by the most vulnerable families (Social Protection Committee, 2012). In fact, public action seems to promote this trend: imputation of in-kind benefits to household incomes shows that childcare is the only benefit from which the richest profit more than the poorest in many countries (*Ibid.*).

A recent literature review has pointed out the key factors that can promote or hinder the participation of low-income families (Lazzari and Vandebroek, 2012):

- Availability of services in the local area: services for very young children tend to be disproportionately distributed among areas.
- Affordable prices.
- Accessibility: facilitating bureaucratic processes, giving the information, etc.

- Usefulness: the extent to which the family experience that support services are attuned to their needs (in terms of goals but also the service schedule, for example).
- Desirability for disadvantaged groups: the extent to which parents and the services share their perspectives and goals.

Low-income families' strategies to get out of poverty can be facilitated by their children attending quality childcare by promoting (female) labour insertion and enhancing children's development and well-being. Nevertheless, childcare efforts to lift families out of poverty might be jeopardised if they do not promote the participation of parents and the wider community. A factor that improves not only parenting at home and the home-learning environment but also the quality of the ECEC centre is the enhancing of the continuity of children's experience across environments through the regular exchange between parents and practitioners of information and adoption of consistent approaches to socialisation, daily routines, child development and learning (OECD, 2006; OECD, 2012). Parental engagement in ECEC services is still more decisive in the case of low-income families, who face more difficulties in providing their children with emotional support and cognitive stimulation (Heckman and Lochner, 2000). Therefore, including parents as key for the development of young children and involving them in the services have been two of the demanding tasks that ECEC services have been facing in recent years (OECD, 2006).

ECEC services have to take into account the social context of early childhood development: they have to be organised in order to serve objectives such as the equal opportunity of women or the social inclusion of vulnerable families (OECD, 2006). As needs of disadvantaged families are multidimensional, another key factor in order to increase the life chances of young children is "community engagement": apart from ECEC services, other different services – social services or health but also neighbours, ONS and other civil society stakeholders- work together and create a "continuum of services" to better support parents and tailor young children needs (OECD, 2012).

The purposes of Early Childhood Education and Care services are no self-evident (Dahlberg, Moss and Pence, 1999). Indeed, ECEC services have been considered a "grey area" in European social states, generating confusion about their policy goals and how they should be organised and financed (Andreotti et al., 2004). Current childcare services are not adapted to new social needs generated by recent demographic, economic, social policy and family changes. In a context of diversification of child care services but also of insufficient resources,

ECEC services have to manage the tensions related to multiple and, sometimes, contradictory demands: “The tension between a more complex and flexible articulation of family and professional time and the interests of the child; the tension between the integration of the most underprivileged families (single-parents and the unemployed) and concern about the social mix; the tension between increasing the number of places and guaranteeing and improving the quality of service” (Andreotti et al., 2004). Indeed, government initiatives in ECEC based on just one dimension of ECEC services, could lead to segmented services according to the socioeconomic characteristics of the children. This is the case of Ireland, where public investment in child care goes to specific services either for poor children or for children of working parents (Hayes, 2008). In the case of tackling child poverty, such a targeted approach fails to get to a lot of poor children, it tends to deliver low-quality services and it can further stigmatise children in risk of social exclusion (OECD, 2006). Child care services that set very low thresholds of income for access may, in fact, exclude low-middle class families from child care altogether, because their income becomes both too high to access a public childcare services and too low to afford a private one (Andreotti et al., 2004).

Quantitative analysis

Introduction

This section explores, first, the level of childcare coverage of the city. Second, the extent to which public ECEC services in the city of Tarragona are used by low-income families (differentiating by household type and country of origin). Third, how the new socioeconomic profiles of family users may be changing the functioning of the service. The analysis also allows locating these social phenomena in specific public crèches of the city, especially those in the most disadvantaged areas.

Methodology

Most of the information is provided by a questionnaire on the socioeconomic situation of families attending public ECEC services in the city and on the extent and types of use of these services. The questionnaire has been distributed to each municipal ECEC service in the city and each practitioner has filled in the information regarding each of the children attending her class. Six out of the nine municipal crèches – including the four public crèches situated in the most disadvantaged areas of the city- have filled out the questionnaire. The three municipal crèches not included in the analysis belong to relatively affluent areas with a relatively low level of low-

income families. These data do not include information about the only public ECEC service (crèche) in the city that is not municipal: a service that has 38 vacancies for children aged one to three, which is located in the same disadvantaged area as the El Llimoner and La Nina.

Besides, the local register of inhabitants has been consulted in order to ascertain the levels of coverage of public child ECEC services.

Results

Levels of coverage of public ECEC services

In the school year 2010-2011, the city of Tarragona had about 5200 children entitled to attend formal childcare (that is, from 5 months old to three years old) and a child care supply of 1939 private and public places (Sánchez and Gimeno, 2011a). Therefore, the rate of coverage of child care in the city was about 37%. On the other side, the private sector was majoritarian (65% of the places). The low coverage of public ECEC services for very young children is compounded by the lack of subsidised ECEC services at this stage. Such a relative low formal childcare coverage as well as the predominance of the private sector means that the quantitative potential impact of ECEC services on child poverty in the city is rather limited.

Low-income families attending public ECEC services

The share of children attending public crèches in the city that have applied for free school meals is 18%. Applying for free school meals is an indicator of being on a low income, therefore, less than one in every five children attending these public crèches is considered to live in a low-income family. If the rate of children from low-income families attending municipal childcare is related to the fact that, first, the rate of income poverty in Catalonia for children under 6 years old in Spain in 2012 were 22.5% (Rodríguez, 2013); and, second, the rates of income poverty in Tarragona were slightly lower those of Spain (Belzunegui, 2008); then, we can point out that the share of children from low-income families benefiting from municipal childcare is roughly similar to their relative weight in the city. Even if a dramatically low coverage of public nurseries is similar for both low-income and the rests of the families, the shortage of public provision does not affect them “equally”: low-income families cannot resort to private childcare (moderate-income families may also be excluded).

The table clearly shows that families users of the services that are from specific types of households or countries of origin are more prone to be low-income: lone-parent families are

low-income (52.6%) and families from African origin (from Maghreb 40%, and from the rest of Africa 73.3%).

Table 1. Share of children attending public (municipal) crèches total and according to type of household and origin. Share of children applying for a free school meals in each group. 2013.

	% Total	% children from the category that apply for "free school meals"
% Enrolled children	100 (N:331)	18.1
% Children from lone-parent families	5.7	52.6
% Children from large	15.4	21.6
% Children from Spanish origin	74	10.6
% Children from Latin-American origin	8.2	18.5
% Children from Maghrib origin	9.1	40
% Children from the rest of Africa origin	4.5	73.3
% Children from Asiatic origin (Pakistani)	0,9	100%

Source: Questionnaire

In the poor areas of the city, socially vulnerable groups according to nationality are not underrepresented in public crèches. In fact, children of American and African (non-Maghreb) origin may be clearly overrepresented: 9.3% of children in public crèches are from American origin and the share of American women from 16 to 45 years old in these areas is 6.1%¹; in the case of the African (non-Maghreb) children attending public childcare, the relative differences are still higher (7.4% and 4.5%, respectively).

¹ The percentage of women between 16 and 45 for each nationality register in the area is used as an approximate indicator of the percentage of children under three for each nationality in the area. Suffice to say that African-born women tend to have a high number of children and, therefore, that proxy may be slightly biased, because it underestimates the relative weight of children under three of the African region. On the other hand, the available data only allows us to age between 16 and 45 years, which is probably not the most accurate because most children tend to concentrate when their mother is about 30 year (OECD, 2011).

Table 2. Percentage of children users of the public crèches located in the most disadvantaged areas of the city, according to mother's nationality: and percentage of women aged 16 to 45 register in the most disadvantaged areas of the city, according to nationality. (Crèches included: Encarnació, Montesanto, Pomar i Sant Josep).

	Mother's origin for children users of the public crèches	Origin of women between 16 and 45 years old in the area
Spanish	65.2	67.8
Latin-American	9.3	6.1
Maghreb	14.7	15.4
Rest of Africa	7.4	4.5
Asia(Pakistan)	0.4	0.1
Rest of Europe	3	6.1

Source: Questionnaire and Municipal Register of Inhabitants

Differences in the share of low-income children between public crèches are, in part, the result of different levels of poverty in each corresponding area (Sánchez, n.p.). However, these differences do not match the socioeconomic differences existing between their respective areas. First, a crèche that is located in a more disadvantaged area has a relatively low share of low-income families (Pomar, 11%). Second, the big difference of share of low-income families found in Sant Josep (58.5%) and La Nina (20%) – both disadvantaged areas- does not correspond to such differences in the levels of need in each area. On the other side, it is unexpected the relative low share of children from lone-parent families attending most of these crèches (less than 5%), since these types of families represents about the 30% of the families beneficiaries of social assistance (Sánchez and Gimeno, 2011). Conditions related to the neighbourhood and the services in the area (including the public crèches themselves) may explain these different responses of the crèches regarding a very disadvantaged social context.

Table 3. Percentages of families attending the different public crèches according to socioeconomic characteristics. 2013.

	La Nina	Sant Josep	EL Llimoner	Pomar	La Plana	La Llacuna
	Relatively disadvantaged areas					
% low-income families	20	58.5	30	11	0	13.2
% Children from lone-parent families	2.7	9.8	5	4.4	5.4	9.4
% Children from large families	6.7	9.8	15	26.5	23	7.5
% Children of Spanish origin	68	61	65	64.7	100	71.7
%Children from Latin-American origin	4	4.9	30	11.8	0	15.1
%Children of Maghrib origin	17.3	9.8	0	19.1	0	0
%Children from the rest of Africa	6.7	22	0	1.5	0	0
%Children of Asian origin (Pakistani)	1.3	0	0	0	0	3.8

Source: Questionnaire

A socioeconomic analysis of the levels of enrolment and different uses of the public ECEC services

Taking into account the high quality of public crèches and their low cost in comparison to the private ones, the relatively low ratios of enrolment of some public crèches are remarkable: El Llimoner (60%), La Nina (76%), Sant Josep (77%) and Pomar (92%), all of which are located in the disadvantaged areas. On the opposite side, both public childcare services located in the non-disadvantaged areas have an enrolment ratio of the 100%.

Being enrolled just on a part-time basis is relatively high at La Llacuna (41.5%), La Nina (40%) and Sant Josep (29.3%). At the other extreme, only 8.1% of children are enrolled on

part-time basis in La Plana. Finally, about one every five children is enrolled on a part-time basis in El Llimoner and Pomar.

Regarding the use of complementary services in public childcare services, such as the drop-off time (from 8h to 9h), their use is very residual in the crèches located in the disadvantaged areas (<1.5%), compared to the other two crèches (33.8% and 13.2%)².

In relation to the use of the canteen service, apart from La Plana – where nine out of ten children use it-, the rest of the public crèches show a share of children using it that goes from the 54.4%, in San Salvador, to 70%, in El Llimoner.

Table 4. Percentages of use of the different public crèches. 2013

	Sant Josep	EL Llimoner	La Nima	La Llacuna	Pomar	La Plana
% low-income families	58.5	30	20	13.2	11	0
Enrolment rate	77	60	76	100	92	100
Part-time enrolment rate	29.3	20	40	41.5	19.1	8.1
% Use of drop-off time service	—	0	1.3	13.2	1.5	33.8
% Use of canteen service	—	70	60.9	58.5	54.4	90.5

Source: Questionnaire

There is a negative correlation between the share of children from low-income families attending a specific childcare service and the enrolment ratios and the use of the drop-off time. In the case of the use of the canteen and of level of enrolment on a full-time basis, the public

² It was not possible to gather data regarding the use of complementary services or the use of the canteen service for Sant Josep.

crèches that have no low-income families show a relatively higher levels of use and enrolment, respectively. These data suggest that public ECEC services that have become more oriented to attend to families on low-income face challenges related to attracting families to service (both low-income and relatively affluent), to keep them on a full-time basis and, finally, to maintain the current type of supplementary services.

Economic, political, ideological, social or organisational arguments warn against public ECEC services giving up their “work and family balance” function and, hence, renouncing attending to the relatively more affluent parents. First, increasing the level of subsidisation of low-income families in public ECEC services would further unbalance the already tight budgets that municipalities got for these services. Second, the idea that public ECEC services are aimed mostly at work and family balance is strongly anchored in public opinion. In fact, the shift to more anti-child poverty goals of the service may have an important political cost: the relatively more affluent families that would be negatively impacted by the measure may protest and mobilise against it. Third, it may be hard to change the current organisational and staff structures of public ECEC services, which are aimed at dealing with the needs of relatively affluent working parents (places full-time, existing complementary services, lack of structures for involving parents, lack of practitioners’ time and formation to directly support parents or lack of networking with other social inclusion services). Eventually, from the point of view of the fight against child poverty, it might be that the most prominent reason for some public ECEC services not to abandon their social function of work and family balance is the negative effects of becoming a “service for the poor”. ECEC services would not be a universal service anymore, so it would, paradoxically, lose one of its strongest assets to fight child poverty: poor families attend a service together with the rest of the families in a context where all of them are accepted primarily as a “parents” rather than as a “poor”. A universal approach of public ECEC services could deal with child poverty through a “cascade model of services” (OECD, 2011: 60): low-income families receive, in the first instance, general services and then, if needed, they get more focused services.

Qualitative analysis

Introduction

Practitioners' arguments on the social inclusion dimension of public childcare and education can be broken into three blocks: barriers to access, benefits from attending and difficulties faced by already attending families.

Methodology

Qualitative data is generated through several encounters with the Head Manager of Municipal ECEC services in the city and with two managers of three municipal crèches located in the most disadvantaged areas of the city. In some cases these encounters were recorded and data was transcribed (2); in others, ethnographic notes were taken right after the interview (5). Finally, ethnographic notes have also been generated from the views expressed in two workshops carried out in the context of the Local Plan for Social Inclusion and Cohesion.

Results

Access to public crèches

The current admission criterion in public crèches in the city acts indeed as an unsurmountable barrier for children from low-income families in the relatively more affluent neighbourhoods: the admission criterion prioritises families where adults are working in the formal market, blocking the access of low-income families in areas where legal employment has not become a rare resource. This rule was established by the very same coordinator and managers of the service in the city four years ago. Current admission criterion privileges working parents (they get 25 points) over low-income parents (they get 5 points). Yet, low-income families can also only get this minimum advantage to access the crèche if they are beneficiaries from only a specific and very restricted type of social assistance: the minimum income (RMI). Neither an explicit requests from social services nor any other type of social assistance is taking into account. Indeed, the most practical consequences of this criteria are inexistent: in relatively more privileged areas, working parents get access priority and fill the services; in most deprived areas, public crèches have vacancies so there is no need for the criteria. However, keeping this reductive and highly standardised indicator of economic vulnerability might denote that reducing social inequalities is not a political concern regarding public early childhood services and the extent to which public nurseries remain impervious to other social services.

Even if low-income families can get much reduced fees (down to €15 a month), they lose this reduction if they are in debt to the Council. As impoverishment and indebted processes are entwined (Dearden *et al*, 2010), this general Council norm may have the unintended consequence of penalising some families because of their poverty. In this case, poor families suffered from dealing with Municipal policies that have disparate goals and principles (an inclusive one in the case of the public child care policy, and a punitive one in the case of the general Council policy). These incongruences are exacerbated by the lack of coordination between Departments within the Council.

When the Head Manager is asked about the role that ECEC services could play in the fight against child poverty in the current moment of socioeconomic crisis, she claims for the need to make changes to facilitate the access for vulnerable families.

At the current time, the situation is not the same as it was five or six years ago, when the staff from the Municipality established the criteria for admission to public childcare, which favoured families where all adults worked. In those moments of high employment rates this demand was the one that it seemed that public child care could better satisfy. Now the situation has changed and this scale may not be appropriate. However, many families may not understand that they are left out of the home despite needing it (both parents work) and yet others families who "do not need it (unemployed families with low incomes) are favoured. (Note from Ethnographic interview to Maria, January 2014)

However, she quickly brings up her concerns about opposition that the Municipality could face if low-income families are granted preference to access public childcare. In addition, when the interviewer suggest her the idea of attracting more low-income people from the area, maybe through networking with social services, she resolutely stated that the Municipality could not afford to have a large number of user's families nearly fully subsidised.

The Head Manager actually considers that childcare benefits all children and especially those children coming from the most disadvantaged families. However, when the researcher expose to the Head Manager that some very poor families were not taking their child to childcare because they couldn't afford even the lowest fee of 15 euros a month, she answered as something taken from granted that families should always have to pay something for the service, that public childcare couldn't be free. This data is in line with ethnographic observations from social services (taken by this researcher) that shows that practitioners claim that users should always have to "give something back" for accessing a service in order for

them to really value what they are getting. Making parents responsible for children not attending child care because they are not willing to make effort to pay a fee does not seem to be either an efficient or a fair social intervention. First, the institution fails to acknowledge that part of the disadvantage of these parents is actually not recognising the value of childcare. Second, the institution should not let children be the victims of the poor decisions of their parents.

According to the Head Manager, changes in the profile of the families using public childcare can have an impact on what she perceives a service of high quality should offer.

Regarding the drop off time service, she told me that some people have been leaving it along the year and currently there are crèches where it is being used by only two families, that this is unsustainable but they have maintained it throughout the year for these few families anyway... However, they will reconsider the service for the following year. Maria says that the problem is that if you take out these services, public crèches will no longer be attractive for a lot of families who would go to other childcare services. Cancelling the drop off time means lowering the quality of public child care services... but at the same time, the person initially supervising the drop off time could be more useful in another task at a different time... (Ethnographic note from interview to Maria, June 2014)

The Head Manager, who uses a very restrictive definition of “quality”, is nevertheless acute in warning about the risks of social segmentation of the services in some parts of the city: a public one aimed at the low-income families and the private one for families where both parents are working.

Parents attending childcare get the chance of accessing other material or symbolic resources through new acquaintances. However, social capital can not only be a consequence of attending childcare, it can also be a necessary condition. For families that are still to attend public crèches, social capital may be basic not only to get information about the service but also to trust it:

Among them (mothers), everyone knows each other, a lot of them say I took my child to the crèche two years ago, or five. They often come to make some questions with friends who had previously brought their children here. Word of mouth is very usual around the neighbourhood [...] They usually come in groups, they know each other from outside the crèche, from neighbourhood, or from the building, they all come together, you see them talking outside as a friends, sometimes when they are waiting to pick up the children, or when they are already with the children. (Transcript from a semi- structured Marta interview October 2013)

In families lacking this social capital, support from social workers can help them to overcome practical (eg. Fill in the form) issues and gain the necessary confidence in the service. The other side of the coin is that families that do not get the constant support and motivation from social services could give up the service:

Many families coming from social services ended up by not enrolling to child care, either because they left the area, or because they were not pushed enough by social services, and they do not see the need to use child care. Sometimes they fill in all the applications and then they do not show up again (Note from Ethnographic interview to Susanna on January 2013).

Current benefits of public childcare

According to practitioners, childcare generally allows children to make the most of their capacities according to their age. But it seems especially so in the case of families apparently unaware of the current western understanding of children's potentialities.

(Public child care) increases everyone's autonomy but especially those of families from other cultures: sometimes they give crushed food to their children, or they take them over their shoulders... From the crèche we work on these aspects and the families react positively, they adapt to it. (Transcript from a semi-structured interview to Marta October 2013)

Practitioners are also aware of the socio-educational value of ECEC services for the parents themselves. Educational practices at school and contact with other parents offer them the chance of accessing new ways of educating and caring for their children:

Some parents are very young and have repeated the patterns of behaviour that they have experienced in their own families: lack of parental models, low education, low social skills: all these characteristics are passed down to the following generation. By accessing the school, these harmful behaviours are corrected, new models of behaviour are offered to them (Maria and Susanna. Ethnographic note from the working group. May 2013)

ECEC services can also give the chance to vulnerable parents to attend a course, even if the support from the social worker along the whole process is essential. Practitioners perceive that public ECEC services allows parents to acquire some basic skills, even though it seemed insufficient to get into the labour market.

Over time, Nigerian families talk in Catalan to the teacher: they have learned the language in courses but also through their own children, and they are pretty motivated. But actual jobs, we do not see they can find them right now (Transcript from a semi - structured interview to Marta October 2013)

On the other side, it is interesting to remark some changes that public crèches has done in order to adapt to the increase of low-income families:

At the beginning course we inform the families about all the school trips for the year and we require that families to pay a small monthly quantity, this worked very well last year. [...]At present, we have more families with economic needs and we have thought that we could not go out of the crèche so much this year. So we have to make things up, if anybody has an auntie, or a mother or someone who can make something for free so people do not have to pay anything. We want to do thing so we have to adapt to the families that we have this year. (Transcript from a semi - structured interview Marta, October 2013)

Obstacles for attending families to fully benefit from ECEC

Practitioners' main object of intervention is the child. Other interventions more directed to the social inclusion of the parents are not the stated focus of ECEC services.

When asked about the benefits of public crèches, the manager clearly states that it helps the children's development. In contrast, she does not mention other benefits such as those related to lifting families out of poverty or keeping a good work and family balance (Ethnographic note from interview to Susanna, January 2013)

Low-income parents with casual jobs or in full-time training that cannot afford to pay the canteen and they have to make arrangements to care for the child from 12.30h to 15h. "Free school meals" ("*beques menjador*") exists but they are not reliable because might not be granted until January (the course starts in September) and there is a lot of uncertainty about who would finally obtain these grants. Therefore, applying families are not able to make a labour insertion plan or training plan until January because they do not have the guarantee that they would be able to pursue it.

Sometimes, time is not the problem: in a context of lack of opportunities and multiple disadvantages, the time can also be "devoid of purpose" for them. The teacher perceived apathy

in some of the vulnerable parents that got the grant and therefore they are able to leave the child from 9am to 5pm:

Services given to some families have resulted in problematic situations. The fact that they have been granted free meals caused them to get used to leave their children from 9 to 5 and not bother during that time. (Ethnographic note from interview to Susanna, January 2013)

Practitioners detect another obstacle for ECEC services to help parents to get a job: new parents are very involved and quite often disorientated with their new parental responsibilities, which makes it difficult for them to focus on getting training or looking for a job.

Disadvantaged parents face serious difficulties in following the service norms to the point of having to give up the service:

The most vulnerable households are those that tend to leave the crèche. Sometimes the complexity of the situation makes it simple operating rules were making a mountain and leave home (Maria and Susanna. Ethnographic note from the working group. May 2013)

Vulnerable families also have difficulties to keep up with some of the material demands that ECEC services made to families, such as disposable diapers. Besides, sometimes practitioners may not fully understand the difficulties that these families could face in order to comply with some requirements that would be easy to carry out for more affluent families.

Yes we ask for them, and it is hard that they bring them, especially the diapers. It is always the same, they usually are families from abroad, maybe because of culture, that put the exact diapers that are needed for that day and, of course, I make them understand " you have to bring a whole pack and eventually they bring them, but soon after, we have to tell them again to bring more than two. (Transcript from a semi-structured interview to Vanessa, October 2013)

Special social activities and celebrations focus on the needs of the child and the smooth development of the activity, instead of on the involvement of parents:

When we do parties or Christmas chestnut, kids do not behave the same, and you see children just want their parents do not enjoy activity, so we have hung pictures and you the parents see them (Transcript from a semi-structured interview to Vanessa, October 2013)

Only one of the ECEC services located in the most disadvantaged areas has a parents association. Still, this association has not been able to engage the more vulnerable parents. This

reveals that establishing formalised bodies for participation is in itself not enough to involve vulnerable parents in the life of the centre and to help them to establish new social relationships with other parents. Barriers to access to these associations are related to entry cost (there is an annual fee of 20 euros) and to the belief that this participatory body is not attuned to their needs or preferences. Nevertheless, the major factor preventing these parents from participating is the strain caused by the accumulation of difficulties in their everyday lives.

See, I think their thinking is: " I already have enough problems out there, I bring the child here to, well, not to forget him, but if I could disconnect for a while I have all these tough problems" and when you have a young child all of this worsens because she will ask a lot of attention , and you think that there is still the crèche that you have to care about, that, here in the crèche, they will still ask you for help , (Transcript from a semi - structured interview to Susanna. October 2013)

Besides, in the context of an entrenched local welfare system, the concentration of vulnerable families in some public crèches has already made these services to become the locus of a competition for scarce public resources between different fractions of the vulnerable families according to ethnicity. While these economic conflicts are tinged with assumptions about cultural behaviours, practitioners do not have the knowledge or the mediation competences to untangle them.

Now there are more immigrant families and this creates more relational difficulties. Some families of Catalan-Spanish origin complained that immigrant families benefit from most of the grants. Facing this challenge, practitioners admit they have no available answers. (Maria and Susanna. Ethnographic note from the working group. June 2013)

Conclusions

Vulnerable families cannot fully benefit from public child care because the coverage is clearly insufficient in the city. In general terms, it cannot be stated that low-income families are underrepresented within the public child care sector in the city. However, vulnerable families are at a relative disadvantage because they cannot get to some public crèches in specific areas where these are aimed at the relatively more affluent working parents. Besides, they are also practically excluded from the private child care sector, which it is not subsidised by the Council anymore. However, circumstances at the neighbourhood and the service level may frame the chances that the different types of families have to access public crèches. It is remarkable, for

instance, that two areas with similar high levels of economic deprivation have public crèches with very different shares of children from a low-income family.

Public child care and education crèches in the city are currently fragmented: in the relatively affluent areas, they have no vacancies and attend working parents that pay the full fee and use the complementary services; in the most disadvantaged areas, unfilled places (low-rates of enrolment and increasing part-time use) and the growing number of subsidised families generate economical, organisational and relational challenges.

The needs of the families currently attending public crèches in the poorer areas have also reframed the social functions of the public crèches. Those services more oriented towards attending low-income families face difficulties related to attracting families to service (both low-income and relatively affluent), to keeping them on a full-time basis and, eventually, to maintaining the current types of supplementary services. This situation has ended up in an economic, organisational and identity crisis in the public child care services that are located in the most disadvantaged areas. Nevertheless, it seems that that public crèches facing similar difficult social contexts have got different responses and points to different strategies of adaptation.

Listening to professionals in relation to the new social difficulties that public nurseries face enriches our understanding of their dilemmas and reveals both limits and ways out. Access for low-income families is actually restricted because of a wider array of factors. At the moment, current public ECEC services are not ready to fully subsidise an increasing number of low-income families, since public budgets are tightening and the universalization of these educational services is not considered as essential as it is at further stages. Apart from economic and ideological reasons, political considerations may be obstacles for further reforms: these public crèches were originally motivated to help families to balance work and family. Reframing now this goal to include other social issues may face opposition by middle class families that are relatively influential on a political level. Regarding practitioners, they may lack professional skills (eg. social mediation) or the working culture (eg. networking with other services) to deal with the complex needs of socially disadvantaged families. Moreover, in contrast to the view of European commissioners, ECEC local actors do not consider these services as an unconditional right for all families: parents should be motivated with the service and, for instance, they must make a certain economic effort in order to use. This ECEC practitioners' view must be a product of a widespread individualistic ideology, but it could be

also a way of protecting themselves from the conflicts and blockages generated in what has become an ambiguous social field with contrasting demands.

On the other side, vulnerable families may fail to engage with these services because either they do not know their existence or they are not given information, advice or support to go through such a standardised application process. Besides, these families may simply not trust this public institution. Suspicions are overcome either when the vulnerable family keeps social connections with other families already acquainted with the services (eg. another women from the same country of origin) or when another already trusted services intercede with the family for the crèche (eg. social services).

Apart from the care and the high quality nurturing and education provided directly to the child, vulnerable families that are users of public nurseries in the city get other types of support. First, the child can potentially access a wide array of services in case that she has any special need (psych-pedagogic team, referrals to other services or organisations). These crèches also put families in contact with external organisations and activities that could promote their social inclusion. Second, vulnerable parents can learn from both other parents and the practitioners about more positive models of parenting. Third, low-education or immigrant parents may benefit from short courses to enhance their social competences and, to a much lesser degree, their employability.

Public crèches in the city may not be ready to successfully intervene in key facets of social inclusion, such as helping families to overcome unemployment, poverty or to significantly improve their social competences or parental abilities. First, current services structures are not ready to adapt to the evolving and specific needs of disadvantaged families (deficient system of economic support, lack of participation in the service, timing and process of enrolment, routinely demands of the service to the families, lack of coordination with other services). At the same time, the practitioners' "object of work" is the child (from an educationalist point of view) and not so much the parents or the "child within the family" (especially from a socioeconomic point of view). Therefore, public ECEC services eventually have a relatively low impact on the social and work competences of parents themselves. In fact, practitioners detect that new parents are overwhelmed by their new responsibilities, which makes it hard for them to get training or to look for a job.

These research identifies some of the challenges that public ECEC services face promoting the necessary reflection for them to become a tool against child poverty. Indeed, the

introduction of new types of social intervention in and the universalisation of high quality ECEC services would clearly benefit children and families during a key moment of their lives. Yet, these benefits may remain quite restricted if political actors do not tackle socioeconomic structural inequalities related to the lack and precariousness of jobs, discrimination, material deprivation or inadequate housing.

Bibliography

- Belzunegui, A. (coord) (2008) *Enquesta sobre les condicions de vida de la població de Tarragona*. Grup d'Anàlisi Social i Organitzativa de la URV.
- Brodkin, E. Z. (2008). Accountability in Street Level Organizations. *International Journal of Public Administration*, 31: 317-336
- Dahlberg, G., Moss, P. and Pence, A. (1999) *Beyond Quality on Early Childhood Education and Care: Postmodern Perspectives*. London. Falmer Press.
- Dearden, C., Goode, J., Whiteld, G. and Cox, L. (2010). *Credit and debt in low-income families*. York. Susanna Rowntree Foundation.
- Duncan, G.J., Yeung, W. J., Brooks-Gunn, J. and Smith, J. R. (1998). How Much Does Childhood Poverty Affect the Life Chances of Children? *American Sociological Review*, Vol. 63, No. 3 pp. 406-423
- Escobedo, A. (2014) 'Conciliating Parent's Labour and Family Life' in: Ben-Arieh, A., Casas, F., Frones, I., and Korbin, J.E. (Eds.) *Handbook of Child Well-Being. Theories, Methods and Policies in Global Perspective*. Dordrecht: Springer, pp. 2153-2172.
- Esping-Andersen, G. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford. Oxford University Press.
- European Commission (2011). *Early Childhood Education and Care: Providing all our children with the best start for the world of tomorrow*. Commission Communication of 17.2.2011.
- European Commission (2013). *Investing in children. Breaking the cycle of disadvantaged*. Commission Recommendation of 22.2.2013.
- European Union (2008) *Child Poverty and Well-Being in the EU Current status and way forward*. Brussels. European Commission.
- Andreotti, A., Fraise, L. and Sabatinelli S. (2004) *Does the diversification of childcare services increase social cohesion?* Working Paper No.6, TSFEPS research project. EMES.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge. Polity.
- Hayes, N. (2008). *The role of Early Childhood Care and Education. An Anti-poverty Perspective*. Dublin. Combat Poverty Agency.
- Heckman, J. and L. Lochner (2000), "Rethinking myths about education and training: Understanding the sources of skill formation in a modern economy," en S. Danzinger

- y J. Waldfogel, (eds.). *Securing the Future: Investing in Children from Birth to College*. Nueva York: Russell Sage Foundation, pp. 47-83
- Jenson, J. and Saint-Martin, D. (2006). "Blocks for a New Social Architecture: The LEGOTM paradigm of an active society". *Policy and Politics*, 34 (3), pp. 429-451.
- Lazzari, A. and Vandebroek, M. (2012) *Literature Review of the Participation of Disadvantaged Children and families in ECEC Services in Europe*. Commissioned by the European Commission.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level bureaucracy: The dilemmas of the individual in public services*. Cambridge: MIT Press.
- Mingione, E., Oberti, M., Pereirinha, J. (2002). "Cities as local systems", in Saraceno, C. *Social assistance dynamics in Europe. National and local poverty regimes*. Bristol. The Policy Press.
- OECD (2006) *Starting Strong II – Early education and care*. Paris. OECD Publishing
- OECD (2011). *Doing Better for Families*. Paris. OECD Publishing..
- OECD (2012) *Starting Strong III - A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care* Paris. OECD Publishing
- Ranci, C. (Ed.) (2010). *Social vulnerability in Europe. The new configuration of social risks*. Hampshire. Palgrave.
- Rodríguez, G. (2013). *Breaking the cycle of disadvantage. A Study of National Policies*. Brussels. European Commission.
- Sánchez, S and Gimeno, N. (2011a). *Diagnosi Social Participativa de Tarragona*. Tarragona. Institut Municipal de Serveis Socials de Tarragona.
- Sánchez, S and Gimeno, N. (2011b). *La Renda Mínima d'Inserció en el municipi de Tarragona: anàlisi i proposta de treball*. Tarragona. Institut Municipal de Serveis Socials de Tarragona.
- Sánchez, S. (non published) *Informe social Tarragona 2013. Situació socioeconòmica, necessitats socials i anàlisi de les principals polítiques municipals de lluita contra la pobresa*. Tarragona. Institut Municipal de Serveis Social de Tarragona.
- Shonkoff, J.O. and Phillips D.A. (eds.) (2000) *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*. Committee on Integrating the Science of Early Childhood Development, Board on Children, Youth, and Families.
- Small, M. L. (2006). "Neighborhood Institutions as Resource Brokers: Childcare Centers, Inter-Organizational Ties, and Resource Access among the Poor". *Social Problems* 53(2):274-92.
- Social Protection Committee (2012). *Tackling and preventing child poverty, promoting child well-being*. Advisory Report to the European Commission.
- Strategy Unit. (2002). *Delivering for families and children*. Interdepartmental Childcare Review. Available at <http://dera.ioe.ac.uk/8814/2/su%20children.pdf>
- Taylor-Gooby, P. (ed.) (2004). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Waldfogel, J. and Washbrook, E. (2010). *Low income and early cognitive development in the U.K.* A Report for the Sutton Trust.

FIRST-TIME ITALIAN FATHERS' DISCOURSES ON CHILDCARE AND PAID WORK.

RECONCILIATION BETWEEN ANTICIPATION AND EXPERIENCE

Rosy Musumeci*, Manuela Naldini**, Arianna Santero***

Please do not quote without authors' permission

PANEL 15 – FAMILIA

Sesión 2: POLÍTICAS SOCIALES DE PATERNIDAD: INNOVACIÓN PARA LA
IGUALDAD EN TIEMPOS DE CRISIS

* Rosy Musumeci: Research fellow in Sociology, University of Turin. Address: Dept. of Cultures, Politics and Society, Lungo Dora Siena 100A – 10153 Turin – IT; e-mail address: rosy.musumeci@unito.it

** Manuela Naldini: Associate Professor of Sociology of the Family, University of Turin. Address: Dept. of Cultures, Politics and Society, Lungo Dora Siena 100 A – 10153 Turin – IT; e-mail address: manuela.naldini@unito.it; phone +039 0116702689;

*** Arianna Santero: Research fellow in Sociology, University of Turin. Address: Dept. of Cultures, Politics and Society, Lungo Dora Siena 100A – 10153 Turin – IT; e-mail address: arianna.santero@unito.it

Abstract

This paper stems from a longitudinal qualitative study that reconstructs the first transition to parenthood of a group of Italian middle-class dual-earner couples living in Northern Italy. Partners were interviewed separately before and 1½ years after the arrival of their first child between 2010 and 2013. Our analysis focuses on the discourses of a group of 17 Italian first-time couples on their anticipation and experiences of fatherhood with particular regard to paid work and childcare reconciliation. Its aim is to disentangle factors and mechanisms pushing toward ‘doing’ (West and Zimmerman, 1987) or ‘undoing’ gender (Deutsch, 2007) by looking into the ‘black box’ of the ‘fatherhood regime’ (Gregory and Milner, 2005). By focusing on the father’s intentions, expectations and practices concerning parental leave and childcare, the paper intends to show what factors contribute to, and what decision-making processes lie behind, the reproduction or (conversely) the reduction of gender differences in parenting.

According to the international literature showing that the transition to parenthood is accompanied by a return to traditionalization (Fox, 2009; Grunow *et al.*, 2007), the majority of interviews with first-time fathers reveal a persistence of breadwinner masculinities. Nevertheless, even in the Italian ‘fatherhood regime’ couples construct less gendered childcare arrangements: in some cases from before the baby’s birth, while in other cases, a more equitable sharing of childcare between the partners emerges in an ‘unexpected’ way.

Keywords: Italy, transition to parenthood, fathers, paid work and childcare reconciliation, parental leave.

1. Introduction

International studies on gender and the division of care and paid work have shown that most of the changes in the gender system in recent decades have involved women moving into positions and activities previously restricted to men, with few changes in the opposite direction (Hochschild, 1989; Moen, 2003; Sayer, 2010). According to other authors, a novelty in regard to gender role change seems to be the emergence of a ‘new paternity’, on the one hand (Coltrane, 2009; Hook, 2006), and a squeezing of time devoted to domestic work by women on the other (Bianchi *et al.*, 2006).

In Italy women's patterns of labour-market participation and their education levels have changed as well. However, dual-earner families prevail only in the northern regions (Istat, 2011) and the national context is still strongly marked by the cultural dominance of the male breadwinner model and by a persistent traditional gender division of housework, which is reinforced by ‘familialism by default’ (Saraceno, 2010). In other words, Italy is a clear case of what has been called the ‘incomplete transformation of gender relations’ (Esping-Andersen, 2009; Gerson, 2010) or the ‘stalled revolution’ (Hochschild, 1989).

In Italy, fathers’ behaviour seems still predominantly shaped by the traditional gender role-set, despite an increase in women’s labour-market participation (Rosina and Sabbadini, 2006; Zajczyk and Ruspini, 2008). According to Maggioni (2000), fatherhood in Italy is in a transitional phase: the traditional dimensions of the father’s role (authority, maleness, success, breadwinning) coexist with innovative characteristics of fatherhood. Innovative fathers are those who take distance from their experience as son with its own father, those who are emotionally bonded to the child, and have autonomous action and relations with the child (Marsiglio *et. al.*, 2000). According to Sabbadini and Cappadozzi (2011), both mothers and fathers in Italy devote much more time to childcare than in the past, but gender asymmetry (even if it is less than it used to be) still persists: although the contribution of fathers has increased, it is comparatively marginal.

Within this context, it is interesting to see whether the ‘traditional’ gender division of childcare is (still) the prevalent pattern among well-educated middle-class dual-earner couples living in the North of Italy, and to identify the decision-making processes which lie behind the reproduction or (conversely) the reduction of gender difference in parenting, by focusing on the transition to parenthood.

2. The state of the art and the conceptual frame of the contemporary father's reconciliation practices

Qualitative studies in European and Western countries offer insights for a gendered 'renewed analysis of agency' and 'intent' (Miller, 2011) by identifying factors that lead fathers to *share caregiving* practices in specific individual, interactional, and institutional contexts. Domínguez, González and Luppi (2013) identified a typology of Spanish men's narratives on the ideals of paternal involvement which influence the timing and meanings of fertility choices. Abril and Monferrer (2014) found that new attitudes to fatherhood in Spain emerged when the mothers had better negotiation skills, when household tasks were equally divided within the couple, and when the fathers demonstrated an instrumental orientation towards work. Miller (2011) carried out longitudinal research on the first transition to fatherhood in the UK and showed the importance of anticipating narratives for changes in men's orientation to work and in aspects of masculinities related to children caring. She found that, although transgression of gender norms is imagined during the early phases of the transition, fathers' practices then mainly clench 'patriarchal habits'. Kushner *et al.* (2014), on analysing how 39 women and men becoming first-time parents in Canada "culturally framed meanings of motherhood and fatherhood", showed that women's view of mothering may include their responsibility for facilitating involved fathering. The authors also argued that current parental leave policies do not provide sufficient income to overcome the tensions between "provider (cash) and involved (care) father ideals".

To understand changes in the discourses on fatherhood, and in particular fathers' dilemmas between exclusion and participation (Ives, 2014), it is also important to recognize the new meanings attributed by mothers and fathers to gendered parenting practices. According to Dermott (2008), the contemporary view of 'good fatherhood' is closely bound up with new ideas of intimacy, and in particular with the emotional relationship between father and child, so that the type of involvement is seen as more important than the amount of time spent on childcare.

Psychologists have helped to operationalize the new paternal practices by conceptualising behavioural involvement along a continuum. Amalgamating Russell's, Palm's and Palkovitz's typologies, Habib (2012) describes five types of roles:

1. *The remote role*: characterised by little interest in the child.
2. *The provider role*: the 'traditional' father's role, in which the primary commitment is to being the 'breadwinner'.

3. *The assistant or secondary parent role*: largely a helper to the mother.
4. *The shared caregiver role*: co-parenting, that is, sharing tasks and responsibilities more or less equitably with mother.
5. *The primary caregiver role*: the father has primary responsibility for the care of his child(ren).

Sociologists have shown that the transition to parenthood is accompanied by a return to traditional gender roles (Fox, 2009; Grunow *et al.*, 2007, Faircloth *et al.*, 2013).

This paper aims to answer the following question. How does the institutional context and the couple's resources support (or discourage) innovative fathering imagination and practices?

We try to answer this question by referring to two theoretical approaches.

First, the 'doing gender approach' helps to identify and interpret changes and stability in paternal involvement in childcare by analysing how men and women *perform* the gendered division of family and work responsibilities through everyday social interaction. These norm-oriented theories have mainly concentrated on how social actors try to adhere to, or deviate from, the dominant norms on the gender 'appropriateness' of maternal and paternal behaviours. These studies shed light on the active and performative process of 'doing gender' (West and Zimmerman, 1987) by analysing situated conduct linking bodies and gender.

Accordingly, the changes in fathers' involvement in Western societies have been conceptualized within the frame of the pluralization of '*masculinities*' (Connell, 1995; Aboim, 2010), the broadest set of self- and hetero-perceptions, behaviours and gender norms that affect men and their ongoing gender identity. In particular, Connell (1995) explained that a variety of '*masculinities*' can coexist at the same time, although one of them tends to prevail among the most advantaged men.

More recently, Deutsch (2007) has shown the importance of conceptualizing unexpected behaviours as processes through which gender is 'undone', and not simply as different forms of masculinities.

Second, criticisms have shown the need to consider the gender social structure in order to avoid conceptual confusion in studying social changes (Riesman, 2009). Whilst the first 'doing gender' framework, focused on individuals and rooted in an interactionist tradition, has been seen as a very different theoretical alternative to the new structuralist theories (centred on inequalities and structural explanatory factors) (Risman and Davis, 2013), the focus is currently on *specific* practices of doing or undoing gender (Miller, 2011) in institutional arenas.

We conceptualize the gendered patterns of fathers' involvement in childcare as embedded in the individual, interactional, and institutional dimensions of society, with specific processes and mechanisms at each level (Risman, 2004). Within this framework, the *analytical* distinction between 'fatherhood' and 'fathering' is crucial, since it helps to discern ideals, norms and practices carried out by fathers and situated in a specific context. From this perspective, also the concept of 'fatherhood regime' is very useful. According to Gregory and Milner (2005), a "fatherhood regime consists in a set of expectations, rights, duties established by state, family, policies and national work conditions" (see also Domínguez, González and Luppi, 2013): 'fatherhood' is defined as the "cultural coding of men as fathers" and 'fathering' as a "set of practices carried out by fathers" (Hobson and Morgan, 2002).

According to this perspective, 'doing' or 'undoing' gender practices of fathering may be seen as the result of a compromise between opportunity-costs calculation, preferences and ideal plans, in specific institutional contexts. It studies "how men perceive their own fatherhood" and "how external expectations influence modern involved fathering, men's discourses, and behavioural patterns" (Plantin *et al.*, 2003, p. 6).

3. The Italian 'fatherhood regime'

As said above, for Gregory and Milner (2005) 'fatherhood regime' refers to the specific rights and obligations placed on fathers within a nation's institutional framework, by the state, family and employment policy and the national working time regime. From this it follows that fatherhood is configured in different ways cross-nationally.

The Italian national context was for long marked by the cultural dominance of the male breadwinner model and by an 'unsupported familialism'. Public spending in cash, services and tax breaks for families is less generous than the average for OECD countries (OECD 2013) and public policies have long assumed that the family/kinship network is the main caring agency. Public childcare services for children aged under 3 years remain comparatively very low¹ while services for 3-6 year old children are well developed (at the age of 5 almost 100% of children attend school) but the opening hours are shorter than a regular working day. Also reconciliation policies at company level are still poorly developed: the flexibilization of work schedules, part-time work and 'family-friendly' measures are not widespread and/or

¹ The coverage rate as national average in 2011/2012 was 13.5% for children aged 0-2 (Istat, 2013).

many employees are unable to take advantage of them (Den Dulk, 2001; Fine-Davis *et al.*, 2004; Naldini, 2006).

Hence, in Italy the dilemma of work versus family is still largely relegated to the private sphere, whilst the tensions between change in women's lives and resistant institutions and the issues of gender imbalance are not addressed. The family (and the family network) is the main provider of care and welfare.

In Italy, in 2000 the current Law (no. 53) on parental leave produced an important policy shift in childcare/paid work reconciliation policy because it defined childcare as a parental responsibility and not just a maternal one (Naldini and Saraceno, 2008).

According to this law, the income replacement rate is 30% when parental leave is taken for a child aged under three years,² and all employed mothers and fathers, except domestic workers and home helps, are entitled to it³ (Moss, 2014). However, not for all workers does it have the same duration; this depends on the type of labour contract. For permanent workers, parental leave is six months for each parent⁴ and can be taken until the child is eight, while self-employed and temporary workers enrolled with *Gestione separata* by the Italian national institute of social security (INPS, Istituto Nazionale della Previdenza Sociale) are entitled to three months, which can be taken only during the first year of the child's life. There are two options: a single leave period up to a maximum of six months; or shorter leave periods amounting to a maximum of six months. Public sector employees receive 100 per cent of their earnings during the first 30 days of leave.⁵

However, this policy has not changed fathers' behaviour. According to recent national data based on the Italian Labour Force survey (Istat, 2011), among working parents with a child under 8 years old, 45.3% of mothers and 6.9% of fathers have taken parental leave at least once.⁶ The same survey shows that the number of parents who do not use parental leave is very high, and among them respectively 25% of interviewed mothers and 20% of interviewed fathers declared that they did not take parental leave because they were not entitled to it.⁷

² Unpaid if it is taken when a child is three to eight years old.

³ The law grants fathers a *daddy quota*: that is, if the father takes at least 3 months of leave, he is entitled to an additional month.

⁴ For a total of 10 months if both parents take parental leave.

⁵ Law 228-24/12/2012 established the possibility to take parental leave on an hourly basis, leaving to collective agreements the task of establishing how this is calculated and implemented.

⁶ Information on the take-up rate of leave entitlements is full of gaps. However, from a comparative perspective, according to Plantenga and Remery (2005), the take-up rate of Italian fathers is higher than that of Spanish, Polish and German fathers (see Ray, Gornick and Smith, 2010).

⁷ In addition, data from administrative records show that parental leave among fathers was much higher in the public sector, where almost half had used some parental leave at some point. Take-up of parental leave is also much higher among more educated women: it reaches 49 per cent among women with high school or tertiary

More recent data, provided by INPS, have confirmed the highly gendered nature of the measure: in 2012, 89% of employees using parental leave were women and 11% male (Moss, 2014).

In Italy employed fathers are also entitled to one or two hours leave of absence per day⁸ for the infant feeding (*'riposi giornalieri per allattamento'*), which are paid at 100% of earnings.⁹ For a worker parent they represent a sort of part-time because s/he can shorten his/her usual working time, in some circumstances, included if the mother is not entitled or cannot take advantage of the leave.

In regard to *paternity leave*, in Italy this was introduced only in 2012, by Law no. 228/12. Addressed to all employed fathers, it is paid at 100%, compulsory for one day and optional for two days (on the condition that the mother forgoes two days of her own compulsory maternity leave) until the child is 5 months old. When does the father's choice of childcare practices reflect gendered preferences or economic constraints, and when do the expectation pressures of others (in particular the mother) prevail? Can gender-neutral caregiving practices or an egalitarian division of paid and unpaid work be envisioned and performed in the Italian fatherhood regime?

4. Exploring *fathering* narratives: a longitudinal qualitative analysis

In order to understand the social mechanisms behind the decision of fathers whether or not to take parental leaves and whether or not to participate in childcare in the Italian fatherhood regime, we analysed the daily practices and motivations that induce fathers to be more or less involved. This analysis drew on a longitudinal qualitative study reconstructing the first transition to parenthood of a group of 17 Italian middle-class dual-earner couples living in Northern Italy (more precisely in Turin and its surrounding area). The partners, two-thirds of them recruited through gynaecologists or midwives, were interviewed separately before and 1½ years after the arrival of their first child between 2010 and 2013.¹⁰ In total 68 longitudinal

educations compared with just under 30 per cent for women with secondary educations. Leave take-up is higher for women who are employees (51.7 per cent) and lower for self-employed women (17.1 per cent) (Moss, 2012).

⁸ It depends on the parent's daily working hours. If they are at least 6 hours per day, two hours of permission are granted, and one hour if they are fewer than 6.

⁹ The allowance (for both the mother and the father) starts the day after the third month of the child's life.

¹⁰ The "Practices and Policies around Parenthood. Work-family balance and childcare in multicultural contexts" project is coordinated by Manuela Naldini and co-funded by the Compagnia di San Paolo and the University of Turin. It is also part of the TransParent Project – "International and national studies of the transition to parenthood" coordinated by Marie Evertsson (Stockholm University) and Daniela Grunow (Frankfurt, Goethe University).

in-depth antenatal and postnatal interviews were conducted. At the time of the antenatal interviews, the majority of our respondents were 30-39 years old, had a university degree or high-school diploma, and had a skilled job in the service sector. Only in the case of 5 couples did both partners have a permanent employment contract, while in 12 couples at least one partner had a fixed-term contract (6) or was self-employed (6). In half of the cases, the couple's net income was a maximum of 3000 euros, and the wage gender gap between her and his incomes was at least 500 euros.

The authors encoded using Atlas.ti7 recurrent themes and narratives on care arrangements, both planned (I wave) and implemented (II wave), in particular: fathers' (and mothers') caregiving practices; role of other caregivers involved; use of parental leave or care services and other reconciliation strategies such as reduction of paid working hours; and motivations. The analysis was then carried out through comprehensive examination of the global interviews (synopses of individuals' and couples' characteristics, social and economic resources, information on care arrangements before and after the first child's birth). Analytical categories such as '*assistant caregiver*' and '*shared caregiver*' were used to identify patterns of fathers' involvement in caring activities.

5. Main results

A first result was that, despite the homogeneity of the sample, discursive repertoires to motivate decisions whether or not to take leaves (parental leave or infant feeding permission) were rather heterogeneous. A second result was that, although egalitarian gender attitudes prevailed, narratives on fathering practices like '*assistant caregiving*' largely predominated, only one father interviewed took the parental leave and only a minority of the fathers in the sample had reduced their working hours by taking feeding permissions (2 out of 17 fathers). In accordance with the literature showing that the transition to parenthood is accompanied by a return to traditional gender roles (Fox, 2009; Grunow *et al.*, 2007), the majority of our couples during the transition to the first child reproduced a traditional gender division of childcare consistent with their planning (Bertolini *et al.*, 2014), especially in regard to the use of parental leave and permissions for feeding the baby. The typical pattern was that women took parental leave for one or two to six months (maximum by law), whereas men rarely reduced working time. These differences between women's and men's behaviour regarding parental leave reflected the results of the national surveys mentioned above (Section 3).

Couples seemed to take it for granted that the mother is the most suitable parent to take parental leave, consistently with the idea widespread among them that the presence of the mother is best for the child, and not necessarily of both parents, when he/she is very little.

The woman was seen as the figure with the greatest, nearly exclusive, responsibility for childcare; and biological facts, such as breastfeeding, played a decisive role in this view. The father's role was seen as increasing in importance for the child's subsequent socio-relational development.

One of the arguments frequently used by fathers to motivate this kind of *doing gender* – and which called into question the above-described overall 'fatherhood regime' – was the prevalent culture in the workplace which regards the mother as the most appropriate caregiver. Many interviewees reported that the work climate would be hostile to a parental leave request and that employers and colleagues would not expect such behaviour from a man.

Opportunity cost was recurrent in the mix of factors that parents cited as affecting the decision that the mother rather than the father should take parental leave. It was so especially in relation to the current economic crisis, which the future parents described as a constraint which made taking parental leave by the father risky for his future working career (Bertolini and Musumeci, 2014). But it was not always the main reason cited to motivate such behaviour.

In fact, in many cases opportunity cost arguments were closely intertwined with cultural references and motivations with regard to gender roles; and in many fathers' references there were clear indications of traditional fatherhood cultural ideals, values and beliefs – that is, of a 'prevalent' worker identity.

Although the majority of the interviews with the first-time parents revealed the persistence of breadwinner masculinities, some couples [around 1/4] were constructing less gendered childcare practices: in some cases they had done so since plans before the baby birth; in others, patterns of fathering involving a more equitable sharing of childcare between the partners emerged in an 'unexpected' way.

We investigate below the factors inducing the 'undoing' of gender and the main decision-making processes which allowed the father to reduce gender differences in everyday baby care activities.

5.1 Pushing ‘daddy in’ in the Italian fatherhood regime

In the context of the Italian fatherhood regime, strongly characterised by social norms which prescribe that the breadwinner is the father, and which conceives the mother/infant relationship as indispensable during the first year, it is interesting to consider those (few) couples in which the father’s behaviour was counter-normative.

In the few ‘deviant’ cases observed, parental leave was not the ‘deputy’ measure enabling the father to move towards a ‘shared caregiver’ role. The means to achieve these new fathering practices were instead feeding leave or other options totally independent from the ones available at institutional level.

It is worthwhile to focus on the factors pushing a few fathers towards ‘counter-normative’ behaviour and to identify the main conditions and the decision-making processes within the couple that induced an ‘undoing’ of gender. We will focus on 4 couples within which the fathers showed innovative behaviour. Their accounts shed light on some of the main conditions which may lead to ‘undoing gender’ in childcare, and in balancing work and family life, within the Italian fatherhood regime.

5.1.1 A daddy on leave for... ‘breastfeeding’

Bluma and Falasco were two couples which were ‘egalitarian’, at least before the baby’s arrival, and in which the fathers took the leave for feeding the baby (after the baby’s arrival). However, in these two cases the factors pushing towards gender undoing seem not to have been the same, and not triggered by the couple's dynamics.

Bluma: A mammy who pushes daddy in?

Carlo and Carlotta Bluma were a ‘gender equality’ oriented couple in terms of both the division of housework and planning and then experiences childcare and leave options.

At the time of the first interview, they were both working full-time. Carlo was assistant manager of a bank; Carlotta was a researcher in law without a permanent post. Because of the unstable job position of the mother to-be (she was career-oriented and very much waiting for a public position at the university), it was difficult for the couple, before the baby’s arrival, to envision and plan childcare arrangements and the work-life balance.

Given these factors, it is evident that they were looking for childcare opportunities which would enable Carlotta not to leave her job. It is understandable that Carlo was very much in agreement with Carlotta’s desire to continue her career. Hence, at the time of the first interview, they had already explored the options concerning ‘breastfeeding leave’. As in many

other cases, Carlo and Carlotta could not envision the likelihood that Carlo would take parental leave option, even though his job would allow him to do so. He could not consider this option because of the ‘fatherhood penalty’ that it seemed to entail and entirely confirmed during the second interview, when it was clear that Carlotta's university scholarship did not entitle her to maternity and parental leave. As for most of our interviewees, the main reason for father's decision not to take parental leave was an economic one. Strongly connected with the economic argument was the one related to the prevalence within the workplace of very gendered social norms which prescribe that the mother can take leave, but not a father. Carlo believed that going part-time rather than taking leave would be more manageable or acceptable for his workplace.

As a result, after the child's birth, Carlo, who conceived the father's role as that of an ‘assistant’ to the mother, decided to take feeding leave. As the name of the measure suggests, ‘breastfeeding leave of absence’ is a bizarre benefit conceived only for mothers but for which fathers can apply.

The bizarre name of the measure, and the fact that its use is not widespread among fathers, can be understood from Carlo's words:

"you're a freak, what is it with this breastfeeding? Then, it's strange that it's called breastfeeding...if it had another name... you can imagine in a work environment: "oh, breastfeeding". It provoked a bit of hilarity" (Carlo Bluma, II wave).

However, Carlo was not too bothered by teasing, and in many ways he saw the positive side of the feeding leave. This decision, indeed, was strongly suggested to Carlo by Carlotta. In the end, the others [colleagues], as Carlo put it, would like to be in his shoes *"you're lucky, you can leave at three o'clock"*.

While Carlo re-scheduled his working time, Carlotta lost her post at the university. She continued to study for a public competition for the magistracy and enduring the collaboration once a week with the a lawyer office. In addition, at the time of the interview Carlo was taking care of the baby full-time every weekend because Carlotta was attending a training course. The baby was now 18 months old and was going to a crèche. Carlotta was disappointed with her job; she had re-oriented her ideas and her investment in an academic career. Carlo was no longer assistant manager, although he did not perceive this situation as a direct consequence of his decision on the permission for the infant feeding.

Falasco: 'Straddling' between 'innovation driven by constraints' and re-traditionalisation

Also *Ciro Falasco* (employed in an aerospace company) took feeding leave. Although there were similar reasons for taking such leave, the narratives that *Ciro* and his self-employed wife *Carla* constructed during the interviews were quite different from those of the *Blumas*.

Both the *Falascos* enjoyed their work. Although *Carla's* job more closely matched her qualifications, her monthly income was lower than her husband's salary. The couple agreed that the roles of mother and father are interchangeable in child care. She said that motherhood was full self-realization, and that work reconciliation problems could be overcome by this conviction.

Despite gender egalitarian ideals and practices on the division of paid and unpaid work, before the child's birth, *Ciro*, like *Carlo Bluma*, did not plan to take parental leave although he would be entitled to it. *Carla*, like *Carlotta*, was not entitled to parental leave because she was self-employed. In the first wave, *Ciro* said that he wanted to take parental leave (a desire that deconstructs the traditional gendered expectations for fathers in Italy), but he would not do so, for economic reasons and so as not to penalize his career (very consistently with the traditional Italian fatherhood regime).

The situation changed after the child's birth. *Carla* reduced her working hours by shifting from full-time (36-40 hours/week) to part-time (25 hours/week) so that she could spend more time with her son and let *Ciro* – who clearly became the main breadwinner – go to work. The child was looked after by the maternal grandmother while *Carla* was at work. After a month of paid holiday, *Ciro* stopped working overtime and took infant feeding permission for two hours a day. The father's working hours reduction – unforeseen before the child's birth – was perceived by the couple as necessary to cover the 'care gap' that his wife and mother-in-law could not fill within the family-centred reconciliation strategy preferred by *Carla*. This discordant gender-norm choice surprised colleagues and friends "because", said *Ciro*, "*the mother is usually the one expected to take most care of the child*".

Counter-intuitively, this decision was accompanied by a change in ideals concerning the roles of father and mother between the first and second wave. Unlike the ideals that both the *Falascos* expressed before the child's birth, in fact, *Ciro* started to think that the mother should spend as long as possible with the child, because there is a "special bond" between mother and child, and the "child needs the mother".

"I think the mother should spend as much time as possible with the baby, because in my opinion the feeling that is created with the baby it is not comparable with any other, neither with the mother-in-law nor with the father.

When he was sick, he always looked for mom, for contact with her. And he does so even now, when he sleeps or when he needs something. He also comes with me, however, but it's different; it's just another thing. So I think the mother should be more with the child; this doesn't mean that she shouldn't work, but maybe if a mother is a dependent worker and works eight hours per day, maybe she should be able to stay four hours with her child and four at work, receiving income support, because if not, then she won't have the money to buy him things (Ciro Falasco, II wave).

Also Carla realized that the child wanted her presence above all. Carla thought that the mother should always be present during the child's first year of life, and she would have liked longer paid parental leave for self-employed mothers. Mrs Falasco also believed that her under-3 year old child needed stable 'reference points' (such as parents or grandparents) rather than a peer group. For this reason she rejected Ciro's proposal to use a childcare service.

After the birth, the couple maintained the same egalitarian division of housework, and they perceived also the share of care as egalitarian (according to Ciro 40% of the tasks were carried out by him and 60% by Carla; according to Carla, the share was fifty-fifty). In regard to the division of care, however, unlike the pre-birth expectations and despite Ciro's innovative decision to reduce his working hours in the child's first year, traditional positions on parenting roles seemed to resurface. The maternal role was considered to be predominantly care of the child, while the father has primary economic responsibility for the family. This couple's discourse on parental leave, like their broader care practices, 'straddled' (Risman, 2014) innovative choices due to the mother's employment requirements, re-traditionalized practices of doing gender, and ideals based on a belief about what is 'best for the child'.

In fact, after the child's first birthday (limit for the daily leave), the strategy that the couple planned to implement was greater involvement of the grandmother, and the father's return to working full-time, while the mother would stay part-time, at least until the child's enrolment at kindergarten at three years of age.

These two stories show that activating the processes behind 'undoing gender' requires a certain degree of gender-equality attitudes, as well as a certain degree of parenting/family care sharing. A male identity not too closely tied to work is also an important factor inducing fathers to challenge the predominant view of the father as the main economic provider. But in both cases, ideas about care, gender attitudes, and the father's expected role can translate into a new (albeit provisional) fathering only if the father's role as 'provider' is not at stake, if the workplace climate is not too hostile to a father who cares, and if the 'fatherhood penalty' is low.

In both cases, the fathers were induced to take infant feeding leave because of constraints imposed by the nature of the mother's job, and because in both cases the mother (or parents) preferred a family-centred reconciliation strategy (as did most of the sample) while the child was aged under 2 or 3. But while in the Falasco couple's dynamics the baby's arrival, and the father's infant feeding leave pushing towards a traditionalisation of the mother and father's roles, re-affirming the father's secondary role, in the case of the Bluma couple this did not happen. In both cases, mothers, and especially the mother's career orientation, made the difference. In the case of the Falascos, the mother decided to shift from full-time to part-time, while in that of the Blumas it was the mother-to-be who (mainly) 'pushed daddy in', maybe because of her work career.

5.1.2 The unexpected effect of the gap between plan and practices

The Albizias and Polis were quite different couples in term of gender orientation. Nevertheless, both displayed fathering practices characterized by a gap between the childcare arrangement envisioned in the first wave, and the childcare strategies practised in the second wave.

The Albizias: A compromise between 'maternal ideal of care' and the work opportunity trade-off

Giulio Albizia was a freelance working in the IT sector, who had travelled widely. He was now close to his forties he no longer wanted to travel or to achieve new goals in his personal/individual and professional life. His wife, Gina, was a social worker with a very fulfilling job. Although they displayed 'traditional' attitudes and a clear gender division of housework during the first interview, they thought it likely that the father would be actively involved in caring for the baby, if needed and for a 'short period' (if the mother could not). They were both, but especially Gina, planning the mother-centred care arrangement during the child's first year. Gina would take parental leave up to 10 months of the baby, and then she/they planned to work part-time. When Giulio was interviewed about the father's role during the first wave, he declared that it was impossible to foresee his role as a father to-be. He used various father's 'scripts', such as, "the father has a support role", especially during the first months of sleepless nights, and he described his role as "giving Gina a hand". He was not entitled to parental leave, but this was not a critical issue, since Gina would take it and then work part-time. Both were persuaded that the 'best for the child' was to be with the

mother, and mostly with the parents, during the first two to three years of the child's life [two, according to Giulio; three, according to Gina] with a supportive, but secondary, role of the grandparents (the ones available were quite old).

In the Albizia case, childcare practices were different from the ones planned, for the various reasons now described.

Gina had no other option, after having used full parental leave, but to return to work full-time, because her request for part-time had been rejected. Thus, when Gina went back to work, the daughter was with Giulio for most of the day, and for some hours with the grandparents. Giulio had substantially reduced his working time, and he had spent large part of the day with the baby since she had been 10 months old (at the time of the interview, she was 20 months old). What were the main factors pushing for an 'undoing' of gender in this case?

First: *Care-ideals and beliefs*. Both parents strongly believed that mother/parenting care was best for the child in her first three years. Indeed, ideas about what was 'best for the child' and parenting ideals were those that seemed to provide the main frame within which the couple planned the future childcare arrangement when still parents-to-be. Subsequently, these ideas determined Gino's decision to reduce working time to care for the child.

During the second interviews, although the ideas about the father's role were still strongly constructed as different from the one of mother "naturally" bounded to child, they had changed to some extent.

Gina was still convinced that the mother has a "natural" privileged relationship with the baby, and a special ability to respond to the baby's need. Especially now that the father spent longer during the day with the baby, Gina's main discourses exhibited mechanisms of gender display, on the one hand, and gate-keeping practices on the other. This reinforced the *naturalization* process, while at the same time re-affirming the father's secondary role. Nevertheless, Gina emphasised the positive aspects of the father's unexpected caring experience:

"... according to me it's good [the father taking care of the baby during the day], because she [referring to the baby] has a further reference model to take into account, although, now that she's a bit older, I see that the reference point is still me, even though she has experienced much more father time than babies normally do" (Gina Albizia, II wave).

When Giulio talked about the difficulty of striking a balance between caring and working, he describe his current situation as follows:

"It's a situation that I hope won't last for ever, I mean, although babies give you great joy, the commitment is... total... this is not a bad situation, but it's a difficult one" (Giulio Albizia, II wave).

Job-constraints and job opportunities were re-shaped within a work context that was not too risky for both, and within a life course phase that was not too work-demanding. A within-couple re-balance and trade-off between job constraints and job opportunities occurred in the case of the Albizias. The 'best care solution' – a maternal care-centred arrangement – was impracticable because she could not obtain the part-time contract that she expected, and it was coupled with the high flexibility and autonomy of the father's job. Giulio could reduce his salary because he had other earnings that enabled them to afford the situation. Moreover, Giulio stated that he was in a new phase of his life course, and to some extent, he could benefit from the late parenthood life course combined with a solid professional achievement. He declared himself satisfied and very lucky, but he did not conceal the fact that he was very tired.

The Polis: The woman better employment position and the construction of 'gender-neutral' caring practices

At the time of the antenatal interview, Simone Poli had a job as a commercial agent with a short-term contract. The mother-to-be Susanna Poli was an aeronautical engineer. They had both worked full-time before the child's birth; she had longer working hours than he did, and she earned more. They planned service-oriented care arrangements for the baby, with the help of the grandparents, hoping that they would move closer. They were a very work-oriented couple, for various reasons: he needed to consolidate his professional position (which was still precarious); she preferred to pursue a career and to capitalize on many years of university study. This attitude implied the intention to use public or private care services from the early months of their child's life.

After the child's birth, Simone lost his job, and the grandparents were still living far away from the couple. Susanna took maternity leave and parental leave for three months; then the child attended a crèche during the afternoons. The father took care of the daughter in the mornings after the mother went to work.

Differently from the other three cases, the Polis believed that the roles of mother and father are completely interchangeable: a significant factor in pushing Simone towards sharing the parental role during the first year.

But a complex combination of factors explain why the couple developed this innovative (in Italy) shared caregiving model.

First of all an asymmetric employment position in favour of Susanna, and consequently *her greater negotiation power*: she was the main breadwinner because Simone lost his job during the transition to parenthood.

Before losing his job, Simone imagined taking care of his daughter for up to 40% of the time, compared with 60% of the mother. After the non-renewal of his contract he was sure that the division was fifty-fifty. In the first interview, Susanna had envisaged the care work being divided between 35% for him and 65% for her. But after the child's birth, according to Susanna, caring was biased towards Simone, who, in her opinion, devoted more time to the care of their daughter except when they were both at home:

"Since I've worked, I won't say that we've reversed our roles, but almost, because when we're together we both take care of her, then she chooses to be with, me or her father. Nappy changing is equally shared... / other things more or less / (smiling), and also dinner, because it's a hassle... when you're so tired and don't want to go bed, then we get it over with. Maybe now it's 40 and 60 percent. Now he wins, does more" (Susanna Poli, II wave).

During the second interview, Simone defined work as an important aspect of life, but put it in second place with respect to child care. Simone also said that if he could, he would take a period of parental leave after the birth of the child.

Susanna had not changed her attitude to work as a key part of her life and her desire for career advancement.

A second important factor was the presence of egalitarian gender roles and practices before the child's birth in the division of paid and unpaid work (e.g. service-oriented care arrangements planned in favour of the mother's return to work). In addition, also in this case grandparents were not available (contrary to what the couple hoped before birth). A third important factor can be seen in this case in the importance of Susanna's everyday practices and discourses aimed at actively socialize Simone into a shared caregiver role.

Simone explained that his partner Susanna strongly wanted to share all aspects of the child's care, even for example choosing clothes for the baby, a task that at first seemed impractical for the father. Simone believed that childcare for a baby is not "instinctive" for men, but also in this case, there was a *mother 'pushing daddy in'*. Simone said that he had accepted this shared approach and that he had gradually learned to perform the same tasks as the mother. He experienced that men could acquire appropriate care skills through practice.

*"Susanna really wanted me to take most care of *** (name of child), and I accepted this, although sometimes I said to myself, "it's tough!" because I think, in some ways, men are unable to take care of children/ (laughing), but just as an instinct, not as the ability to do it, because if you try, you can do it. So, changing a nappy for some men can be traumatic, but in the end if you try to do it, then you do it. Even for example the bath, trimming the nails, eee... certainly many things: getting her dressed... At the beginning I said "I don't know what clothes this little girl should wear"/ (smiling), and instead slowly you understand that they are things that a man can do. So slowly I learned to do the same things that she does. As I said before, the only thing that I can't do is breastfeed, of course" (Simone Poli, II wave).*

Susanna similarly recounted that their shared roles of caregivers (not planned at this point before the child's birth) were the result of a gradual process.

"Getting used to the new routine has been hard also for me... more or less it was as if we had reversed our roles. Then he began to stand on his own two feet in the sense that he didn't ask for my opinion any more: what she should eat or not. What she should wear. At the beginning I got the baby's clothes ready, then I put labels on the wardrobe because dads never know where the socks are. They're always there. (laughs) But it is the same as happens with our own clothes: we know where their shirts are; so, why they don't know where our shirts are. I still haven't understood" (Susanna Poli, II wave).

The Albizias and Polis cases show that a more shared model of parenting can be achieved either by egalitarian couples (as in the Poli case) or by traditional ones (as in the Albizia case). These two cases show also that innovative' fathering practices were conditioned by 'unexpected' circumstances: It is not single factors *per se* which are important, but rather how they combine with the sequence of expected and unexpected external events.

6. Conclusions

According to the international literature showing that the transition to parenthood is accompanied by a return to "traditionalization" (Fox, 2009; Grunow *et al.*, 2007), the majority of the 17 Italian middle-class dual-earner couples living in Northern Italy during the transition to the first child tend to reproduce a traditional gender division of childcare consistent with their planning (Bertolini *et al.*, 2014), especially in regard to the use of parental leave. The typical pattern was that women took parental leave for one or two to six months, whereas men rarely took it or other forms of leave and reduced working time. One of the arguments frequently used by fathers to motivate this kind of *doing gender* – and which called into question the above-described overall ‘fatherhood regime’ – was the prevalent culture in the workplace which regards the mother as the most appropriate provider of childcare and activates mechanisms of ‘fatherhood penalty’. Many interviewees reported that the work climate would be hostile to their request of taking parental leave and that employers and colleagues would not expect such behaviour from a man. Opportunity cost was recurrent in the mix of factors that parents cited as affecting the decision that the mother rather than the father should take parental leave (it was so especially in relation to the current economic crisis). But in many cases opportunity cost arguments were closely intertwined with cultural references and motivations with regard to gender roles; and in many fathers’ references there were clear indications of traditional fatherhood cultural ideals, values and beliefs – that is, of a ‘prevalent’ worker identity.

Nevertheless, even in the Italian ‘fatherhood regime’ couples construct less gendered childcare arrangements: in some cases from before the baby’s birth, while in other cases, a more equitable sharing of childcare between the partners emerges in an ‘unexpected’ way.

Innovative fathering and shared caregiving practices result from choices, reactions to unexpected events (i.e. the father’s job loss during transition to parenthood, or rejection of the mother’s application for part-time), negotiation between the couple’s ideals and plans and contextual constraints, and negotiation within the couple on the division of family and work responsibilities, characterized by the combination of the following factors:

1. **Work environment/conditions:** These seem play a reverse role according to the gender. The father is more likely to have an innovative practice if the mother cannot (or is not entitled to) take parental leave or other kinds of leave. A condition for ‘undoing gender’ is that the father has a certain degree of freedom to decide about his work, or if he is in a work environment where the ‘fatherhood penalty’ is low.

2. **A care ideal** which prefers mother/parenting/family-centred strategies and shows a sort of opposition towards out-of-home care during the first one to three years of the child's life.

3. A **career-oriented mother to-be/mother** who 'pushes daddy in'

4. **The lack (or limited availability) of grandparents**

As we have shown, it is not single factors *per se* which are important, but rather how they combine with the sequence of expected and unexpected external events.

In summing up, rather than policy support for fatherhood, given the scant generosity of parental leave allowances in Italy, apparently important for activating "innovative practices" is the mother's inability to benefit from reconciliation policies (in particular parental leave), in a context in which couples prefer that care of the child in the first years of his/her life is centred on the family.

Bibliography

- ABOIM, S. (2010). *Plural Masculinities: The Remaking of the Self in Private Life*, Ashgate Publishing.
- ABRIL, P. & Monferrer, J.M. (2014). Changes in fatherhood in Spain among egalitarian men at the arrival of their first child. Available at: http://transparent.upf.edu/pdfs/Transparent_Changes%20in%20fatherhood%20in%20Spain.pdf
- BERTOLINI, S., & Musumeci R. (2014). Diventare genitori in tempi di crisi: verso una ritradizionalizzazione dei ruoli di genere? (translation: Becoming parents in time of crisis: toward a re-traditionalization of gender roles?). *Sociologia Italiana. AIS Journal of Sociology*, 4, Ottobre.
- BERTOLINI, S., Musumeci, R., Naldini, M. & Torrioni, P.M. (2014). «The Care of the Baby: a Family Affair in Italy», *Carlo Alberto Notebooks*, 349/April, pp. 1-42. Available at: <http://www.carloalberto.it/assets/working-papers/no.349.pdf>
- BIANCHI, S.M., Robinson, J.P., & Milke, M. (2006). *Changing Rhythms of American Family Life*. New York: Russell Sage Foundation.
- COLTRANE, S. (2009). Fatherhood, gender and work-family policies, in Gornick, J. & Meyer, M.K. (eds.), *Gender Equality. Transforming family Division of Labour. The Real Utopias Project*, London-New York: Verso, pp. 385-407.
- CONNELL, R.W. (1995). *Masculinities*. Berkeley: University of California Press.
- DEN DULK, L. (2001). *Work-Family Arrangements in Organisations. A cross-national study in the Netherlands, Italy, The United Kingdom and Sweden*, Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- DERMOTT, E. (2008). *Intimate Fatherhood*. London: Routledge.
- DEUTSCH, F.M. (2007). Undoing Gender. *Gender&Society*, 21, n. 1, pp. 106-127.
- DOMÍNGUEZ, M., González, M.J., & Luppi, F. (2013). “Men Anticipating Fatherhood in Spain”, in Gosta Esping-Andersen (ed.), *The Fertility Gap in Europe: Singularities of the Spanish Case*, «Social Studies Collection», n. 36, pp. 136-161.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2009). *The Incomplete Revolution. Adapting to Women's New Roles*. Polity.
- FAIRCLOTH, C., Hoffman, D.M. & Layne, L.L. (eds.) (2013). *Parenting in Global Perspective Negotiating Ideologies of Kinship, Self and Politics*. London and New York: Routledge.

- FINE DAVIS, M., Fagnani, J., Giovannini, D., Hojgaard, L. & Clarke, H. (2004). *Fathers and mothers: Dilemmas of the work-life balance*, Dordrech: Kluwer Academic Publisher.
- FOX, B. (2009). *When Couples Become Parents: The Creation of Gender in the Transition to Parenthood*, Toronto: University of Toronto Press.
- GERSON, K. (2010). *The Unfinished Revolution. How a New Generation is Reshaping Family, Work and Gender in America*, Oxford: Oxford University Press.
- GREGORY, A. & MILNER, S. (2005). *Fatherhood: Comparative Western Perspectives*, in Sloan Work and Family Research Network Encyclopedia, USA, Sloan Foundation.
- GRUNOW, D., Schulz, F. & Blossfeld, H.P. (2007). Was erklärt die Traditionalisierungsprozesse häuslicher Arbeitsteilung im Eheverlauf: soziale Normen oder ökonomische Ressourcen? *Zeitschrift für Soziologie*, 36(3), 162-181.
- HABIB, C. (2012). The transition to fatherhood: A literature review exploring paternal involvement with identity theory. *Journal of Family Studies*, 18(2-3), 103-120.
- HOBSON, B., & Morgan, D. (2002). "Introduction: Making Men into Fathers" in Hobson, B. (ed.), *Making Men into Fathers: Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-24.
- HOCHSCHILD, H.R. (1989). *The Second Shift: Working Parents and the Revolution at Home*. London: Piatkus.
- HOOK, J.L. (2006). Care in context: Men's unpaid work in 20 countries, 1965-2003. *American Sociological Review*, 71, pp. 639-660.
- ISTAT (2011). La conciliazione fra lavoro e famiglia (Statistiche Report, 28-12-11). Available at: <http://www.istat.it/it/archivio/48912>
- ISTAT (2013). L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Roma. Available at: <http://www.istat.it/it/archivio/129403>
- IVES, J. (2014). Men, maternity and moral residue: negotiating the moral demands of the transition to the first time fatherhood. *Sociology of Health & Illness*, Volume 20, 1-17.
- KUSHNER, K.A., Pitre, N., Williamson, D.L., Breikreuz, R., & Rempel, G., (2014). Anticipating Parenthood: women's and Men's Meanings, Expectations and Idea(l)s in Canada. *Marriage & Family Review*, Vol. 50, pp. 1-34.
- MAGGIONI, G. (a cura di) 2000. *Padri nei nostri Tempi. Ruoli, identità, esperienze*, Roma: Donzelli.
- MARSIGLIO, W., Amato, P., Day, R.D. & Lamb, M.E., (2000). Scholarship on Fatherhood in the 1990s and Beyond. *Journal of Marriage and the Family*, Vol. 62, pp. 1173-1191.

- MILLER, T. (2011). Falling back into Gender? Men's Narratives and Practices around First-time Fatherhood. *Sociology*, 45(6), 1094–1109.
- MOEN, P. (2003). (ed.) it's about time. *Couples and career*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- MOSS, P. (ed.), 2014, International Review of Leave Policies and Related Research 2014, Institute of Education, University of London. Available at: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/
- NALDINI, M. & Saraceno, C. (2008). Social and Family Policies in Italy: Not Totally Frozen But Far From Structured Reforms. *Social Policy & Administration* Vol. 42, issue 7, pp. 733-753.
- NALDINI, M. (2006). *Le politiche sociali in Europa*, Bologna: Il Mulino.
- PLANTENGA, J. & Remery, C. (2005). *Reconciliation of work and private life: A comparative review of thirty European countries*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G.1.
- PLANTIN, L., Månsson, S-A. & Kearney, J. (2003). Talking and Doing Fatherhood: On Fatherhood and Masculinity in Sweden and England. *Fathering*, 1(1), 3-26.
- RAY, R., Gornick, J.C. & Schmitt, J. (2010). Who cares? Assessing generosity and gender equality in parental leave policy designs in 21 countries. *Journal of European Social Policy*. 20, 3, 196-216.
- RISMAN, B.J. (2014). Transforming the Gender Structure? Where Will Today's Youth take us, presentation. presentation for "About Gender. International Journal of Gender Studies" seminar, 17 November 2014, Genoa.
- RISMAN, B.J. (2009). From doing to undoing: Gender as we know it. *Gender and Society*, 23(1), 81–84.
- RISMAN, B.J. (2004). Gender As a Social Structure: Theory Wrestling with Activism. *Gender and Society*, 18(4), 429-450.
- RISMAN, B.J. & Davis, G. (2013). From sex roles to gender structure. *Current Sociology Review*. 61(5-6), 733–755.
- ROSINA, A. & Sabbadini, L.L., (eds.) (2006). *Diventare padri in Italia. Fecondità e figli secondo un approccio di genere*, Roma, ISTAT.
- SABBADINI, L.L. & Cappadozzi, T. (2011). Essere padri: tempi di cura e organizzazione di vita. Workshop Internazionale Istat «Men, fathers and work from different perspective» 2 febbraio.

- SAYER, L.C. (2010). Trends in housework, in Treas J. & Drobnic S., (eds.), *Dividing the Domestic. Men, Women, and Household Work in Cross-National Perspective*, Stanford: Stanford University Press, pp. 19-38.
- SARACENO, C. (2010). Childcare needs and childcare policies: A multidimensional issue. *Current Sociology*, 59 (1), 78-96.
- WEST, C. & Zimmerman, D. (1987). Doing Gender. *Gender&Society*, 1, n. 2, pp. 125-151.
- ZAJCZYK, F. & Ruspini, E. (2008). *Nuovi padri? Mutamenti della paternità in Italia e in Europa*. Milano: Baldini Castoldi Dalai.

CARING ABOUT SHARING... TIME. TIMEBANKING IN A CRISIS AND POSTCRISIS SCENARIO

Lucía del Moral Espín, Universidad Pablo de Olavide, Seville. ldelesp@upo.es

PANEL 15 – FAMILIA

The origins of timebanking in continental Europe go back to the early 90's and the sociopolitical debates about time uses and urban time tables in Italy. Time Banks (TB) were seen as innovative tools for work-care arrangements and community building in a context of rising individualism. For a decade, all over Europe, the attention to Timebanking grew steadily but unequally and slowly. However, since 2008, there is a growing, renewed, interest about TB and an increasing presence of timebanking within social, political, academic and media environments. This paper addresses the evolution of Timebanking-related policies in two European Regions: Emilia Romagna (Italy) and Andalusia (Spain). It is based on a longitudinal case study research involving literature review, interviews with key informants and ethnographic research in Italy and Spain. First, it summarizes Italian TBs' origins as a gender equality tool in the 90s. Second, it describes the emergence and evolution of different public initiatives oriented to the promotion of TB in Andalusia over the period 2008-2014. Third, it analyses some Emilia Romagna and Andalusia Timebanking experiences and its relation with the creation and development of immaterial commons before, finally, reflecting about the contradictions, challenges and opportunities of TB in a crisis and post-crisis scenario.

Key words: timebanking, gender, work-care arrangements, public policies, immaterial commons

1. INTRODUCTION

Time Banks (TBs) can be defined as solidarity networks that use units of time as currency: 1 unit/credit = 1 hour of labour. All skills are valued equally, what matter is the time it takes to deliver them. Every single TB shares one same basic schema: the "an-hour-per-an-hour". This is what makes timebanking so potentially disturbing, as it turns inside out the whole hegemonic approach to the economy, the very definition of different types of works and their subsequent different values.

The origins of timebanking in continental Europe go back to the early 90's and the sociopolitical debates about time uses and urban time tables in Italy. In this country, some regional and local authorities, i.e the regions Emilia Romagna or Lazio, were soon attracted by the possibilities of timebanking and started developing policies around their creation and sustainability. TBs were seen as innovative tools for work-care arrangements and community building in a context of increasing precariousness and individualism. Meanwhile, TBs were created in other countries

too, many of them funded by EU funds (Amorevole 2005) and, for a decade, all over Europe, the attention to timebanking grew steadily but unequally and slowly. However, since 2008, there is a renewed interest in these practices and an increasing presence of timebanking within social, political, academic and media environments. It is undeniable that over the last few years timebanking has experienced a peak. Public Administrations, citizens, media and the so-called third sector have devoted resources and efforts to promote and develop awareness around these projects. Despite this, a deeper understanding of European timebanking history, objectives and members motivations contradicts the hypothesis that directly connects this interest with the recession context and unemployment rates (del Moral Espín 2013; Valor y Papaoikonomou 2014). This is not to say that the popularization of TBs is not connected to a crisis context. On the contrary, this paper stresses that, in order to better understand the development of timebanking over the last decades, it is important to analyse the current crises -and its effects on people living conditions in Europe- as a “dynamic multidimensional global crises” (Fernández Durán 2011) or Policrisis (Morin 2011, 22). This dynamic emerged well before August 2007 credit crunch and goes far beyond the financial crises, involving environmental, social, social reproduction, ethical and political aspects which had lead some authors to speak about a ‘systemic crises’ (Fumagalli et al. 2009). It is necessary to highlight that it is not so much the financial crises what has attacked people living conditions but the political actions and programs imposed. Those policies constitute the culmination of a neoliberal counterrevolution which origins can be located in the 70s. They bring along an enlargement of gender inequalities, derived, for example, from the dismantling of care-related public policies and its direct effects of women unpaid work time and rising forms of violence against women (Gálvez y Torres 2010).

Within this framework, the European context shows a wide diversity of timebanking models ranging from very formal and regulated institutional TBs, to those originated in the context of self-organized communities and protest movements such as 15M in Spain. That is why, it is often said that “TBs have a chameleonic nature” (Altes, 2012), the same methodology (the hour per hour) can be translated into very different types of organization and management models and quite diverse aims and scopes. There are different possible classification of TB, but focusing on who the promoter is, three kinds of initiatives can be distinguished (Coluccia 2001; Coluccia 2003)

a) Municipal TBs: promoted, funded and/or managed by a Public Administration through by public employees in charge of coordination and secretary tasks. These TBs would be intended as public services (and embedded within other services) which are offered to the citizenship defined as client or user. One common pitfall is their fragility to changes of colour of the Administration. Some reports have highlighted that a high rate of Italian and Spanish TBs follows this model and that this involvement of local government, widens their scope (if compared to the UK experience). There have been attempts to spread this model to Bulgaria and Greece. (Boyle 2013, 6)

b) Associative TBs: created in the framework of an established organization (association, NGO, cooperative trade union or school) for their members or for the community at large. These TB usually can have stronger links to the community but they can also show a too high dependency of their mother entity and their target population.

c) Autonomous, self-managed TBs: created by a group of people motivated by the very idea of time-exchange without any direct links to other entities. They can experience difficulties to establish connections with other initiatives in the territory, to guarantee its continuity or to face possible internal controversies and conflicts.

This paper addresses the evolution of timebanking-related policies in two European Regions: Emilia Romagna (Italy) and Andalusia (Spain). It is based on a longitudinal case study research (Yin, 2003; Simon, 2009) involving a mix-method approach: Ethnography – Netnography, Participant observation; Individual and group interviews (members & managers, key informants), Media coverage, Questionnaires, Analysis of TB databases (members, offers/demands, exchanges), TB reports/evaluations, literature review. First, it summarizes Italian TBs' origins in connection to feminist time-related debates in the 90s. Second, it analyses the emergence and evolution of different public initiatives oriented to the promotion of TB in Andalusia during the period 2008-2014. Afterwards, it focuses on two case studies (one Andalusian (Malaga TB) and one Italian (Modena TB)). Finally, it reflects about TB potential in connection to immaterial commons and approaches the contradictions, challenges and opportunities of timebanking in a crisis and post-crisis scenario.

The main conclusions of the paper are, on the one hand, the diversity of existing TB and the importance of considering the variety of welfare economy mixed across European regions in order to understand the evolution of local timebanking movements. On the other, that although timebanking may open-up possibilities for the promotion of the so-called new "commons", they embodied an ambivalent position in a period of major budget cuts, austerity measures and recalibration of the welfare states.

2. TIME BANKING, A REGIONAL STORY

Over the last decades, in the framework of what could be called a multidimensional crisis, Italia and Spain, as other countries in the area, have introduced significant reforms in the Welfare State model, a model described by Esping-Andersen as 'Mediterranean Welfare State and more accurately analysed under the notion of *Mediterranean Gendered Social Policy Regime* (Threlfall, Cousins y Valiente, 2005 in (Gálvez, Rodríguez, y Domínguez 2011)). Following Moreno Mínguez (2007), this regime relies on the familiarist character of welfare and an asymmetric distribution between men and women of paid and unpaid family works. However, the materialization of this regime is not homogenous, there are important regional particularities. In Italy, the high decentralization of social policies reinforces this regional diversity. Emilia

Romagna is characterized by robust local welfare services rooted on a long tradition of left (centre-left) governments and a strong and mobilized civil society. In Andalusia, on the other hand, socioeconomic indicators reveal deeply-rooted, historical delay which is translated into relatively weak regional and local public services¹. In parallel, the importance of family networks in the region is well analysed (Rodríguez Pascual 2008; Barbadillo 2008) and could have been reinforced over the last years. These diverse 'welfare economy mixes' (Harris, Gálvez, y Machado 2009) contribute to explain the differences in timebanking development models in both regions

a) Timebaking in Emilia Romagna

The origins of timebanking in Italy are connected to wider social debates around social times and urban timetables which arose in Italy in the 80s. These debates embedded the Law proposal (*Le donne cambiano i tempi* (Women Change Times) promoted by the women Italian Communist Party in 1986. This initiative emerged from feminist meetings and debates aiming to translate Italian female experiences from private to public spheres and pointing to a cultural change towards equality and better living conditions for all. It called not only for an expansion of Public Service provision, and specific co-responsibility and work&life balance measures, but also for a wide redistribution of total work time (art 1, art 14, art 15) (VVAA 1990). In this sense it proposes a radical shift around three fields: life circle time; work time and urban time.

Although the initiative was not passed by the Parliament, it had a significant theoretic and operational impact. It generated demands towards the readjustment of timetables in the cities and impulsed the practical development of some less ambitious laws and regulation. At the beginning of the XXI century, over 150 municipalities had already developed some kind of "public policies that intervene in the time schedules and time organization that regulate human relationships at the urban level" (Mareggi 2002, 173, 174). The first experiences, at the end of the 1980s, were mainly concerned with service timetables, how to modify and adapt opening hours to users' needs (in particular towards children and the elderly, teleservices and public relations offices). In the 1990s, there was a subtle but constant shift towards the transformation and articulation of actions into policy (more coherent lists of integrated actions) relating the urban characteristics of the place, the activities, the social practices and the habits of the people who live there from the point of view of urban regeneration and social revitalization activities (Mareggi 2002, 177). It is important to highlight that, due to the high degree of decentralization in Italy, Town Councils are the largest producer and manager of social services within Italian urban areas (local welfare). In this sense the Mayor, directly or indirectly, regulates social services, commerce and leisure (shops, pubs and coffee bars), urban transportation, nurseries, first-grade schools, libraries, cultural services and museums. According to Mareggi (2002, 177-8), time-related policy actions can be grouped into seven

¹ Despite this, in the framework of major Budget cuts and reduction of public services, it is true that Andalusia Authorities could be showing more sensibility around social issues.

types: 1. *Accessibility of services to the public*. 2. *Public spaces integrated design*. 3. *Time banks*. 4. *Agreement on mobility*. 5. *Shop opening policies*. 6. *School times*. 7. *Cultural and tourist promotion of the city*. For obvious reasons, the following pages focus on TBs.

The first so-called Italian TB was created in Parma (Emilia Romagna) in 1991 by a Pensioners Union. However, it was a few years later, in 1994 when a new-type TB was born in Santo Santarcangelo di Romagna. This latter invented the philosophy, the rules, instruments and the patterns of relation with the City Council that today rule most of Italian TBs (Amorevole 2005; Amorevole 2009). In few years the idea spread to other cities in the region and later to other Italian cities. In 1997 there were already 24 TBs in Emilia Romagna, in 2006 the number was 41 and in 2015 there are 53. Most of those TB adopted the Santarcangelo di Romagna model but adapted it to the idiosyncrasy of local society and administration. According to regional administration data, in 2008 almost 15.000 hours were exchanged (Regione Emilia Romagna 2011).

TBs were proposed as a tool for addressing women time-poverty, valorising family competences and promoting mutual help and good neighbourhood in a period when the risk of precariousness and marginality was going up, social fabrics and social bonds were blurring institutions where facing increasing difficulties to respond to growing individualized and diversified needs. In this sense TB, together with other emerging spaces of direct social participation and intervention, could be useful not only as tool of “harm reduction” but as an instrument of welfare production (Amorevole y Guareschi 1997). But in order to achieve this, TBs would need (and they were already claiming for) both material and cultural support (funding, information, training, networking...) as well and regulations and legal developments (Amorevole y Guareschi 1997).

Many local policies supporting TB were originally launched in relation to the main law of Local Public Administration reform (Act 142/1990 complemented by Act. 267 /2000, unified text governing local authorities) which states that the Mayor had the power to co-ordinate the opening and closing hours of public services. Some years later, a national law concerning family care and parental leave (Act 53/2000) not only made the definition and implementation of a ‘Territorial Timetable Plan’ or TTP compulsory for municipalities with more than 30 000 inhabitants but also include a specific article about timebanking (art. 27). This article allows local administrators to promote and support TB by providing offices, funds and training. It also makes possible to City Councils to become members of the TB and exchange services (without becoming a form of substitution of their institutional activity). In addition to those acts, also in 2000 the law 328/2000 for the creation of an integrated system of social interventions and services can be related with TB as it refers (art 16) to the valorisation and support of families in training, care, wellbeing promotion and social cohesion and fully recognise the public role of the third sector.

At the regional level, the regional Act n.27/1989 *Norme concernenti la realizzazione di politiche di sostegno alle scelte di procreazione ed agli impegni di cura verso i figli*, regulates the creation

of the Family Centres as centres of information, mobilization and coordination of public and private solidary resources and the promotion of mutual help social initiatives. The positive effect of the municipal centre for families in helping individuals in the family to provide care has been documented and derives from the very aims of the service.(Addabbo, Lanzi, y Picchio 2010, 495). Currently, there are over 30 Family Centres all over the region some of which (as Bologna or Modena) were really important in the creation and support of TB (Amorevole y Guareschi 1997, 27). Other related laws are: II Legge Regionale n. 21, 1994 for the formulation and adoption of urban timetable plans; III Legge Regionale del 12/03/2003 n° 2 for the promotion of social citizenship and integrated system of social services; IV Legge Regionale del 28/07/2008 n° 14 about policies for future generations. In the framework of this legislation, over the years TBs have found echo within not only urban time, family and work&life balance programs but also within social participation-community engagement programs. In a way timebanking-related policies have been a “feather in the cap” for different administration in the region (Amorevole 2009).

Emilia Romagna Regional Government has developed different programs (some of which funded by European Funds-European Social Fund- Urban Quality) and distributed funds to TBs through local authorities. In the 90's the focus was on research & knowledge transference and monitoring (Amorevole y Guareschi 1997). One big milestone was the celebration in May 1997 of the first TB International meeting in Santarcangelo di Romagna. From the year 2000 a stronger stress was put on digital tools (improved websites and *softwares* for TB management, providing grants for internet connexions etc.) in counselling, training and networking activities through conferences and regional meetings (Cesena, 2006; Parma 2007, 2008, Modena 2009², Bologna 2010). Today, the official webpage '*Banche del Tempo*' (managed by the Service of Family Policies, Childhood and Teens and integrated in the Regional Welfare Portal) offers a regional online portal where information about timebanking in general and contact details of every registered TB can be found and every TB user or manager can have access to their online time account. However since 2010 no Regional Conferences have been organized.

In Emilia-Romagna is also frequent for TBs to have contacts with provincial administrations, something which does not happened in other regions. For example, the province of Parma itself promoted the creation of provincial coordination network. In other provinces, such as Modena the TB Provincial Coordination Network (2008) was created by the then 8 existing TBs in the province but the provincial authorities support the initiative with some funds. Today, up to 11 TBs are part of this provincial network.

In addition to this regional and provincial support, City Councils supported timebanking from their very beginning. 15 out of the 27 TB existing in Emilia Romagna in 1997 were supported by Local Public Administrations and at least 19 of them had contacts and, occasionally exchange

²This regional Conference celebrated in Modena (2009) focused on the experiences of collaboration with local Administration and the potentialities of solidary economy network in a context of crises (Modena-2000 2009)

with the City Council it (Amorevole et al. 2000, 38). Between 2000 y 2008 almost 80% of the monitored TBs' offices were physically located at a municipal centre or a centre related to the local Administrations (Amorevole et al. 2000, 33; Fabbri 2009). In many cases -78% in the year 2000 (Amorevole et al. 2000, 34, 38)- there was a "reciprocity exchange", TB and local administration develop a relation of reciprocity . For example in exchange for the office, City Councils delegates in TB the organization of events and cultural activities such as the celebrations of international Women Day (Regione Emilia Romagna 2011) or services such as Child care for parents attending municipal meetings or occasional services as tourist information, enlargement of the opening hours of public gardens.

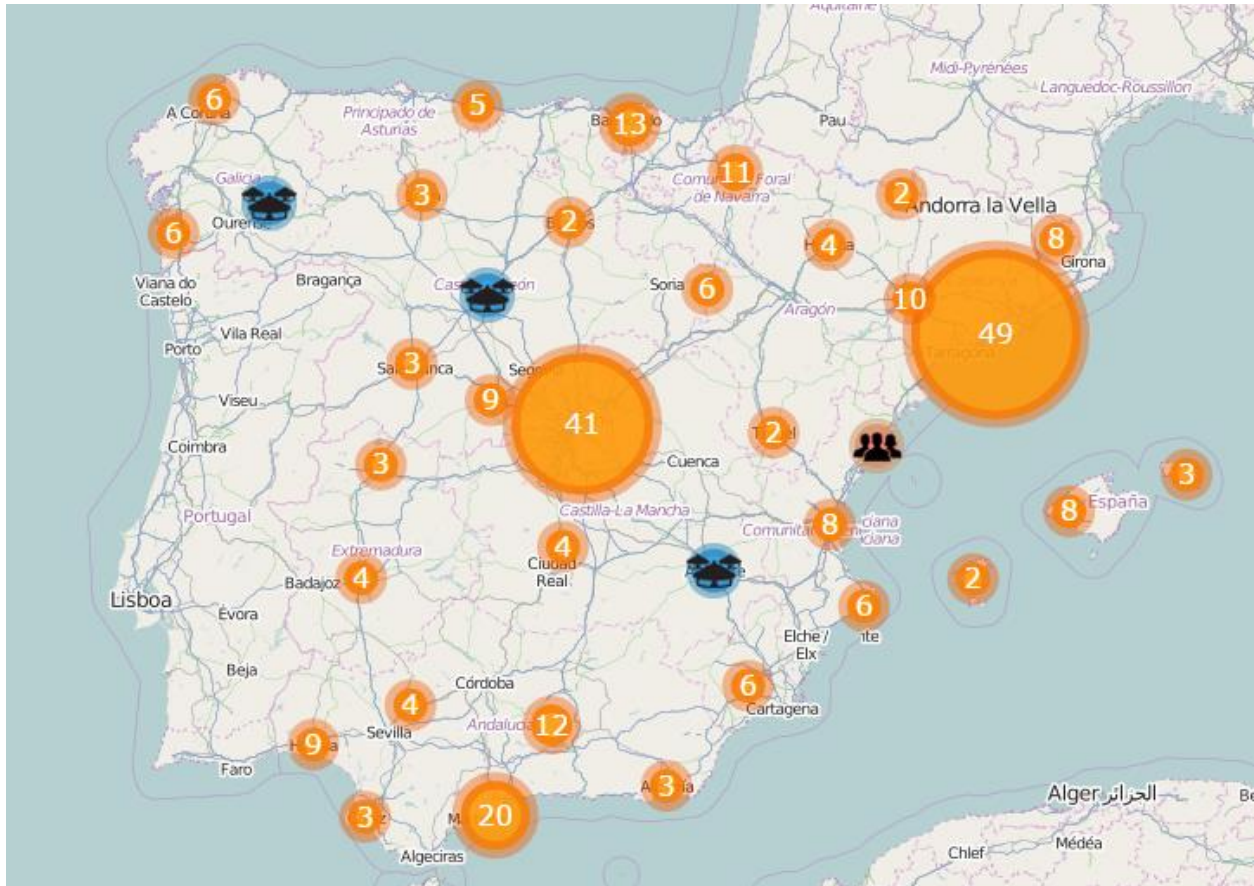
Certainly, both local and regional administration commitment to timebanking have been an important element for the promotion of TB in Emilia Romagna, providing both financial and cultural support (Mozzoni 2007; Amorevole y Guareschi 1997). Public Administrations have seen TB as an innovative welfare tool (Mozzoni 2007), in particular in connection with emergence of new and diversified citizens needs and the development of new forms of public policies in relation to different areas or services: Women and Equal Opportunities; School and Education, Family, Social Engagement, Environment and Territory) and new modalities of welfare related to social networks, mutual help and solidarity that open new spaces for active citizenship and participations (Dapporto 2006). However, TB-Public Administration relationships does not lack from tension as autonomy is a fundamental value for many of timebanking initiatives. Some approaches understand that reciprocity (providing time services to the community in exchange of public support) is the correct way to achieve this, if TB's voice is taken into consideration when negotiating with services to provide (Amorevole 1999; Amorevole, Grisendi, y Colombo 1998; Amorevole y Guareschi 1997). Other practitioners (i.e. Modena TB secretary), though, reject this idea. They argue this kind of services involves several risks, such as work overload for the most responsive members, and facilitates the political instrumentalization of TBs. Moreover, the Municipality and the TB would never be on an equal position to negotiate the charter of services.

b) Timebanking in Andalusia

In Spain the first TB was opened in 1998 in Catalonia following the example of the Italian – women led- initiatives. It took a while before the first initiatives were developed in Andalusia and even more before they started to be known by the public in general. In 2010 only 14TBs, out of 163 TB existing in Spain, were situated in this region (Gisbert 2010); Galicia was the leading region, with 61 TBs³, followed by Catalonia and Madrid. However in just two years the situation clearly change and the number of TBs raised up to 40 in Andalusia and up to 291 in

³ This is to be related to a regional law 2/2007 on women's work in equality which promoted and gave funds to the creation of TB in every town. When the funds were over many of those TB were shut down.

the whole State⁴(Gisbert 2012). As the below graph show, there are recurrently over 50 TB in this region.



Source: www.bdtonline.org (January 2015)

Despite this accelerated trends, no national or Andalusian regional laws relate specifically to TB. With references to time oriented laws, at the national level, in 2007 the Organic Law 3/2007 for the effective equality of women and men included the possibility for City Councils to develop timetable plans (art. 22). Strategic Plans for Equal Opportunities urge for the reflection about social organization of urban time (obj. 4, 2008-2011) but doesn't specifically mention these initiatives. At the regional level, neither the Regional Law 12/2007 for the promotion of gender equality nor the Andalusia Plan for Women and Men Equality 2010-2013 include them, even if time is pointed as a key element in gender inequalities. To sum, time policies and urban timetable plans have not had a strong development in Spain –with some very specific exceptions as Barcelona. In Andalusia there are some pilot experiences in Granada (Granada

⁴ This data is to be cautiously considered as the survival rate of TB is in general quite low.

City Council pilot project “New uses of Time in la Chana” and smaller towns in the province of Cádiz).

As a result, in Andalusia most timebanking political measures have not been in line with time issues but with other policy focuses. Regional Government (Junta de Andalucía) has given what could be called “Cultural Support” to timebanking through the Equality and Social Welfare Council. Three actions can be identified. On the one hand, the Andalusian Women Institute since 2010 offers a free online course about Timebanking⁵ as part of the “Asocia Plan for Women Associations”. This plan, developed since 2005 aims at “facilitating Women association participation in politic spaces of consultation and decision, as well as in the different spheres of society”⁶. It includes inline training with Gender approach, in order to provide associations and federations of women with the necessary tools to their operation, consolidation and networking. On the other, in 2010 this same Council published the Andalusian White Book for Active Aging a diagnosis and debate about the new situation of elderly people (their interest, motivations, need, demands) and action guide for the design and development of policies in Andalusia. The plan included among its recommendations the creation and development of TB for facilitating Elderly participation and contribution in two senses (Junta de Andalusia 2010, 300, 319, 352). 1) “TB and accompanying services as alternative to the isolation which can be associated to the aging process” recommendation⁹ 88 (Junta de Andalucía 2011, 319, 456). 2) TB as “Innovative models for the promotion of skills and knowledge exchange all life through” recommendation n^o 104 (Junta de Andalucía 2011, 464). The first approach can be situated within traditional logic of social services while the second one could be connected with the long-life-learning approaches.

With reference to Provincial Administrations, at least three out of the 8 existing Provincial Administration in Andalusia have developed some kind of initiative oriented to the promotion of TB. Malaga has probably been the most active one. In 2008, it opened a call for grant which provide at least 9 town⁷ with some funds (between 2000 and 4000€) for the development of municipal TBs. Unfortunately most of those TB were shut down once the funding was over. Some years later, in 2012, within an open call for “gender equality and citizens engagement projects” the Provincial Administration funded a Federation of Women Association to organize training session for the implementation of TB (Edict 12338/2012, BOP n^o 193 05 Oct, 2012). In the same year this Administration promoted the creation of a digital TB within a virtual platform for cultural entrepreneurs and creative microenterprises (red Critical -Agora, Integral Plan for the Socioeconomic and Technological Development in the Province of Malaga, cofunded by Regional Development European Funds (RDEF) (2007 – 2013). The Province of Cádiz, also via RDEF Plan, has funded some gender quality, work-life balance and time oriented

⁵ http://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/tele/file.php/1/Guiadidactica_Banco_tiempo.pdf

⁶ For more information seen Andalusia Woman Institute Webpage: <http://www.juntadeandalucia.es/iam/tele/>

⁷ Cuevas Bajas, Tolatán; Benamocarra, Alcaucín, Arriate, Monda, Periana, El borje, Rio Gordo, Mollina (between 1000 and 4000€)

policies "Conciliation and co-responsability to balance personal and labour time project". This project produced a guide of resources for work-family and personal life balance for 36 towns in the province and 6 Municipal Timetable Plans. This guide considered TB as resources for children and teenagers and some urban timetable plan included the creation of TBs among its recommendations (Ayto. Ubrique, 2011). Finally, the Province of Seville organises some training sessions about TB creation and management in the year 2013-14.

At a local level, over the years, municipalities have given grants to organization managing TB (associative TB) or created they own TB both integrated in their municipal services schema or as an external service. As it happened in Emilia Romagna different municipal areas or services have been involved. In some cases, the participation and social engagement areas (In Seville (2009) and Algeciras (2010) the idea and funding emerged through a participatory budget process schema (but were not successfully developed), while in others it was the Family, Women or Equal Opportunities Areas (Cádiz), social services, elderly population and urban regeneration (Seville and Malaga, which will be analysed in detail in the next section). Over the last year, though, a new approach is emerging, the one which connect timebanking with ICT (Maracena TB a traditional TB which seem to be modernizing) and the idea of smart cities or smart citizens (Cross Project, Seville), once again funded with EU funds.

In any case it is important to highlight that with very few exceptions, in general, timebanking oriented policies in Andalusia have been spattered and have lack continuity and coherence.

3 CASE STUDIES

Modena TB was created in 1998 as a non-profit volunteering association by people well connected to one of the 4 city district councils. Over the years it has always received local and regional public support (computers, training and networking and some annual funds) and its office is situated in a public building. In addition to this, every member pays a small annual fee to cover the TB expenses. It is run by its own members on a voluntary (time paid) non-professionalized basis. Despite being the only TB in the city, for 16 years it had just one office for the whole urban area. In 2014 a second office was opened in order to facilitate the access to TB services to more Modena inhabitants.

SOME BASIC DATA

- Territory: City of Modena (medium size, prosperous city)
- Promoters: Stand- alone TB Association - District council
- Management: Time paid
- Funding: Local&Regional grants and Members' fees
- Focus: Free time & Community building
- Most frequent exchanges: Secretary, Social activities and lessons

- Numbers: Members 162 (2014), services exchange 1926 (2013); hours: 6169.
- Challenges: Increasing workload, intergenerationality, digital competences.

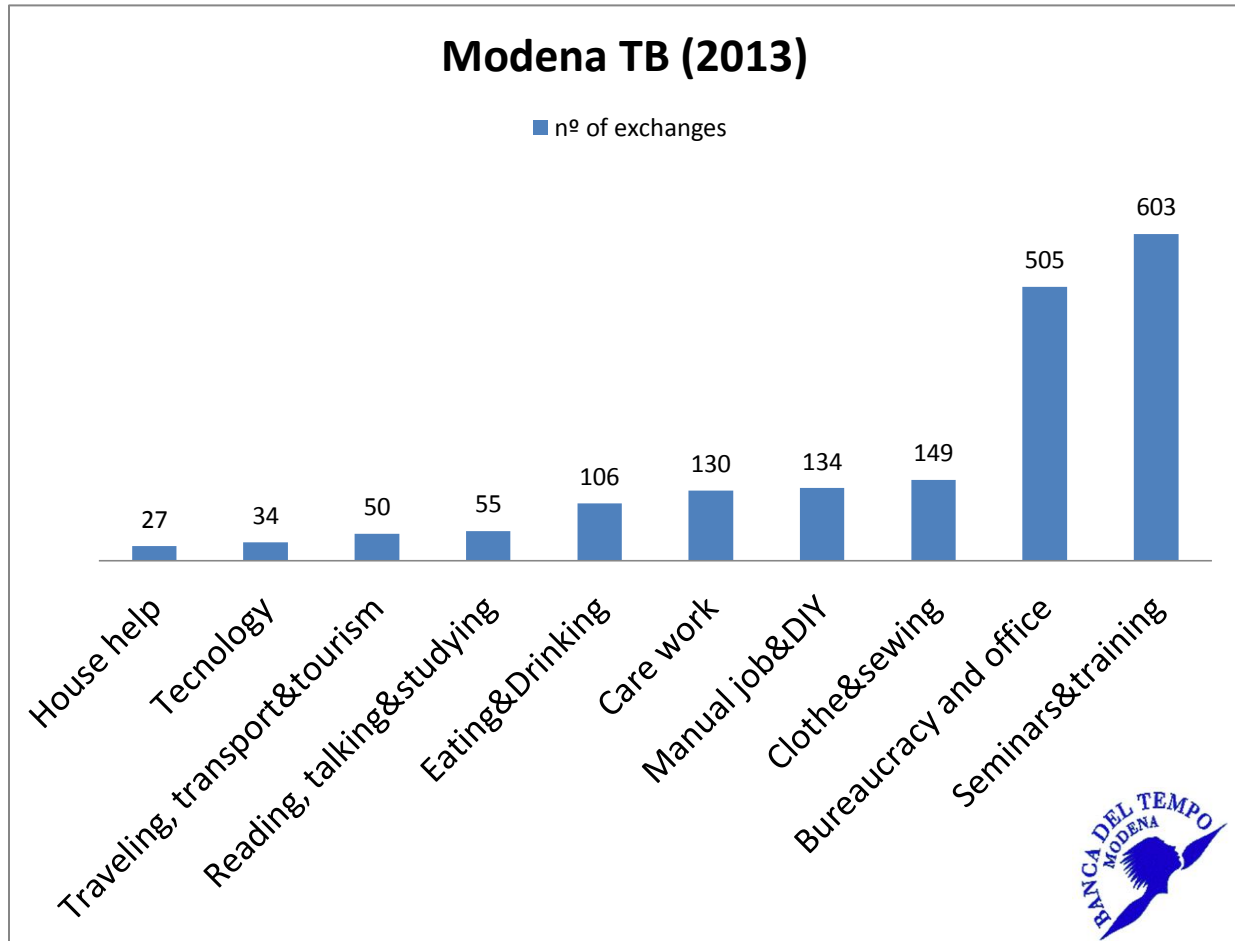
According to its official leaflet, Modena TB objectives are “recreating the lost 'good-neighbourhood-relationships', breaking isolation and improving the quality of life”. Moreover, in a quite poetic way, the webpage presentation highlights some immaterial aspects:

“The exchange of the time, we promote here, is not a mere exchange of equivalents, precisely because qualitative value that the time brings along. The exchange of skills becomes also exchange of existence; it is true that the skills (or knowledge) built over time hide the narrative of everyone's life, which is what it is as result of the sum of relationships that made him/her live progress. The emphasis is not on the service itself (which would be done effectively by any professional), but on the quality of relationships for which the service is just a mean, therefore the subject is not considered as role and function (easily available on the market), but as a person, a source and network of relationships, available to get involved with his life and his story, available to meet other lives and other stories and to interact with them at different levels”⁸

This non-materialistic approach is reflected on the kind of services which are more frequently exchanged. The typology of service that sums up for the higher number of exchanges is “seminars and training”. Seminars and trainings are usually performed in a group-based (this is not just between two people) and, in this sense, are somehow sociability initiatives that contribute to trust building and reinforce the connection among members. Something similar could be said about “autocracy and office” services, which are related to the management of the own TB. On the one hand it is true that this kind of work is not well distributed and can be a big burden for a relatively small number of people. On the other, those services involve a public dimension and for some members (mostly pensioners) are an important way to keep active and contribute to the TB community. In addition to this, the graph shows that other kind of more practical services doesn't account for big rates but still are significant in the life of the TB.

⁸ See <http://www.bancatempomodena.it>

Graph. 1. Modena TB 10 Most Exchange Services



Source: (Pais y del Moral 2014)

Malaga TB, probably emerge as one of the more successful cases in Andalusia. In 2009 in the framework of Regeneration Plan of the City Centre funded, once again with RDEF operative program (Urban), one TB was created. It became so popular that the City Council decided to fund other TB initiatives in other district of the city. As a result 8 more municipally funded TBs have been created in Malaga over the last 8 years. Each TB is autonomous and managed by a different association rooted in a specific city district but they share logo and blog and work as an office of the so-called “Banco de Tiempo de Málaga”⁹. The municipality opens an annual call for grants and the association received some funds, barely enough to employ a part time broker (the person who manage the timebank) (Pepi Sierra, 2014).

⁹ See <http://bdtmalaga.blogspot.com.es>

SOME BASIC DATA

- **Territory:** Malaga Historic Centre District (Regenerating, aged area)
- **Promoters:** Women Federation-City council
- **Management:** Professionalised (Paid broker)
- **Funding:** Local Social Services
- **Focus:** Gender equality
- **Exchanges:** Sociability and self-care
- **Numbers (2013):** 206 members. 1514 hours exchanged; 597 services exchanged
- **Challenges:** Members engagement, funding

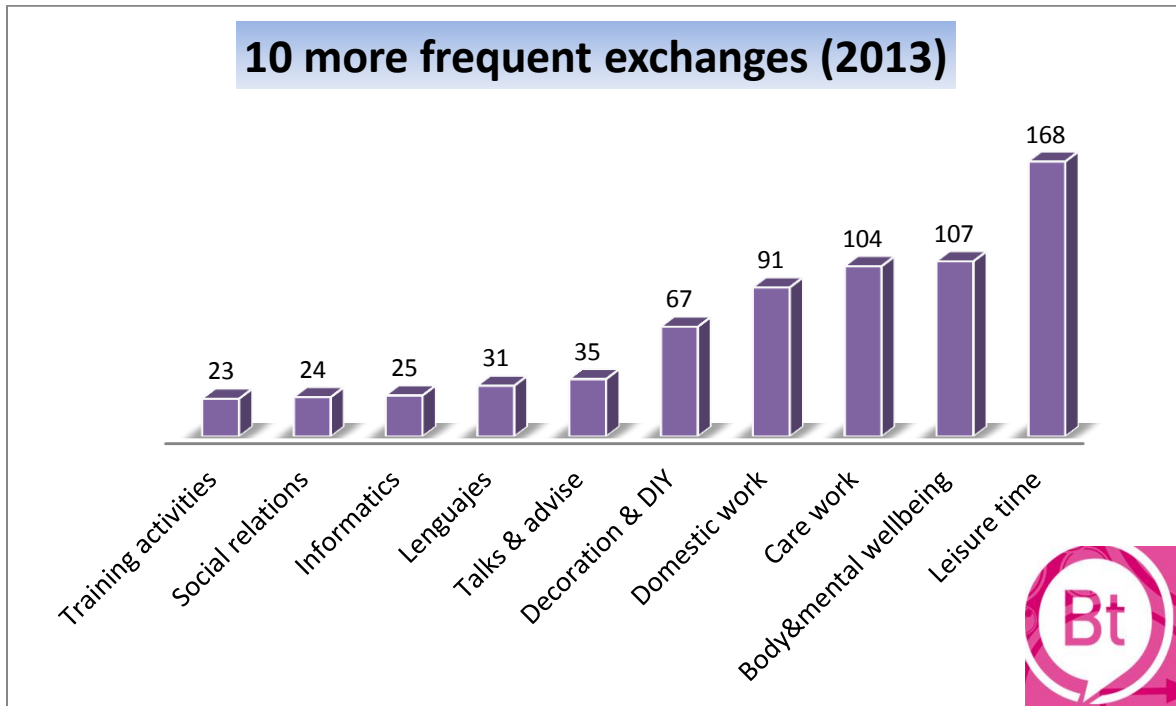
According to their leaflets and webpages Malaga TB objectives are:

- Promote the values of cooperation, exchange and solidarity among families, between women and men and between people from different conditions and ages.
- Promote positive attitudes among people and facilitate the learning process of giving and receiving.
- Create tools for the improvement of work, personal and family life.

Among the example of possible services which could be exchange are:

- **Social Sphere / Accompaniment:** Elderly care, shopping, accompaniment to the doctor, etc...
- **Sociocultural, sporting or educative activities:** hiking guide, sporadic computer lessons, going to the cinema...
- **Home repairs:** repairing a socket, gardening, hanging a picture...
- **House work:** Vacuum cleaning, recipe exchanges, DIY, dog walking...
- **Well-being:** Couching, physical health and exercise, yoga, taichi, meditation...
- **Transportation and mobility:** Errand, shopping, medical appointments...
- **Activities in the community:** Collaboration with association, mediation, language interpretation...
- **Other services:** Computer typing, administrative duties, pet care
- And “everything you are able to do and know how to do”.

The following table show top ten services exchanges.



Source: (Pais y del Moral 2014)

The provided data reflects, as the Modena case, the preference of TB members for social leisure activities (such as museum guided visits, dance sessions, theatre lessons) and wellbeing services (yoga, massage, coaching). However in Malaga, more practical services such as care and domestic work and DIY accounts for higher rates probably because of the profile of membership and (deprived) territory or reference. In any case, neither of them seems to be providing what could be considered traditional social services or substitutes for them.

Beyond the obvious differences between the two TBs, the ethnographic research, participant observation in events and members meetings and the interview with the (professionalized or not) time brokers have shown some relevant shared features: the visibilization of vulnerability and interdependency (everybody needs something, everybody is able to give something: mutual help) as a key elements of TBs upon which a community can be potentiality to build. Facilitating this comprehension is one the major tasks of time brokers (Pepi Sierra, 2014). Not every member show this type of motivation when joining the TB, occasionally this consciousness only arrives after timebanking practice:

“First, I was just looking for a solution for my cats during weekends, afterwards I’ve become in love with this idea of mutual help” (member, blog Modena TB)”.

According to their time brokers, in both cases members' behaviours reflect a lack of "free-riderism". Members frequently "charge" less time than they actually spent in providing the services and they seem more willing/capable of offering services to other members than of receiving them, which seem to be a general trend in timebanking (Papaoikonomou, 2013; Boyle 2013). In some cases members even accumulate time-credits that they don't actually expect to expend, developing a sort of volunteering behaviour (which, in a way, contradicts timebanking), and donating their extra time-credits to other member. These convivial aspects, opposed to the dissolution of social relations and the commodification of everyday life, are one key element which connects timebanking with the idea of new or immaterial commons.

4. TIMEBANKING AND COMMONING

The notion of Commons is a "fuzzy concept" (Berge, 2004). Beyond traditional approaches (both as common-pool resources and well as common property regimes) there is a growing literature focusing on a more general sense of commons, the new commons. "New commons" does not necessarily mean newly evolved or commons created through new technologies. Hess (2008) maps them around 6 main sectors: cultural commons; neighbourhood commons; knowledge commons; social commons; infrastructure commons; market commons; and global commons¹⁰. For Caffentzis and Federici, the commons are not essentially material things but social relations, constitutive social practices. Therefore, although commons are all around us – the air we breathe and the languages we use being key examples of shared wealth – they are created only through co-operation in the production of our life (2014, 101). All these new commons strongly point at collective action, voluntary association and collaboration particularly in the knowledge and neighbourhood commons. As a result big emphasis is now on questions of governance and participation.

"New" evokes a sense of awakening, of reclaiming lost or threatened crucial resources. This is the "new" in many neighbourhood commons. The recent identification of all types of resources as commons belies the important need to see solutions beyond the government-private paradigm. It calls for new or renewed processes of participatory self-governance, particularly of local communities. Some of the new commons literature calls for "reclaiming the commons" (Hess 2008, 38)

In this sense, following authors such as Federici (2014) or Galcerán (2015) it is important a feminist perspective on the commons. Following Maria Mies, Federici (2014) states that the production of the commons requires a deep transformation of our everyday life in order to recombine what the social division of labour in capitalism has separated. According to Federici this opens a process of self-valorisation and self-determination (2014). This seems particularly

¹⁰ One sector can overlap with others, e.g. cultural and neighborhood commons are often intricately related and could be seen as one large sector.

true in the framework of the multidimensional crises. On the one hand, commons are under attack, not only by private powers, but also by the public institutions which were supposedly in charge of their protection and management, and are actually, promoting the privatization and outsourcing of welfare state (Observatorio Metropolitano 2012, 364). On the other, new commons are created as the threats of privatization and enclosure change (Hess, 2008), and flourish initiatives such as TB, urban gardens, food coops or local currencies is a good example of that.

Within this processes Caffentzis y Federici identifies at least two dangers: First, there is a real danger of co-optation. For Public Administrations, supporting TB can be low cost invests with high social returns. This kind of initiatives can be used to recruit unpaid labour and mobilize people's energies for volunteer programs aimed to compensating the major budget cuts in social services. A clear example could be British Prime Minister Cameron's proposal 'Big Society' "On the one hand, there is the new austerity, the biggest package of cuts to public services and benefits seen in decades. On the other hand, there is the Big Society, a major political, social and cultural program of change which is attempting to transform the way public services are delivered by placing a greater emphasis (...) on the role of citizens, communities and private enterprise." (New Economics Foundation 2012)¹¹. Much of these perspectives and the shifting responsibility for welfare away from the state towards community organizations, have actually been going for years in the UK, although it is true that they've become stronger. As a result, although "[t]he cumulative impact of the cuts on people and communities is a complex and emerging picture, which will not become entirely clear for a number of years" (New Economics Foundation 2012), some negative effects are already detectable. For example: the reducing diversity of service provision, the homogenization and weighting of the provider market for key local services that favour larger, and more often than not, private organizations; the reducing organizational capacity of the third sector and its de-professionalization as organization began to eat away at their reserves, lost key staff, skills and their institutional memory; or the disappearance of the people and places that bring communities together. "In this way, communal efforts to build solidarity and cooperative forms of existence, outside the control of the market, can be used to cheapen the cost of reproduction and even accelerate the lay-offs of public employees." Caffentzis y Federici 2014, 97-98). These issues have been debate in different regional TB forums and within TB internal meetings in Emilia Romagna over the last

¹¹ When Cameron came up with the phrase 'Big Society' "it seemed initially to be a re-branding exercise designed to distance the party from Thatcherism and, in particular, the 'no such thing as society' libertarian rhetoric of Thatcher herself" (Kisby 2010, 483). However many of its underlying ideas are very in line with that libertarian rhetoric, for example the implicit idea that the state is bad and almost anything else—be it free market, charities or volunteers— is better or that citizens have a moral obligation to undertake voluntary activity in the community, "to do their bit to keep the free market going or to take responsibility for their own individual welfare needs."(Kisby 2010, 485-6).

decades. In Andalusia, however, the discussion is not so developed, although Malaga TB time brokers raised the issue of City Council taking credit of the success of the TB initiatives

Caffentzis and Federici (2014) identify a second limitation and danger: they can generate new form of enclosure, constructing the commons on the basis of the homogeneity of its members. This entails the risk of deepening social divisions, between who have and have not access to these initiatives. Something that is being discussed within current debates around the idea of sharing economy or collaborative consumption (Botsman y Rogers 2011; Kostakis y Bauwens 2014). A community should not be constructed on the basis of any privileged identity but on the basis of the work done to reproduce the commons and regenerate what is taken from them. It is necessary to reflect about “how a specific community is created in the production of the relations by which a specific common is brought into existence and sustained” (Caffentzis y Federici 2014, 101-3). Given de openness and links to the territory that characterized both case studies this does not quite seem to be applicable to the studied TB. Moreover, in this case the participation of Public Administration in the initiatives may facilitate the inclusion of different social groups in the TB. But, in order to facilitate this, TBs need to be understood not as sector actions but as integrated strategies both in relation to the themes and to the actors involved. In any case, these pages have reflected about the chameleonic nature of timebanking. The wide diversity of the initiatives and of the public programs and actions intended to promote them, does not point to a simple and direct relation between TB and gender, family and care policies.

CONCLUSIONS, OPEN QUESTIONS AND FINAL REMARKS

For more than a decade, all over Europe, timebanking movement grew steadily but unequally and slowly, widening their scope, expanding their networks of connection with other initiatives on the territory (Amorevole et al. 2000, 36; Amorevole 2009). Over the last few years, however, the number of TB initiatives has experience a peak, in parallel to the explosion of many other experiences constructed around the so-called new commons (urban gardens, social currencies, food cooperatives etc.). It is true that the recession has accelerate the mobilization of “traditional” collective practices which act as new practices of communitarian arrangement and management of social needs and demands, characterized by a uncommodified management of common resources. However, this acceleration is to be connected with a process of multidimensional crises involving economic, political, environmental, ethical aspects but also a deep crisis of social reproduction.

This paper has examined public policies related with timebanking in two European regions Andalusia and Emilia Romagna. This analysis has revealed the relatively wide variety of approaches that public administration (regional or local) have adopted with respect to TBs. TBs have been seen as a tool of urban timetable plan, women and youth social engagement, active aging, work&life balance. In addition to this, these pages have examined two specific TB, their history, objective, membership and, in particular, their management model and services exchange. This exploration has shown how TB aims are not fundamentally achieved through the

pure services exchange but through the connections and relationships among the members and the visibilization and revalorization of the non-monetarised spheres. However, as time becomes an innovative lens through which look at urban, cultural, social and economic dynamics and transformations, timebanking reveals lights but also shadows. A fundamental one would be the risk of instrumentalization and denaturalization, especially in a context of dismantling of welfare states and growing inequalities (patrimonial, income, gender inequalities Gálvez y Torres 2010). In this sense, the growing popularity of Timebanking in the UK is connected with the ideas of co-production and personalization of social services and led to the inclusion of TB within David Cameron's "Big Society" strategy. A second possible danger is their reduction to a kind of "gated" communities only intended to specific layers of society.

The future profile of these practices in the future is still to be determined. One main issue, though, is whether they are to be part of a strategy that could lead us to a real post [multidimensional] crises scenario or, on the contrary, they can only be seen as anecdotic, spattered initiatives or survival schemes for an increasingly unequal and unsustainable picture. Big efforts and expectation have been put on TBs and there is a need for rigorous evaluation of their development and impacts. Are they able to keep their autonomy and be sustainable, to question unequal divisions of work and times, to promote real socioeconomic empowerment for people and their communities on the long run?

One major challenge is whether they will be able to connect the necessary struggle over the public defence of public goods and service, with those for the construction of the commons and reclaiming control over the conditions of our reproduction, so that they can reinforce each other. This would necessarily pass through TBs politicization and true engagement with equity, democracy, social justice and social sustainability. The current context does not call for a "simple" defence of "what we had" before 2007 because the system was already in crises. Many people were already out of a social rights system to a high degree linked to employment or formal economic spheres. In parallel, it is urgent a wider public and democratic debate around what are the "worth-living living conditions" that public services should guarantee (for examples what constitutes 'good health-care', what kind of knowledge we need) and how to integrate "life sustainability approaches" within public services logics, this is how to situating care work and people's well-being, and not profits, at the core of the analysis and political practices. In this sense new questions –and expectations- are posed by the emergence of the so-called "new municipalisms" (Observatorio Metropolitano 2014), innovative experiences pointing at getting access to the local institutions through electoral process, proposing new model of understanding institutional politics, governance and citizenship (towards "carezenship" –care+citizenship?). Undoubtedly, the near-future may open a fascinated field for the experiment and analysis of how micropolicies such as TBs could interact with macropolicies of redefinition and relaunching of gender, family and care policies.

BIBLIOGRAPHY

- Addabbo, Tindara, Diego Lanzi, y Antonella Picchio. 2010. «Gender Budgets: A Capability Approach». *Journal of Human Development and Capabilities* 11 (4): 479-501. doi:10.1080/19452829.2010.520900.
- Amorevole, Rosa. 2005. «Banca del Tempo: dieci anni di sperimentazioni e il ruolo delle donne». En *Atti Convegni Banche del Tempo Ivrea*. Ivrea: Provincia Torino.
- . 2009. Entrevista a Rosa Amorevole Entrevistado por Lucía del Moral. Bologna.
- Amorevole, Rosa, T. Aymone, F. Tamburini, y Z. Zangelmi. 2000. *Scambio di tempo e sviluppo di occupazione esterna alla Banca del tempo*. Bologna: ECAP-Regione Emilia Romagna.
- Amorevole, Rosa, y Massimo Guareschi. 1997. *Presentazione della Ricerca. Monitoraggio delle Banche del Tempo attive in Emilia Romagna*. Bologna: ECAP, Regione Emilia Romagna.
- Barbadillo, Patricia. 2008. *Las Características Territoriales En La Composición y funcionamiento de las redes familiares en Andalucía*. Sevilla: Instituto de Estadística de Andalucía.
- Botsman, Rachel, y Roo Rogers. 2011. *What's mine is yours. How collaborative consumption is changing the way we live*. London: Harper Collins.
- Boyle, David. 2013. *ICT4EMPL Report on internet-mediated work exchanges (time banks)*. Seville: Institute for Prospective Technological Studies-Joint Research Center.
- Caffentzis, George, y Silvia Federici. 2014. «Commons against and beyond capitalism». *Community Development Journal* 49 (suppl 1): i92-105.
- Coluccia, Paolo. 2001. *La Banca del Tempo. Un'azione di reciprocità e di solidarietà*. Turín: Bollatie Boringhiere.
- . 2003. «La filosofía della reciprocità: Banche del tempo e sistemi di scambio non monetario». *Ma@m@ Rivista elettronica di scienze umane e sociali* 1. 4, octubre-diciembre 2003.
- Dapporto, Anna Maria. 2006. «Saluto». En *Atti del Convegno regionale delle Banche del Tempo*. Cesena: Regione Emilia Romagna.
- Del Moral Espín, Lucia. 2013. «Espacios Comunitarios de Intercambio. Bien-estar y Sostenibilidad de la Vida. Estudios de caso sobre Bancos de Tiempo en un contexto europeo». Sevilla: Pablo de Olavide.

- Federici, Silvia. 2014. «Feminism and the Politics of the Commons». En *The Wealth of the Commons: A World Beyond Market and State*, editado por David Bollier y Silke Helfrich. Levellers Press.
- Fernández Durán, Ramón. 2011. *La quiebra del capitalismo global: 2000--2030. Preparándonos para el comienzo del colapso de la civilización industrial*. Balabre: Virus editorial.
- Fumagalli, Andrea, Stefano Lucarelli, Christian Marazzi, Sandro Mezzadra, Antonio Negri, y Carlo Vercellone, eds. 2009. *La gran crisis de la economía global*. <http://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00435774/>.
- Galcerán, Montserrat. 2015. «Contradicciones del Estado de Bienestar: vidas in/sostenidas y crisis de cuidados». En *Curso Nociones Comunes*. Barcelona.
- Gálvez, Lina, Paula Rodríguez, y Mónica Domínguez. 2011. «Work and Time Use By Gender: A New Clustering of European Welfare Systems». *Feminist Economics* 17 (4): 125-57.
- Gálvez, Lina, y Juan Torres. 2010. *Desiguales. Mujeres y hombres en la crisis financiera*. Barcelona: Icaria.
- Gisbert, Julio. 2010. «Situación de los BdT en España en junio de 2010 y guía para la creación de BdT». Blog. *Blog Vivir sin Empleo*. mayo 30.
- . 2012. «Situación de los BdT en España en febrero 2012». Blog. *Blog Vivir sin Empleo*. febrero 22. <http://www.vivirsinempleo.org/2010/05/situacion-de-los-bancos-de-tiempo-en.html>.
- Harris, Bernard, Lina Gálvez, y Helena Machado. 2009. «Gender an Well-Being from the Historical and Contemporary Perspective». En *Gender and Well-Being in Europe. Historiacal and contemporary Perspectives*. Surrey: Ashgate.
- Junta de Andalucía. 2010. *El Libro Blanco del Envejecimiento Activo*. Sevilla: Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social. Junta de Andalucía.
- Kisby, Ben. 2010. «The Big Society: Power to the People?». *The Political Quarterly* 81 (4): 484-91.
- Kostakis, Vasilis, y Michel Bauwens. 2014. *Network Society and Future Scenarios for a Collaborative Economy*. Palgrave Pivot.
- Mareggi, Marco. 2002. «Innovation in urban policy: the experience of Italian urban time policies». *Planning Theory & Practice* 3 (2): 173-94.

- Moreno, Almudena. 2007. *Familia y empleo de la mujer en los Regímenes de Bienestar del sur de Europa: incidencia de las políticas familiares y laborales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Morin, Edgar. 2011. *La Vía: para el futuro de la humanidad*. Barcelona: Paidós.
- Mozzoni, Tiziana. 2007. «Vicini di Banca». En *Atti del Convegno regionale delle Banche del Tempo*. Parma: Regione Emilia Romagna.
- New Economics Foundation. 2012. *The New Austerity and the Big Society: interim briefing*. London: New Economics Foundation.
- Observatorio Metropolitano. 2012. «The Commons, social cohesion and the autonomy of social reproduction». *Redefining and Combating Poverty: Human Rights, Democracy and Common Goods in Today's Europe* 25: 726.
- . 2014. *La apuesta municipalista. La democracia empieza por lo cercano*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Pais, Ivana, y Lucia del Moral. 2014. «Confronting digital and territorial time-based exchange initiatives. Time use patterns within digital and traditional time banks in Spain and Italy». En *International Association for Time Use Research Conference (IATUR 2014)*. Turku, Finland.
- Regione Emilia Romagna. 2011. «Banche del Tempo». *Página Web Región Emilia Romagna*, Online.
- Rodríguez Pascual, Ivan. 2008. *La infancia en las redes familiares*. Sevilla: Instituto de Estadística de Andalucía.
- Valor, Carmen, y Eleni Papaoikonomou. 2014. «The nature of exchange in time banks: Mapping the territory and identifying the phenomenon». En *Macromarketing and the Crisis of the Social Imagination 39 th Annual Macromarketing Conference*. Royal Holloway University of London, UK.
- VVAA. 1990. *Le donne cambiano i tempi. Una legge per rendere più umani i tempi del lavoro, gli orari della città, il ritmo della vita*. Roma: Sezione femminile nazionale del PCI.

WORK-FAMILY RECONCILIATION POLICIES AND PRACTICES AMONG DUAL EARNER COUPLES IN ITALY¹

Rosy Musumeci* and Arianna Santero**

PANEL 15 – FAMILIA

Sesión 1: GENDER, FAMILY AND CARE POLICIES IN SPAIN AND ITALY POST-
ECONOMIC CRISIS: (WHAT) CALM AFTER THE STORM?

Preliminary version. Please do not quote without authors' permission

¹ Both authors have participated to the study conception and jointly drafted the paragraphs 1, 4, 5 and 6; Rosy Musumeci has drafted the paragraphs 3 and 5.2, Arianna Santero drafted the paragraphs 2 and 5.1.

* PhD, Research fellow in Sociology, University of Turin. Address: Dept. of Cultures, Politics and Society, Lungo Dora Siena 100A – 10153 Turin – IT; e-mail address: rosy.musumeci@unito.it

** PhD, Research fellow in Sociology, University of Turin. Address: Dept. of Cultures, Politics and Society, Lungo Dora Siena 100A – 10153 Turin – IT; e-mail address: arianna.santero@unito.it

Abstract

This paper addresses two questions: *i*) are reconciliation policies changing in Italy, due to the decline in public spending after the economic crisis, and if so, how?; *ii*) how, in this institutional context, dual earner couples in the transition to the first parenthood define their gendered strategies (Hochschild, 1989) of work-family reconciliation, mediating between preferences and constraints and combining public and private resources? The authors first describe the main 2010-2013 work-family reconciliation and perinatal policies and services in Italy with a focus on Piedmont Region. Then they analyse 68 longitudinal in-depth interviews conducted in the same period and area with 17 middle class dual earner couples *before* and a year and half *after* the arrival of their first child, in order to explore the process through which public interventions are (not) included in reconciliation (planned and realised) practices. Results show the reduction of the opportunities offered to families by public policies. On the other hand, local innovative interventions trying to encourage more equal gender practices (such as support for resigning mothers, integration allowance for fathers taking parental leave) involve a small number of parents, and therefore are feasible in times of limited public expenditure. Qualitative analysis reveals that among the majority of the respondents the mother's presence is considered the best for the child and the father is expected to invest more in paid work. Furthermore reconciliation is seen mainly as a private (female) matter. No greater demand on the institutions to support de-familization seems to be expressed.

Keywords: work-family reconciliation policies, transition to parenthood, dual-earner couples, gender practices, Italy.

1. Introduction

Family policies in Italy traditionally have assumed that the family/kinship (female) networks are the main caring agency (Naldini and Saraceno, 2008). Law 53/2000 defined childcare as a parental (and not just maternal) responsibility, but this policy has not changed very much fathers' behaviours: according to recent national data based on the Italian Labour Force survey (Istat, 2011), among working parents with a child under 8 years old, 45.3% of mothers and 6.9% of fathers have taken parental leave at least once. While other South-European countries as, for example, Spain since the last decade shows a path from a male-breadwinner family models towards dual-earner family patterns, despite austerity seems to have reversed this Spanish "policy shifts" (Léon, 2014), in Italy attitudes and policies tend to remain more stable (Naldini and Jurado, 2013).

This paper addresses two questions: *i*) are reconciliation policies changing in Italy, due to declines in public spending after the economic crisis, and if so, how?; *ii*) how, in this institutional context, the dual earner couples include or not, public interventions in their work-family reconciliation practices?

Answering these questions is particularly interesting in the Italian case, defined a significant example of 'unsupported familism' (Saraceno, 1994) even before the crisis. On the one hand the increased vulnerability of male employment during the economic crisis could redefine the importance of women's work (even if mothers) in dual-earner couples and the need to promote "inexpensive" public interventions could support experimental projects at the local level. On the other hand, the cuts to the public interventions may consolidate the dominant pattern within which de-familization policies supporting the transition to parenthood have a very marginal role.

To conceptualize the ongoing changes in Italy, we framed the practices of reconciliation between family and work responsibilities during the transition to parenthood as influenced, at the institutional level, by the national and local policies to support the work-family balance. We argue that reconciliation policies define a set of constraints and opportunities, through child-care and health services for the birth, parental leaves, economic transfers or other forms of public support. Moreover, from the "micro" point of view of the dual-earner couples of parents(-to-be), reconciliation practices also depend on gender norms and preferences for the care of children that may be more stable over time, and less influenced by the Economic

downturn. We study these themes with an institutional and micro empirical analysis focused on a specific regional context.

2. Theoretical framework

Several theoretical approaches have been used to interpret the ongoing changes in the European welfare systems. A first conceptual lens for the research on local health and reconciliation policies supporting the transition to parenthood is the “gender equality” approach. The international gender studies debates concerned on four issues, each of which has found different solutions in different national contexts: 1) the division between public and private; 2) the distribution of care and maintenance; 3) the welfare models and structures of inequality; 4) the social and political citizenship (Borchorst and Siim, 2009). According to Okin and Fraser, for example, the gender equality in the private sphere of the family, to be achieved through the involvement of men in domestic and care work, is the precondition for achieving gender equality in the paid work and in the public life (in *Ibidem*). According to this view, a welfare system “friendly to women” is not only that which promotes a universal model of breadwinning, in which women take the traditional male roles, but rather a model of universal care, in which both men and women are involved in caring responsibilities. For example the policies developed in Sweden and Norway to involve the fathers in childcare have been implemented in this direction (Borchorst and Siim, 2009). On the one hand, the issue of childcare has entered the European political agenda and the recognition of the care responsibilities has been extended to (workers) fathers. On the other hand, mothers are increasingly requested to participate in the labor market without appropriate recognition neither of the needs nor of the work of care (Saraceno, 2009, p. 53). The issue of the care, in Europe and in Italy, is marginal in the recent debate on *flexicurity* too, which is mainly assimilated to unemployment or training (*Ibidem*). Feminist scholars therefore propose to redefine the concept of autonomy including the interdependence relationships due to give and receive care (Kittay, 1999 and Fine & Glendinning, 2005 in Saraceno, 2009) and to include the (giving and receiving of) care in the rights of social citizenship (Knijn and Kremer, 1997; Nussbaum, 2012). This approach also allows to highlight an ongoing trend. In recent years the utilitarian economic neoliberal discourse on welfare became dominant. The welfare systems tend to be increasingly tied directly to the citizens’ participation in the labor market, shifting

the emphasis in the political debate from the issue of care and gender equality (Borchorst and Siim, 2009; Naldini and Saraceno, 2011).

In the light of this, in our research we will verify if in Italy during the crisis the local policies confirm this trend mainly to support employment (women's participation in the labor market paid) at the expense of interventions addressed to encourage and increase the participation of the fathers to childcare responsibilities.

Other scholars have pointed out that the European social policies in recent years have been redesigned by adopting the perspective of "social investment". Children and young people have become the new target, the policy objectives are focused on learning, employability, human capital for the future (and the gender inequalities remained in the background, assimilated to other forms of discrimination and inequality) (Jenson, 2009). This perspective in Italy (and also in Spain) has resulted in a return to "familialism" patterns of social policies (León and Pavolini, 2014). Ronchi (2014) showed that in Italy during the economic downturn, "the fiscal space available to welfare recalibration is thus further tightened" (p. 1). During the crisis Italy has continued to put financial resources on old social programmes, going against the prevailing tendency in the EU.

In the paper we will control whether the focus on the future human-capital is really the main concern of the regional reconciliation policies and if this results in fewer resources for the present situation (gender inequalities in the structure of the labor market).

Furthermore, according to Ferrera (2013), in the increasingly open and knowledge-based economies, a new ideological synthesis overcoming the neoliberal approach on the discourse on welfare has gradually established called "liberal newwelfareism". It aims to combine notions drawn from the liberal tradition (freedom, market efficiency, open economy, "individuality", equal opportunities) and from the Social Democratic one (solidarity, redistribution, inclusion, universalism). The transformative potential of the "liberal newwelfareism" however, according Ferrera, is strongly constrained by the intransigence 'rigorous' of EU economic authorities, by the monetarist and conservatism fiscal management and by the weakness of the European social dimension. We will try to see at the level of regional policies during the economic crisis in Italy, if the emphasis is on "recalibration" or if local policy makers are trying to maintain, despite the cuts to public resources, redistributive measures in support solidarity.

Finally, as for example Saraceno (2013) explained, the crisis going on in European welfare states is not only financial². The fact that public discourse strongly focused only on this dimension and “austerity” has become the dominant approach supported by the BCE and by the EU reduces both the democratic decision making and “the space for a constructive change” (p. 358), with increasingly asymmetrical decision power in the European Union. The paper discusses good practices for gender equity at the local level, and how the context support or discourage innovations.

We try to explore these issues by referring to the Hochschild’s definition of “reconciliation strategies” (1989). According to this definition reconciliation strategies are gendered action plans that individuals develop to cope with the gap between their values and their belief concerning what is “the best for the child”, their economic opportunities and constraints, the different family obligations (i.e. toward the grandparents), needs and gendered expectations of care and work for mothers and fathers within specific cultural, work and institutional contexts; and by the existing reconciliation policies.

3. The Italian context during the economic crisis³

During the period in which the work-family reconciliation and perinatal policies and services were surveyed and the interviews with the dual earner couples expecting their first child were carried out (2010-2013), Italy is suffering, like many other countries, the consequences of the economic crisis. Many institutional, economic and social changes, related to it, in this country seem to challenge the sustainability (not just economic) for the younger cohorts of both the assumption of parental responsibilities (reproductive choices). Moreover, also the condition of parent-worker is struggling with the childcare and the paid work reconciliation.

First of all, unemployment (and NEET) rates, among young and young-adult people, and of the share of temporary employment, already higher in Italy than in other European countries, have increased further, both in the private sector and in the public administration. In

² Saraceno identified three crisis: 1) “a crisis of efficacy and appropriateness, in the face not only of the problems raised by the economic crisis (mass unemployment, growing poverty), but by demographic changes and changes in women’ behaviour”. 2) “a crisis deriving from increasing tensions – strengthened by the financial crisis – between the need to innovate and the resistance of a large part of the population to changes that it perceives as risks, particularly in a situation of declining resources and where the public discourse often points to the «traditional welfare» as the culprit. 3) financial, within a weakening of national decision making power (Saraceno, 2013, p. 340).

³ This paragraph drew on the article: Bertolini S., and Musumeci R., (2014). Diventare genitori in tempi di crisi: verso una ritradizionalizzazione dei ruoli di genere? (translation: Becoming parents in time of crisis: toward a re-traditionalization of gender roles?) *Sociologia Italiana. AIS Journal of Sociology*, n. 4/Ottobre.

particular, the so-called “block in turnover”⁴ in the public administration, imposed to save public money, has had a multiplicity of perverse effects.

First, it has depowered public services essential for the individuals and the families, as education and healthcare⁵. Secondly, resulting in a decline in the total number of public sector workers, it has reduced drastically for the younger cohorts the possibilities of stable and guaranteed employments. Not only. It has reduced both for mothers and fathers, the availability of jobs whose working schedule were more easily reconcilable than those in the private sector with the family responsibilities. The share of young people in the public administration is comparatively low: in 2012 the average age of public employees in Italy was more than 48 years and in 2011, only 4.2% of the total public workers is less than 29 years old while the 16,8% is 30-39 (Ragioneria generale di Stato). These processes, already evident before the economic crisis, it has strengthened.

Among the phenomena that contribute to make uncertain in Italy, in the years of the crisis, the living conditions of young-adult and complex for them to manage family and work responsibilities, there is also the contraction of the already scarce resources and investment both in public policies and in company solutions in supporting the family and in facilitating the reconciliation between paid work and childcare (Naldini and Jurado, 2013).

Public policy and firms responses in this area are not neutral and can make the difference in terms of effects they may have on the balance (or imbalance and inequality) between the genders, on the division of paid and unpaid work within the couples, and on the distribution of the occupational and economic risks caused by the economic downturn. In this respect, Nielsen and colleagues (2012) argued that the effects of this crisis on contemporary mothers’ and fathers’ lives vary across countries because the European governments have responded very differently to the new needs of families. For example, in some Northern European countries, “employers are encouraging both woman and men workers to reduce working hours in order to avoid redundancy” (p. 138) creating opportunities “for more equitable parenting”. Always in this respect, other scholars have claimed that “welfare states can promote young families in uncertain economic times” (Grunow, 2011).

From this point of view, the Italian case presents some ambivalence.

The Italian public spending for family (monetary transfers, services and tax breaks), in the last years, is stationary (Ascoli, 2011) and less generous than in other countries: in 2009 1.58% of

⁴ In Italy only 1 public worker out of 5 retiring can be hired.

⁵ Education and health (together with the regions and the local governments) are the sectors which employ about 70% of the overall public occupation (Ragioneria Generale dello Stato).

the gross domestic product (the OECD countries average is 2.61%, OECD, 2013). There were cuts at local level also, particularly cuts to services for early childhood. According to Istat (2013) the spending power of Italian municipalities is strongly conditioned by the constraints of the Internal Stability Pact (“Patto di Stabilità Interno”), the economic crisis and the reduction of state transfers to finance social policies⁶.

Regarding the firms, in the very early years of the crisis, the tendency to break and/or to reduce the rights of working parents has increased: between 2008-2009 about 800,000 mothers who were working or had worked in the past said they were fired or forced into a position because of pregnancy. This share is around 14% for mothers born after 1973 (which is the same cohort to which the most of the women interviewed as part of the qualitative study object of this paper belongs) (European Commission, 2012).

And, in 2007-2011, in Italy the *last-in-first-out* principle (that is, the tendency of the firms to not renew temporary contracts rather than to fire their employees) is mainly applied with regard to women: in fact, in the years of crisis there has been a slight decrease in the share of temporary employment for women (*Ibidem*).

Ambivalent are also the data on female and male participation in paid and unpaid work. The participation in the labor market has grown for women (especially in the center and in the south of Italy) while it has reduced for men. In the same period the proportion of dual earner couples has decreased (-3.7%), largely in favor of the share of female breadwinner couples where the woman is the only breadwinner (+ 3.4%) (*Ibidem*).

Following Istat in the province of Turin in 2013 compared to 2010, employment rates of 25-34 years old men and women which (with the cohort 35-44) is the reference population of our group of respondents, have reduced especially among men (-6.7% between them, -6.2 % between the women). Among 35-44 years old women, the employment rate has increased (+3.4%) in the four-year period, while among men has reduced. On the contrary, unemployment and inactivity rates increased (+ 4.8% for both men and women) (+ 2.9% for the first, 2.7% for the second).

Finally, as regards the unpaid work, the results of the analysis of data collected at the national level in three surveys on time use (the last of which was conducted between 2008 and 2009,

⁶ According to Istat (2013) the hugely growth of the public spending for crèches net of the cost paid by users (2004-2011 +46,4%), in 2011 markedly declined (+1,5% in 2011 compared to 2010). For the first time, in the same year, the number of children enrolled to public crèches declined, even if slightly (-0,04%). In the same period (2004-2011) on average, municipalities have spent 397 euro per year for each child resident in 2011, compared with 498 per capita in 2004.

when the recession was just started) suggests that the recession may have slowed a clear trend towards a rebalancing of unpaid work toward men (Istat, 2011).

4. A multimethod research

We first describe the main 2010-2013 changes in the Italian institutional and occupational context and in particular in work-family reconciliation and perinatal policies and services with a focus on a Region, Piedmont, where the female employment rate is higher than the national average and the percentage of families using early childcare services is similar to the national average⁷ (Istat, 2013).

With reference to the regional (Piedmont Region) and local context (the municipality of Turin) a survey of interventions supporting the family and work reconciliation and in favour of the childcare was carried out⁸. In doing that attention was paid also on services and initiatives aimed to prepare man and women to becoming parents and to assume the parental roles (for example, the prenatal and postnatal courses).

Policies and services around parenthood have been surveyed using a form aimed to collect the following data for each intervention:

- Goal
- Target
- Legislation
- Territorial area
- Admission criteria and access procedures (e.g. waiting list)
- Type of managing and type of funds, partnerships and agreements
- Number, qualification and salary of the workers involved
- Cost of the service
- Number and socio-demographic characteristics of the users
- Contribution paid by users
- (internal/external) Processes of communication, evaluation and monitoring

⁷ In Piedmont Region the share of children 0-2 using a public childcare service is 14,9% vs the National average 13,5% (Istat 2013). The Italian regions where this shares are highest and lower are respectively Emilia Romagna (26,5%) and Calabria (2,5%).

⁸ The “Practices and Policies around Parenthood. Work-family balance and childcare in multicultural contexts” project is coordinated by Manuela Naldini and co-funded by the Compagnia di San Paolo and the University of Turin. It is also part of the TransParent Project – “International and national studies of the transition to parenthood” coordinated by Marie Evertsson (Stockholm University) and Daniela Grunow (Frankfurt, Goethe University), which includes countries characterized by different welfare state regimes (Czech Republic, Germany, Poland, Spain, Sweden, Switzerland, the Netherlands).

Official data were supplemented with interviews and conversations with key informants.

Then authors analysed by Atlas.ti7 longitudinal in-depth interviews conducted in 2010-2013 in the same Region (in particular in Turin and its surrounding area) with 17 middle class dual earner couples *before* and a year and a half *after* the arrival of their first child (n=68), in order to explore the process through which public interventions are (not) included in reconciliation - planned, modified and realised - practices.

The work-family reconciliation and perinatal policies and services were analysed and the interviews to the Italian dual earner couples at the transition to their first child were collected within a multidisciplinary research project whose main objectives are: *i)* to analyse social, cultural and institutional variations in the gendered policies and practices of parenthood and *ii)* to assess and evaluate the extent to which the Italian welfare state system, through its normative regulations and patterns of social provision for parents, contributes in shaping gender equality, child wellbeing, and work-family balance, which are three official policy goals at the national and European level.

The parents-to-be were interviewed separately before (I wave) and 1½ years (II wave) after the arrival of their first child between 2010 and 2013. At the time of the I wave interviews, the majority of our respondents were 30-39 years old, had a high-school diploma or university degree, and had a skilled job. In half of the cases, the couple's net income was a maximum of 3000 euros, and the wage gender gap between her and his incomes was at least 500 euros. Only in the case of 5 couples did both partners have a permanent employment contract, while in 12 couples at least one partner had a fixed-term contract (6) or was self-employed (6).

The interviews lasted on average between two hours and two hours and half; they were recorded and later transcribed.

The analysis was carried out through the software Atlas.ti7. The authors encoded recurrent themes and narratives on childcare arrangements, both planned (prenatal interviews) and concretely realized (postnatal interviews). Then, they constructed a typology of reconciliation strategies to illustrate how and whether public measures are included and to investigate preferences, constraints and motivations used by the parents to argue or negotiate their choices.

In the following paragraphs we present the results of our analysis.

5. Regional public interventions

5.1 Local policies and interventions in favour of family-work balance between innovations and reduction of initiatives

One change in the European policies on parenting is the in increasing local responsibilities (Knijn, 2015). Italian Regions have authority to intervene legislatively to remove all obstacles to effective gender equality since the Constitutional Reforms of 2001 and 2003. The territorial “structural imbalance in the allocation of public resources” and “the regional differences between the more urban, economically developed north and the rural, agricultural south still persist” (León and Migliavacca, 2013, p. 36). Despite the fragmentation of the regulatory framework in many Italian regions, according to Italian Ministry of Labour and Social Policy, Piedmont has developed a coherent set of interventions (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2012) and a regional welfare “efficient” in supporting the work-family balance (ISFOL, 2011). Regional implementation of national policies relates to:

- a) Designing the type of intervention and determining who is the eligible target of beneficiaries. We will see that this aspect is increasingly important given the current reduction of the public resources.
- b) Redirecting the financial resources in case of variation from the initial budget. For example Piedmont Regional officials has established to allocate the residual funds from “Intesa 2010” and “Intesa 2012” (see note n. 10) for measures sustaining the diffusion of part time, job sharing and job rotation, also for supporting employment during the spending cuts. Other residual funds have been used to support the unemployed, once depleted during the crisis the resources for layoffs.
- c) Activating or not initiatives on areas that are already “covered” by other interventions. The Piedmont Region for instance decided to not using national funds for measures already existing initiative financed with European Social Fund 2007-2013.
- d) Allocating the amount of funds for the single sub-actions eg. communication (crucial for promoting innovations, and because the most needed are hard to reach);
- e) Coordinating efforts with other regional services (such as for example using the Regional call center for giving the beneficiaries information on the innovative projects and avoiding additional costs).

- f) Defining the beneficiaries and governing the partnerships created in order to achieve local political objectives (i.e. gender equality not only in the labour market but also in care responsibilities).

The local level of reconciliation policies appears therefore important to shaping the constraints and opportunities within which parents define their reconciliation practices.

The main 2010-2013 Regional interventions supporting the reconciliation between work and family responsibilities⁹ financed with the biennial *Fund for Reconciliation between Time for Life and for Work* - “Intesa di Conciliazione per Tempi di Vita e di Lavoro”¹⁰ 2010 and 2012 have been: support for flexible job organization and working-hours i.e. telecommuting; funds for childcare services 0-3 years in municipalities without public and private services; funds for company or territorial childcare services in the workplaces, in particular in rural areas; integration allowance for fathers taking parental leave while the mother returns to work (project *Together with Dad* “Insieme a Papà”); refresher and training courses for women absent from work for long period; support for the development of Time Banks (fig. 1).

The Equality Councillors (“Consigliere di Parità”) are public officers operating at national, regional and local level in order to encouraging equal opportunities and to contrasting gender discrimination at (public and private) work, according to the Directive 2006/54/EC and the Code for Equal Opportunities between Men and Women (Legislative Decree no. 196/2006, amended by Legislative Decree no. 5/2010) on the anti-discrimination legislation. In addition to the institutional activities realized by the Equality Councillors in all Italian regions¹¹, the Regional Equality Councillors of Piedmont promoted the following initiatives: training actions on family-work balance during prenatal courses for both the parents (project *We share with Dad* “Condividiamo insieme a papà”); the Guide *Our greetings between opportunities and rights* on the transition to parenthood for mothers and fathers; the *Guidelines for Gendered Secondary Bargaining*; the study *Equality 1 and 2* about gender relations in

⁹ The Department of Social Affairs and Family Policies finances the local childcare services. The Labour Department for Industrial Promotion and Development of Entrepreneurship, Cooperation and Equal opportunities for All, with the Cabinet of the Presidency of the Regional Council deals with inter-institutional relations and work-family balance issues. The report therefore focuses on initiatives supporting work and family reconciliation promoted by the Sector Equal Opportunities - Labour Department (“Settore pari opportunità - Direzione Lavoro”). Other projects of the department are: measures contrasting inequalities due to ethnic origin, gender, skill level, etc. in the labor market, initiative supporting Corporate Social Responsibility and entrepreneurship.

¹⁰ State-Regions Joint Conference, Department for Equal Opportunities and Family Policies, “Pari opportunità – Politiche della Famiglia – Lavoro e Politiche sociali – Economia e Finanze, art. 8, comma 6, L. 5 June 2003, n. 131, n.26/CU.

¹¹ Counseling on the working parents’ rights and the normative resources, elaboration of local data on work-family balance and best practices; legal mediation with employers; legal advice for cases of secondary bargaining.

companies with more than 100 employees; a research and actions to support the re-employment of resigned mothers (project *Support to overcome the Alternative “Workers or Mother”* S.L.A.L.O.M. – “Supporto al Lavoro per superare l’Alternativa Lavoratrice o Madre”).

The City of Turin, the regional capital, has carried out initiatives to program more family-friendly opening hours of shops and services, entertainment territorial projects, the projects *Youth Voluntary Service* and *Senior Civic* supporting services for families and children, telecommuting; support to foreign families and nomads who want to use the care services for children 0-6 years.

Among these initiatives, two are particularly interesting for our analysis.

Together with Dad

The Equality Councillors had an important role in proposing new concrete and feasible initiatives, starting from the parents’ reconciliation needs identified. One of their proposals was the initiative *Together with dad*, realized with the Sector Equal Opportunities - Labour Department of the Piedmont Region. This initiative consists in the provision of a economic contribution of 400 euro per month in addition to the allowance of 30% of the salary paid by the National Institute of Social Security, targeted at fathers (biological, adoptive or foster parents) employees, who choose to take the parental leave (“astensione facoltativa dal lavoro” D.Lgs. 151/2001) in the first year of their child's life, for at least a month, while the mother returns to work, if the mother is employees in the public or private sector. The self-employed mothers have been excluded for controlling the mother returns to work while her husband takes parental leave. Despite the criticisms raised by this decision, the political objective of trying to modify the gender norms regarding reconciliation prevailed.

The applications received by the Region since the beginning of the project to October 2013 were 182, from 169 fathers mostly aged over 35 and higher or middle educated. Around the 6% are repeated applications (fathers who have requested the contribution for 2 or 3 times, for discontinuous months of parental leave or for different children). Despite a lot of information on the mothers is missing, according to available data, the level of education of the mothers seems higher than that of their partners (source: our elaboration from Piedmont Region official data on applications). Although this project still involves very few families, it remains interesting because it tries to answer one of the reasons why, as we argued in the second part of this paper, the Italian fathers do not take the parental leave: the economic constraints.

S.L.A.L.O.M. Support to overcome the Alternative “Workers or Mother”

This project is motivated by the fact that the phenomenon of women resigning within the first year of the life of their son / daughter is strongly numerically consistent in Italy: 19,017 female workers in 2010 and 17,175 in 2011 have withdrawn (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2012). According to the Italian Statistical Office one out of 4 Italian women after the maternity exit from the labor market and 67% declare to resign because of the impossibility of reconciling family and work (Istat, 2012). Hence the attempt to propose a local intervention in Piedmont.

The project was the construction of an integrated model of intervention including prevention, taking charge of the woman who had resigned by specialized social workers, techniques of active job searching, counseling and orientation, training for empowerment and reinforcement / upgrading of skills (i.e. with practical exercises on the job interviews in a neutral place to prepare the mothers the return to work; individual interviews to enhance the previous training and professional experiences, courses on time management and seeking for organizational formulas useful to reintegrate into the labor market). This action-research has involved the resigning women registered on the database of the Territorial Directorate of Labour of the Province of Turin in 2009 (631 cases). It took place in 2012 along three phases 1) a quantitative study of the socio-demographic characteristics of resigning women; 2) a qualitative study of family conditions and work, critical event of the resignation, the vision of self and of the labor market, perceived training needs and future prospects; 3) specific actions to support the re-employment after maternity (393 mothers contacted, 38 participants).

The exam of the policy making and of the governance of these initiatives shows that the regional context investigated is characterized by inter-institutional synergy around common goals and processes of transfer of “good practices” expanded to include other categories of beneficiaries or other territories.

Interventions turned their attention mainly on female employment, less on the objectives of equity in the gender division of paid and unpaid work, in line with the most recent European Union concerns and with the OECD’s “inclusive liberalism” (Naldini and Saraceno, 2011).

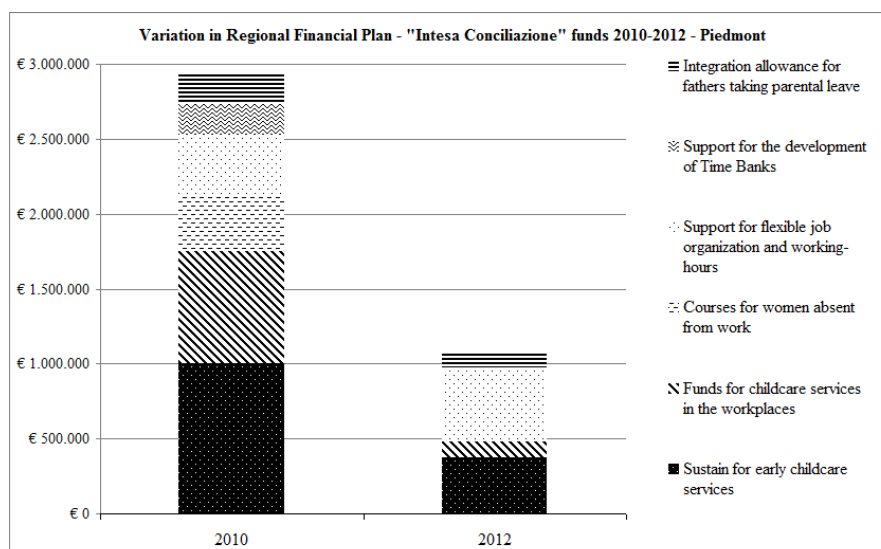
Experimental projects and interviews with the regional officials and administrators showed also attempts to change a corporate culture and company climate still not very family friendly and to use national resources to respond to specific local needs.

Regional autonomy has therefore allowed the Officials of designing initiatives not only to support the existing models of reconciliation (the “confirmatory” policies) but also to promote innovations.

Although not always the local best practices are disseminated and replicated in the national territory, for example the project *Together with dad* devised locally and financed by Intesa 2010 in the line of action “innovative and experimental interventions”, was taken over in Intesa 2012 as a new specific type of action “promotion of parental leave for fathers”, who were later joined by three other Italian regions (Campania, Emilia Romagna, Trentino).

The implementation of innovative interventions, already hampered by bureaucratic procedures, is constrained by the reduction of national funds after the economic downturn, for which it is difficult even to maintain projects already underway. In particular, during the crisis the funds for conciliation have been reduced from EUR 38 million and 700 thousand in 2010 (for Piedmont 1 million and 77 thousands euros) to 15 million in 2012 (of which 2 million and 929,000 euros for Piedmont, see fig. 1) and more substantial cuts are planned for the future.

Figure 1 - Reduction in funds for the reconciliation of work and family during the economic downturn -



Source: Elaboration from www.regione.piemonte.it accessed online on 15.01.2015.

Note:

2010 DGR 36-396 26/07/2010; DGR 45-1302 23/12/2010; D.D. 447 18/08/2010; 2012: DGR n. 11-5240 21.01.2013. In 2012 plan, the funds for father taking parental leave have also used for training on family-work balance during prenatal courses (project *We share with Dad*).

Figure 1 also shows that “Time banks” and “Courses for women absent from work for a long time” were no longer funded, and the other actions have strongly received less economic resources.

The desires for the future expressed by the regional officials and administrators encountered are to maintain the type of services and initiatives so far structured, and also to push towards a “cultural change” primarily in the sense of a more equitable presence of women and men in the market labor. The resources allocated during the crisis are trying to influence the organization of job and workplaces’ climate, trying to mitigate the consequences of dominant assumptions on family solidarity, parental dependencies and mutual obligations between genres and generations. However, they also respond to the pressures derived from the need to support employment.

The accompanying measures provided for many of these projects (training, communication, monitoring and promotion) should be further reinforced. There are not yet experiences regarding a greater involvement of fathers in childcare comparable to those carried out on the (re)integration of the mothers in the labor market. The creators of experimental projects are aware of the importance of this issue and of cultural resistance that it meets, as well as of the opportunistic uses of the few existing interventions supporting involved fathering.

The local policy makers promoting innovations have also mentioned the crucial role of training and “intermediaries” such as health services, workplaces, schools and educational services, to legitimize practices of work-balance less family and mother-centred.

Initiatives trying to overcome the dominant gender norms, are especially interesting for the process by which they have been built and implemented at the national level, however remained limited to a small number of beneficiaries. Not only because of their relatively limited dissemination (*Together with Dad* was communicated through radio, web, call centers and prenatal courses and SLALOM from the institutional complete list of the target population) or because of the selectivity of the admission criteria (employed parents are still a pool of beneficiaries rather large). Also other reasons count, rooted on individual preferences and on the perception of non-normality of more equitable division of care and work responsibilities between fathers and mothers.

5.2. Health and social services in the area of the perinatal care ¹²

Considering public maternal and child (health) care services in this paper in our opinion is useful for different reasons.

First, for its potential interconnections with other welfare services, policies and instruments especially addressed to facilitate families' childcare and paid work reconciliation, to promote gender equality and an equal sharing of childcare between the partners. Interconnections, for example, in the sense that prenatal and postnatal experts and services, in this phase of the life course of women and men, (future) mothers and fathers, (as also mentioned in paragraph 5.1) can play a crucial role in shaping parents' choices about the childcare and in the implementation of family policy. Previous studies have shown little interest in the relation between family policies and the professional domain (Veltkamp and Grunow, 2012).

As international literature states, the *front-line* operators are relevant actors in the process of social construction of the welfare services users (Rosenthal and Peccei, 2006) since – is demonstrated – they influence in different way the delivery of these services and the pursuit of the policy goals defined at institutional level (Lipsky, 1980; Prior and Barnes, 2011; Dubois, 2010; Bjerregaard, 2011).

In this sense, in Italy information carried out by professionals, like gynaecologists, midwives paediatricians, about family-work reconciliation instruments is very little promoted and is not given to eligible people in a systematic way and this varies very much according to local governments' policies on reconciliation matter. In Piedmont Region (the local context where we have conducted our study), in the year of our survey an action aimed to promote among the fathers the use of parental leave and a more equal sharing of the childcare with the mothers (“Condividiamo con Papà”), have been projected and experimented inside Hospital prenatal courses (Bertolini *et al.*, 2014).

Experts and professional women and men meet in the healthcare pathway before the baby's birth (during the pregnancy) and after that are not only *relevant actors* in the process of social construction of the welfare services users but are also important *relevant others* in the process of social construction of parental roles. In particular, science and scientists contribute to construct the so-called good, adequate motherhood and fatherhood (Favretto and Zaltron, 2013). In fact, “far from being common-sense [...] science' tends to get mobilized, interpreted and used in contemporary parenting discourses” (Bruer, 1999, Wall, 2004 and 2010, and

¹² This part of the research project “Practices and Policies around Parenthood. Work-family balance and childcare policies in multicultural contexts”, partially drew on the previous research project “Culture e pratiche nella gestione dell'evento nascita a Torino” (translation: Cultures and practices in the assistance of the birth in Turin). Scientific coordination: Balsamo, F., Naldini, M. and Todros, T. (CIRSDe), 2010.

Wilson, 2002 in Faircloth, 2010, p. 1). And the same scientific culture and professional expertise push toward that Hays (1996) defines *intensive-mothering* model on the one hand, while on the other, they encourage fathers to be involved to some extent in child rearing and care (and before that, in pre-natal and maternal health care), “in the belief that involving men as early as possible lays the foundation for better, more involved fatherhood” (Draper and Ives, 2013).

In Italy, like in many other countries, the models of assistance to the birth have gradually moved from a “medicalized” model toward a more “humanized” model. In the medicalized model is implicitly asked to the woman to rely on the doctors and midwives maintaining a collaborative approach aimed to complain with experts’ directives and interventions considered useful and indispensable for the success of the childbirth and then of the baby feeding. The humanized model instead is more attentive to the needs and to the human feelings of the mother and of the child; it is aimed at encouraging the mother’s autonomy in making decisions that affect their health and that of her baby in a perspective of empowerment in which not only the operator has the knowing of the birth (and also of the postnatal period) but also and especially the woman who should be helped to put in practice his endogenous skills.

In the years of the economic crisis, the years when we have realised our survey, Piedmont Region is involved in a general reorganization of the public supply of social health assistance services during the pregnancy, the childbirth and the postnatal period (the so called “Percorso Nascita”=“Pregnancy Care Pathway”¹³). Its main declared objectives are to improve the continuity in the public assistance delivered to the women and their babies and to increase the level of integration between different services and different experts, in different phases of the birth path and at different levels (Hospitals, Family planning clinics=Consultori, and so on); the promotion of the so-called “humanization” and of the physiology of the entire birth pathway, and the reduction of its medicalization. To the abovementioned goals we have to add the need to save public money that long preexists the period of economic crisis; already in the previous decade, the Italian welfare system had shown his inability to meet the growing demand for social benefits and assistance coming from the civil society cause the fiscal crisis of the State and the growing budget deficit. In the light of this (and of the will to promote the physiology of the birth and to reduce its medicalization too), for example, the number of free of charge echographies provided to pregnant women living in Piedmont region and choosing

¹³ Public pregnancy, childbirth and postpartum care pathway referred to DGR 34-8769 of 12 May 2008.

the public pathway of assistance to the birth has been reduced to 2 and some hospitals and Obstetric Units (=Punti Nascita) have been closed too, or (it has been decided) will be closed in the following years.

The operative instrument for the general reorganization of the public assistance during the pregnancy and the birth in Piedmont region is the “Agenda of Gravidanza” (=Pregnancy Diary) which “is an integrated management of essential information for the pregnant woman to be used by caregivers for recording her clinical data, by the woman herself to follow and understand her Pregnancy Care Pathway (=Percorso Nascita) and by both together to improve communication and understanding¹⁴.”

The “Agenda di Gravidanza” is being offered by the Piedmont Region to every pregnant woman and it makes available to her information, dates and deadlines, suggestions and forms to fill in with her own data in order to make each Pregnancy Care Pathway (“percorso-nascita”) accessible and respectful of the personal choices of each woman. Access to services may be:

- direct, without the need of a specific “impegnativa” for “consultori” (Family planning clinics) and Punti Nascita (Obstetric Units);
- indirect, needing a specific “impegnativa” for specialized surgeries and test laboratories.

All “impegnativa” for basic health services that women need during her pregnancy are available inside the Agenda di Gravidanza and are ticket-free. In case of high-risk pregnancy, each doctor of the National-Health-Service will specify additional health services that will be ticket-free only if he will specify the exemption-code and the week-of-pregnancy at the time of request (*Ibidem*).

Our analysis showed some critics aspect in the implementation of the Pregnancy Diary (Agenda di Gravidanza): it was determined that it would have been translated in the languages of the more representative communities of immigrants in Piedmont (English, French, Spanish, Arabic and Romanian) but still today it has not been translated and it is distributed only in the public Pregnancy Care Pathway.

Furthermore, in Piedmont, if public services encourage to some extent the co-parenting and the active participation of fathers in child rearing and care since the very first days of baby’s life (and before that, in pre-natal and maternal health care) (as for example, the

¹⁴ Source: “An introduction to the Agenda di Gravidanza” available at the following link:
<http://www.regione.piemonte.it/sanita/cms2/documentazione/category/12-agenda-di-gravidanza>

abovementioned “Condividiamo con Papà=Sharing whit dad¹⁵”), on the other hand, a part of services seem to go in opposite direction to this: during the prenatal courses it is often expected the involvement of future fathers to just one meeting (on the occasion of the visit of the labor and delivery room) and in the nights immediately after the childbirth in many public birth centers, for normalizing needs, is not allowed to the puerperal to be assisted by the partner-father.

Finally, little or no connection appears between the Sant’Anna Hospital Homebirth Service (the only one public and free of charge Homebirth Service in Italy) and other services such as public Family planning clinics (Consultori pubblici). Moreover, the low number of obstetricians dedicated to this service seems to make unanswered a part of potential people’s demand for homebirth (that means to some extent demand for “humanization”)¹⁶.

But what are the main strategies of reconciliation between paid work and childcare planned and implemented by Italian dual earner couples in their first transition to parenthood within this local context? Answering to this question is the goal of the following paragraph.

6. Situated reconciliation practices¹⁷

The purposes of this paragraph are:

- To describe the family and work reconciliation strategies planned (before the childbirth) and realized (after the birth) by Italian couples in transition to parenthood;
- To examine, within the wider care arrangements planned and concretely experimented, the (not) inclusion of public interventions such as prenatal and post natal health services, parental leaves and childcare services;

¹⁵ “Condividiamo con i papà” is an action promoted by the Regional Equality Councillor, the association “the Circle of Men=Il cerchio degli uomini” and the OIRM-S. Anna Hospital, the largest maternal and child hospital in the city. The action aims to sensitize, within the prenatal courses, the future fathers to equally share the childcare with their partners and the related responsibilities.

¹⁶ The great part of the users of this service are women aged on average 33 years old in 2010 (in 2011 and 2012 the age is higher: 35), with high or medium level of education, almost Italians.

¹⁷ As said in note 7 the interviews with the first-time Italian parents were collected within the “Practices and Policies around Parenthood. Work-family balance and childcare in multicultural contexts” project that is coordinated by Manuela Naldini and co-funded by the Compagnia di San Paolo and the University of Turin. It is also part of the TransParent Project – “International and national studies of the transition to parenthood” coordinated by Marie Evertsson (Stockholm University) and Daniela Grunow (Frankfurt, Goethe University).

With reference to the analysis of the antenatal interviews, this paragraph in part stems from Bertolini, S., Musumeci, R., Naldini, M. & Torrioni, P.M. (2014). The Care of the Baby: a Family Affair in Italy, *Carlo Alberto Notebooks*, 349/April, pp. 1-42. [http:// www.carloalberto.it/assets/working-papers/no.349.pdf](http://www.carloalberto.it/assets/working-papers/no.349.pdf) At the time we write, the writing of works specifically addressed to analyse the different aspects of the postnatal interviews is in progress.

- To identify recurring narratives about meanings and motivations from the point of view of fathers and mothers.

12 out of 17 couples were asked to answer to a battery of questions on the use of perinatal services and to indicate the level of satisfaction about it. Most of these couples have used public perinatal health services (especially prenatal courses and public hospitals for the birth) and after the childbirth expressed high degrees of satisfaction. Only 4 out of these 24 interviewees (all men but one) declared they did not know services as Family planning clinics (=Consultori) and among the (10) interviewees who used them 9 declared to be “very much satisfied”. A small number of interviewees used the Home Birth Services of the S. Anna Hospital.

As already shown by recent analysis on prenatal interviews to these couples (Bertolini *et al.*, 2014), in the discourses on plans and ideals for childcare arrangements the mother's presence is considered “the best for the child”, especially since all couples believed in breastfeeding the child as much as possible. The father's presence is often thought to be more as a support to the maternal role. The couples prefer the childcare provided within the family context. Services for very young children are not considered as an alternative to family care during the first year of life. Reconciliation is seen as a private matter. So couples' ideal plan is that the mother takes a long period of parental leave (permissions and vacancies) to take care of the child in the first year of life.

No greater demand on the institutions to facilitate reconciliation between work and family life are expressed before the childbirth.

Childcare practices after the baby's birth confirmed that couples tend to (asymmetrically) mediate the impact of having a child on paid work. How and why couples integrate and combine parental leaves, public and private care services, support from parental and informal network (especially grandparents) and the redefinition and/or reduction of working time (especially for mothers)?

Taking the parental leave is a very gender-based choice (Bertolini *et al.*, 2014). Arguments used most frequently by the fathers to motivate their decisions of not taking parental leave refers to two types of reasons, usually presented together: 1) belief that “the best for the child” is the mother presence and the cultural norms in the workplaces and the expected negative sanctions from employers and colleagues, who are not expecting such behaviour *from a man*; 2) the “opportunity cost argument”, according to which “it is more costly to lose 70% of his salary than 70% of her salary” and, especially in a period of economic crisis, the fear of

loosing their on jobs or to not have the labour contract renewed when this is temporary. Also career, personal work orientation or moral obligations towards the company are taken into account.

Two out of 17 fathers take permission for “breastfeeding”¹⁸, because of the impossibility for her to take the parental leave, the lack of help from grandparents, the prevalence of family-centered care arrangements and the ideal of the mother for a greater involvement of the father in the childcare.

In many cases opportunity cost arguments were strongly intertwined to ideal about “the best for the child” and cultural references with respect to gender roles.

The intimate and private conception of childcare tend to prevail. Most of the couples rather prefer to involve the grandparents instead of using childcare services in the first 2 years of the children.

Care services rarely have been seen in the first year of the child “as an opportunity for children growth and socialization” (better if along with the help of grandparents, if available). But also it is possible to grasp different ideas about which service is the best (e.g. “The *micronido* should last until the kindergarten”) and on the age at which the children should enter the nursery (tab. 1).

Table 1

Childcare Services (0-3 Years): Couples' discourses...		
<i>...to use it “immediately”</i>	<i>...to not use it “too early”</i>	<i>...to use it when the child has grown (after 1 or 2 years of age)</i>
<ul style="list-style-type: none"> - grandparents not available (or ideals of parents-centred caring) - the mother does not have the right to take parental leave (or is highly career oriented) 	<ul style="list-style-type: none"> - “the best for the child”: the mother (or father) presence - economic constraints (public and private services are too expensive, it is better that the mother does not return to work or reduces her working hours) - she works part-time and/or the grandparents are available - belief that children would become ill too often - lack of confidence in the quality of services or staff 	<ul style="list-style-type: none"> - educational opportunities - peer group socialization

The reconciliation strategies planned by couples from the fourth to the eighth month of pregnancy and then realized were presented as temporary solutions for heterogeneous care

¹⁸ It consists of shortening the father’s normal working time (one or two hours depending on father’s daily working hours).

dilemma, despite the socio-economic and cultural homogeneity of the sample. Partners' discourses on "the best for the child" are also characterized by low-conflict and widespread agreement between the mother and the father on the adequacy and the desirability of the conciliation plans.

As ideal-types, we have identified the following types of reconciliation practices, formed on one side by the "instruments" of conciliation and the people involved in it, and also by the discourses on "the good mother", "the good father", "the best of the child" and the "appropriateness" of the decisions planned: 1. mother-centered; 2. family-centered; 3. Multiple; 4. services-oriented (tab. 2).

Table 2

Reconciliation practices (after the childbirth)			
Mother-centred	Family centred	Multi-childcare strategies	Services oriented
1 couple	10 couples	5 couples	1 couple

The solutions adopted after the birth of the son / daughter do not always correspond to those planned by couples: although the preference for the mother- and family- centred patterns tends to prevail in the first year of the child's life, later transitions towards conciliation strategies more open to the involvement of other persons, public or private care-services are imagined, as well as the future children's enrollment, at three years of age, at the kindergarten.

Most of the couples, however, have been performed conciliation practices based on the involvement of the parental network, especially on the grandparents (or better on the grandmothers) and on the father, although as an alternative to his main: the work responsibilities (deemed a priority compared to those of the mother). For the implementation of this conciliation practices the choice of a house close to the grandparents or in-laws appears preferable. This type of pattern is encountered in the interviews of 10 couples out of 17 (but also for other parents it is a reference model, desirable but not feasible). Also some female professional costs of "privatized" and mother-centered reconciliation practices in the first year of life, in terms of demotion or conflict with the employer emerged.

7. Discussion and conclusions

Results show, on the one hand, the reduction of the opportunities offered to families by public interventions - eg. funds for regional measures *Intesa conciliazione dei tempi di vita e di lavoro* allocated by the Ministry of Equal Opportunities decreased from EUR 40 million in 2010 to EUR 15 million in 2012, and further reductions are planned in 2014. The focus is mainly on mothers' participation in the paid labor market (and much less, even before the economic crisis, on the participation of the fathers to the care).

On the other hand, there are local innovative interventions (such as support for resigning mothers, integration allowance for fathers who take parental leave) which involve a small number of parents, and therefore are feasible in times of limited public expenditure, trying to encourage more equal gender practices.

Qualitative analysis reveals that the mother's presence is considered the best for the child, the father is often expected to invest more in paid work than in child care involvement. Highly educated egalitarian Italian couples prefer the childcare provided within the family. No greater demand on the institutions to facilitate reconciliation between work and family life seems to be expressed: reconciliation is seen mainly as a private (female) matter, at least in the first year of the child.

Policy innovations at the local level are possible and appreciated, even if only by a group of "innovators" and hampered by a large reduction of public funds. The analysis of interviews with dual earner middle class well educated parents living in the North of Italy has showed clearly that gender oriented practices are very rooted in cultural norms in the workplaces and belief on the best for the child. In order to encourage the involvement of fathers in the child care would be desirable nationally extensive interventions, given the parents' (fathers') fear of negative employment consequences of taking parental leave during the economic crisis.

New (and old) social risks associated with job insecurity and lack of access to existing reconciliation measures are recognizable in Italy, and reveal that the current "crisis" of the policies supporting parenting is not just financial, although the issue of cuts in public spending is strong, but it also affects the profitability of the still too marginal issue of the care. In the present situation of economic and labour market crisis the Italian welfare state does not give sufficient resources to manage the arrival of a baby and does not prevent the risk of poverty around the transition to parenthood (Barbieri, Cutuli and Tosi, 2012).

References

- ASCOLI, U. (2011). (ed.) *Il welfare in Italia*, Bologna: Il Mulino.
- BARBIERI, P., Cutuli, G. & Tosi, M. (2012). Famiglie, mercato del lavoro e rischi sociali: nascita di un figlio e rischi di transizione alla povertà tra le famiglie italiane. *Stato e Mercato*, 96, 391-428.
- BERTOLINI, S., & Musumeci R., (2014). Diventare genitori in tempi di crisi: verso una ritradizionalizzazione dei ruoli di genere? (translation: Becoming parents in time of crisis: toward a re-traditionalization of gender roles?). *Sociologia Italiana. AIS Journal of Sociology*, 4, Ottobre.
- BERTOLINI, S., Musumeci, R., Naldini, M. & Torrioni, P.M. (2014). The Care of the Baby: a Family Affair in Italy. *Carlo Alberto Notebooks*, 349/April, 1-42. Available at the following link: <http://www.carloalberto.it/assets/working-papers/no.349.pdf>
- BJERREGAARD, T. (2011). Institutional change at the frontlines. A comparative ethnography of divergent responses to institutional demands. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, (6)1, 26-45.
- BORCHORST, A., Siim, B. (2009). Uno sguardo di genere sul concetto di “Welfare”, *La rivista delle Politiche Sociali*, 2, 19-44.
- DOTTA, A., Musumeci, R., & Perosino, A., (2010). Culture e pratiche nella gestione dell’evento nascita a Torino (translation: Cultures and practices in the assistance of the birth in Turin). Research Report. Scientific coordination: Balsamo F., Naldini M. and Todros T. (CIRSDe).
- DRAPER, H. & Ives, J. (2013). Men’s involvement in antenatal care and labour: Rethinking a medical model. *Midwifery*, 29(7), 723-729.
- DUBOIS, V. (2010). *The Bureaucrat and the Poor. Encounter in French Welfare Offices*. Farnham: Ashgate.
- EUROPEAN COMMISSION, *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies*, Synthesis Report (prepared by) F. Bettio, M. Corsi, C. D’Ippoliti, A. Lyberaki, Samek Lodovici M., A. Verashchagina, Luxembourg, Publications Office of the European Union, December 2012, Available at the following link: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130410_crisis_report_en.pdf

- FAIRCLOTH, C. (2010). What Science says is best: Parenting practices, scientific authority and maternal identity. *Sociological research online*, 15(4).
- FAIRCLOTH, C., Hoffman, D.M. & Layne, L.L. (eds.) (2013). *Parenting in Global Perspective Negotiating Ideologies of Kinship, Self and Politics*. London and New York: Routledge.
- FAVRETTO, A.R. & Zaltron, F. (2013). Genitori, bambini e pediatri: le rappresentazioni della genitorialità adeguata nella relazione terapeutica. *Quaderni acp*, 20(3), 109-112.
- FERRERA, M. (2013). Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa. *Stato e Mercato*, 97, 3-35.
- GRUNOW, D. (2011). Flexicurity, insicurezza del lavoro e formazione di una famiglia: la condizione giovanile in Danimarca. *Sociologia del Lavoro*, 124, 75-92.
- HAYS, S. (1996). *The Cultural Contradictions of Motherhood*. New Haven/London: Yale University Press.
- HOCHSCHILD, H.R. (1989). *The Second Shift: Working Parents and the Revolution at Home*. London: Piatkus.
- ISFOL (2011). *Occupazione e maternità: modelli territoriali e forme di compatibilità*. Roma: ISFOL, www.isfol.it
- ISTAT (2011). La conciliazione fra lavoro e famiglia (Statistiche Report, 28-12-11). Available at the following link: <http://www.istat.it/it/archivio/48912>
- ISTAT, (2012). *Rapporto Annuale 2012*. Roma.
- ISTAT, (2013). L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Roma. Available at the following link: <http://www.istat.it/it/archivio/129403>
- KNIJN, T. & Kremer, M. (1997). Gender and the Caring dimension of Welfare States: Toward Inclusive Citizenship. *Social Politics*, 4(3), 328-361.
- KNIJN, T. (2015). Standardizing parental investments; regulating families. Conferencia inaugural REPS V Congreso 2015, 5 February 2015, Barcelona.
- LEÓN, M., & Migliavacca, M. (2013). Italy and Spain: Still the Case of Familistic Welfare Models? *Population Review*, 52(1), 25-42.
- LEÓN, M., & Pavolini, E. (2014). 'Social Investment' or Back to 'Familism': The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain. *South European Society and Politics*, 19 (3), 353-369.
- LIPSKY, M. (1980). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2012). *Dossier sulla situazione sociale e occupazionale delle lavoratrici italiane*. Ufficio della Consigliera Nazionale di Parità. Roma.
- NALDINI, M. & Saraceno, C. (2008). Social and Family Policies in Italy: Not Totally Frozen But Far From Structured Reforms. *Social Policy & Administration*, 42, 733-753.
- NALDINI, M., & Saraceno, C. (2011). *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*. Bologna: Il Mulino.
- NALDINI, M. & Jurado, T. (2013). Family and Welfare State Reorientation in Spain and Inertia in Italy from a European Perspective. *Population Review*, 52(1), 43-61.
- NIELSEN, A., Brannen, J. & Lewis, S. (eds.) (2012). *Transitions to parenthood in Europe. A comparative life course perspective*. Bristol: University of Bristol. The Policy Press.
- NUSSBAUM, M.C. (2012). Bisogni di cura e diritti umani. In M.C. Nussbaum, *Giustizia sociale e dignità umana*. Bologna: Il Mulino, 27-50.
- PRIOR, D., & Barnes, M. (2011). Subverting Social Policy on the Front Line: Agencies of Resistance in the Delivery of Services. *Social Policy & Administration*, 45(3), 264–279.
- RAGIONERIA GENERALE DI STATO (2014). <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/>
- REGIONE PIEMONTE, (2014). “An introduction to the Agenda di Gravidanza” available at the following link: <http://www.regione.piemonte.it/sanita/cms2/documentazione/category/12-agenda-di-gravidanza>
- RONCHI, S. (2014), The recalibration of Italian welfare expenditure in the time of the Crisis: which road (if any) towards social investment? Paper presented at the *ESPAnet Italia conference*, Turin 18-20 September 2014. Available at the following link: http://www.espanet-italia.net/images/conferenza2014/sessioni/sessione_15b/Stefano_Ronchi.pdf
- ROSENTHAL, P., & Peccei, R. (2006). The social construction of clients by service agents in reformed welfare administration. *Human Relations*, 59, 1633–1658.
- SARACENO, C. (1994). The Ambivalent Familism of the Italian Welfare State. *Social Politics*, 1 (1), 60-82.
- SARACENO, C. (2009). Genere e cura: vecchie soluzioni per nuovi scenari? *La rivista delle politiche sociali*, 2, 53-75.
- SARACENO, C. (2013). Three concurrent crises in welfare states in an increasingly asymmetrical European Union. *Stato e Mercato*, 99, 339-358.

VELTKAMP, G., & Grunow, D. (2012). Zorgverdeling tussen vaders en moeders: de rol van gezinsprofessionals. Nederlandse situatie in Europese context. *Tijdschrift voor Sociologie*, 3(4), 462–483.

PADRES VARONES QUE CUIDAN SOLOS: UNA APROXIMACIÓN A SUS MOTIVACIONES Y EXPERIENCIA

Gerardo Meil (UAM)

Pedro Romero-Balsas (UAM)

Jesús Rogero-García (UAM) (autor de contacto)

Universidad Autónoma de Madrid
Facultad CC. Económicas y Empresariales
Departamento de Sociología
Despacho 209, módulo 5
Campus de Cantoblanco
C/ Fco. Tomás y Valiente 5
28049 Madrid
jesus.rogero@uam.es

Resumen:

Este trabajo persigue identificar los principales discursos de los varones que han cuidado de sus hijos/as con un permiso parental mientras su pareja estaba incorporada al empleo. En particular, se abordan las motivaciones para afrontar esta experiencia y la vivencia del cuidado en solitario. La hipótesis de partida es que el cuidado en solitario puede ser especialmente eficaz para promover la corresponsabilidad en tareas de cuidado, por medio de la socialización del varón en este tipo de actividades. Se analizan 10 entrevistas en profundidad a varones que cuidaron en solitario de sus hijos/as durante un permiso parental (maternidad, lactancia, excedencia o reducción de jornada), a través del método de la Teoría Fundamentada. Todos los padres estaban empleados (6 en el sector público y 4 en el privado). Este análisis se inscribe en el marco del proyecto de investigación “Padres que cuidan con un permiso mientras sus parejas están empleadas” (CSO2013-44097-R). Los resultados sugieren que el cuidado en solitario de los varones contribuye a fomentar la corresponsabilidad en la pareja: (a) de manera directa, a través de su socialización en las actividades de crianza, y (b) de manera indirecta, mediante la normalización en el entorno social de fórmulas de cuidado más igualitarias y que, desde el punto de vista de los implicados, incrementan el bienestar de la familia.

Palabras clave: Cuidado de niños, paternidad, conciliación, permisos parentales, familias de doble ingreso.

Introducción

Este trabajo persigue identificar los principales discursos de los varones que han cuidado de sus hijos/as con un permiso parental mientras su pareja estaba incorporada al empleo. En particular, se abordan las motivaciones para afrontar esta experiencia y la vivencia del cuidado en solitario.

En primer lugar, se analiza cómo se ha ido facilitando el acceso a los permisos parentales a los hombres en España y qué tipo de permisos pueden utilizar para conciliar vida familiar y laboral. A continuación se aborda el uso que los padres hacen de los mismos y se discuten los factores de los que depende su utilización en solitario. El siguiente epígrafe presenta el proceso de selección y características de los padres entrevistados. A continuación se analizan las razones para utilizar el permiso de esta forma, las reacciones que ha suscitado en su entorno social, cómo han vivido su experiencia de cuidado y qué efectos ha tenido en sus prácticas de cuidado.

El uso de los permisos parentales por los hombres

Las posibilidades que tienen los padres varones para conciliar a través de permisos laborales son el permiso de paternidad, el permiso de maternidad, el permiso de lactancia, la excedencia y la reducción de jornada (Escobedo, Meil & Lapuerta, 2013).

El uso que los hombres hacen de estos permisos es muy desigual. El permiso de paternidad es ampliamente utilizado, pues, según las estadísticas de la Seguridad Social, hay alrededor de 250.000 beneficiarios al año, lo que representa alrededor del 55% del total de los nacimientos. Estos datos infravaloran, no obstante, the take up rate of this type of leave, pues estos datos (al igual que los que se recogen más abajo) no incluyen a los funcionarios. Según la encuesta “El uso de los permisos parentales, 2012”, un 75% de los padres con derecho a permiso han hecho uso del mismo (Romero-Balsas, 2012; Escobedo, Meil y Lapuerta, 2014), siendo principalmente los autónomos, los empleados con contrato temporal y los que trabajan sin contrato quienes no hacen uso de los permisos. Generalmente, el permiso se utiliza inmediatamente después del nacimiento del hijo y, por tanto, simultáneamente al permiso de maternidad.

El resto de permisos, por el contrario, es utilizado únicamente por una minoría de padres. El número de padres que han hecho uso de parte del permiso de maternidad se sitúa alrededor de 5.000 anuales, con una tendencia creciente hasta 2010, para disminuir a partir de entonces. El

porcentaje respecto al total de estos permisos ha permanecido, sin embargo, estable alrededor del 1,7%. Aunque, en principio, este número no parece elevado, pues representa sólo alrededor del 1,2% del total de nacimientos, tampoco puede minusvalorarse el hecho de que 53.218 padres han hecho uso de esta posibilidad en los últimos diez años (calculado a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Anuario de Estadísticas Laborales, varios años). Según la encuesta “El uso de los permisos parentales, 2012”, un 7 % de los padres con derecho a permiso de maternidad han hecho uso del mismo.

El permiso parental a tiempo completo es utilizado por muy pocos padres, ya sean hombres o mujeres, pues no está remunerado. Aunque quienes lo utilizan son principalmente las mujeres, alrededor de 1.500 padres varones utilizan este permiso anualmente, lo que representa alrededor de un 5% del total de estos permisos y un 0,3% del total de nacimientos. Nuevamente, aunque se trata de un número reducido, en los últimos diez años al menos 12.645 hombres han hecho uso de este permiso (calculado a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Anuario de Estadísticas Laborales, varios años). La proporción de estos permisos utilizados por hombres es, además, creciente. Según la encuesta “El uso de los permisos parentales, 2012”, un 0,5% de los padres con derecho a este tipo de permiso han hecho uso del mismo.

Tabla 1. Número total de personas que han utilizado distintos tipos de permisos por cuidado de hijos. Valores absolutos y porcentaje de hombres que han utilizado el permiso respecto al total de permisos.

	Permiso de maternidad			Permiso de paternidad	Excedencia		
	Mujeres	Hombres	%	Hombres	Mujeres	Hombres	%
2005	296115	5269	1.8	-	27457	946	3.3
2008	353585	5575	1.6	279756	36300	1471	3.9
2009	334786	5726	1.7	273024	32549	1393	4.1
2010	326752	5805	1.8	275637	33239	1573	4.5
2011	318607	5798	1.8	269715	32599	1529	4.5
2012	293704	5028	1.7	245867	28163	1488	5.0
2013	283923	4919	1.7	237988	28038	1541	5.2

Nota: Estos datos se refieren a las personas cubiertas por el sistema de Seguridad Social, excluyendo a los funcionarios.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Anuario estadístico, varios años.

Sobre el uso del permiso de lactancia así como sobre el permiso parental a tiempo parcial (reducción de jornada) no hay estadísticas oficiales. Según la encuesta “El uso de los permisos parentales, 2012”, un 8 % de los padres varones señalan haber hecho uso del permiso de lactancia y un 1,8% afirman haberse acogido a su derecho a reducción de jornada por cuidado de niños.

El número de padres que utilizan algunos de estos permisos para cuidar en solitario a sus hijos mientras que la madre se reincorpora al empleo resulta difícil de calcular con precisión. Partiendo del supuesto de que así sucede en casi todos los casos en los que el padre utiliza parte del permiso de maternidad, así como en muchos de los casos en los que utiliza una excedencia, y que la inmensa mayoría de padres que utilizan el permiso de paternidad lo hacen al nacimiento del hijo (simultáneamente al permiso de maternidad), en los últimos diez años no menos de 65.000 de estos permisos habrían sido utilizados por hombres para cuidar solos de sus hijos mientras sus parejas se han incorporado al empleo.

Factores que promueven el uso de permisos en solitario por parte de varones

Para el caso español no se han encontrado estudios específicos sobre hombres que cuidan solos, de manera que el punto de partida para abordar esta cuestión será, fundamentalmente, la literatura sobre permisos para el cuidado de niños. En España persisten importantes diferencias en el papel que hombres y mujeres juegan en el ámbito familiar. Las investigaciones más recientes indican que las madres dedican cinco veces más tiempo que los padres al cuidado de sus hijos (García-Mainar, Molina y Montuenga 2011), una diferencia que sitúa a España a la cabeza de Europa. Urge, por tanto, analizar las prácticas que promueven un cambio en la asunción de responsabilidades de los hombres. Los permisos parentales configuran, en buena medida, el marco de posibilidades para que emerjan fórmulas de cuidado en las que los hombres asuman más protagonismo.

Pueden establecerse cuatro tipos de factores que condicionan el uso de permisos, tanto para hombres como para mujeres: las características del permiso, factores laborales, las ideas de la pareja sobre la crianza y el contexto institucional y familiar.

En primer lugar, las características de los permisos, es decir, los requisitos para poder disfrutarlos y las condiciones en las que se desarrollan, son cruciales para su utilización. Al respecto, la remuneración (si los permisos son remunerados y en qué medida) es determinante para promover su utilización. El hecho de que la mayoría de los padres varones utilicen el permiso de paternidad (Flaquer y Escobedo 2014; Romero-Balsas et al. 2012), remunerado con el 100% del salario, es indicativo de ello. No obstante, el estudio de Lapuerta sobre el uso de excedencias, con datos de 2006, encontró que en aquellas regiones españolas en las que existía algún tipo de remuneración (en la mayoría de los casos, exigua con relación al salario) aumentaba su uso entre las mujeres, pero no tenía un efecto significativo entre los hombres (Lapuerta 2012). Ello sugiere que la remuneración durante el permiso es un requisito necesario, pero no suficiente, para la utilización de permisos por parte de los hombres.

Una segunda característica del permiso es el grado de protección del empleo que se garantiza durante el mismo, es decir, si tras el permiso se garantiza el mismo puesto, un puesto similar (mismo nivel) o solamente el mismo tipo de contrato. Trabajos anteriores han encontrado que, tras la toma de permisos, parte de los empleados eran penalizados en sus condiciones laborales y, en particular, en sus posibilidades de promoción (Evertsson and Duvander 2010). Una de las razones encontradas en otros estudios para no solicitar permisos parentales más largos era, precisamente, que los padres anticipaban estas penalizaciones (Romero-Balsas et

al. 2013). Finalmente, la duración mínima y máxima y las posibilidades de reducción horaria son un factor a considerar. En este aspecto, se ha sugerido que, independientemente del tipo de permiso, los factores que promueven el uso de permisos entre los varones son similares (Flaquer y Escobedo 2014).

El segundo grupo de factores son los relativos a la calidad del empleo de los miembros de la pareja (Romero-Balsas, 2012; Flaquer y Escobedo 2014). Trabajos precedentes indican que el actual sistema de permisos promueve la conciliación, fundamentalmente, entre quienes tienen una mejor posición en el mercado de trabajo (Lapuerta, Baizán y González 2011). Por ello, el contexto actual español, marcado por un alto desempleo (en torno al 25%), por el deterioro de las condiciones de trabajo y por una elevada incertidumbre laboral (García y Ruesga 2014; Alonso y Fernández Rodríguez 2013), desincentiva la utilización de permisos. Desde una perspectiva micro, aunque no es sencilla la ecuación, la situación laboral de la pareja es determinante: bajo una lógica instrumental, es de esperar que los hombres actúen bajo una lógica de coste/beneficio con el fin de maximizar su situación en el mercado de trabajo (en términos de salario y estabilidad). En primer lugar, como ha sido evidenciado en el caso del permiso de paternidad, los hombres tienen más probabilidades de usar permisos cuando su pareja está empleada (Escot, Fernández-Cornejo y Poza 2014; Escot, Fernández-Cornejo, Lafuente y Poza, 2012). En el caso de que la pareja apueste por que uno de los miembros de la pareja tome un permiso, la decisión de quién lo utilizará será justificada, bajo un enfoque económico (Becker 1991), a partir de las consecuencias de su uso en términos de recursos económicos y de protección del empleo de ambos progenitores.

Finalmente, las ideas de la pareja sobre la “buena crianza”, es decir, sobre quién y cómo se debe cuidar, son determinantes para apostar o no por fórmulas minoritarias como el cuidado de los padres en solitario. Existe un discurso que argumenta que el cuidado ideal es el que proveen el padre o la madre, por encima de otros agentes como los abuelos o las escuelas infantiles, mientras que hay parejas que priorizan por el empleo y tienen una aproximación a la crianza más pragmática, en la que los agentes cuidadores tienen importancia en función de su utilidad en términos de encaje cotidiano con el horario laboral (Romero-Balsas et al. 2013). Estas ideas se entrelazan también con las normas sociales de género, es decir, con los papeles tradicionalmente asociados a hombres y mujeres en una sociedad de corte familiarista como es la española (Moreno Mínguez, 2007).

Finalmente, el contexto institucional, es decir, el desarrollo de servicios de cuidado públicos y privados y la participación de otros familiares es determinante para entender el modo en que los hombres y mujeres se plantean la crianza de sus hijos y, por tanto, la utilización de permisos. En España, junto con la mencionada política de facilitación de permisos parentales, en los últimos años se ha producido una importante extensión de la institucionalización de los niños de 0 a 6 años: la tasa de escolarización de los niños de 3 años ha pasado del 38,4% en 1991 a más del 90 % a partir de 2000; y la de los niños menores de 3 años ha aumentado desde el 3,3% en 1991 al 28,6% en 2011 (MEC 2012). Por otro lado, los datos indican que el cuidado de los abuelos ha aumentado de manera significativa (Meil y Rogero-García 2014): mientras que en 1993, un 15% de los abuelos varones y un 14% de las abuelas de 65 o más años indicaron que cuidaban de nietos en el momento de la entrevista, en 2010, los porcentajes alcanzaban el 37% y 33% respectivamente. Asimismo, la proporción de abuelos (ambos sexos) que señalan que cuidan a diario pasó del 11% del total de abuelos de 65 o más años en 2006 al 17% en 2010.

La experiencia de utilizar un permiso y sus efectos entre los hombres

Trabajos previos concluyen que el esquema actual de permisos para el cuidado de niños refuerza las diferencias de género debido a que promueve su utilización fundamentalmente entre las mujeres (Castro García y Pazos Morán 2012; Lapuerta, Baizán y González 2011). Al mismo tiempo, varios estudios para España han encontrado que los padres que toman permisos muestran más adelante una implicación superior al resto en el desarrollo de tareas domésticas y de cuidado (Meil 2013; Castellanos et al. 2013). Particularmente, Haas y Hwang (2008) observaron que cuanto más largo era el permiso, más tiempo se dedicaba posteriormente a cuidado de niños. Es posible, por tanto, que este tipo de permisos contribuya a un reparto más igualitario de estas actividades entre los miembros de la pareja. No es fácil discriminar, no obstante, si existe una relación causal entre el uso del permiso y la mayor implicación en el cuidado, dado que es posible que sean precisamente los padres que toman los permisos quienes están ya previamente más involucrados o, al menos, concienciados sobre la conveniencia de implicarse en la crianza de sus hijos (Meil 2013; Tanaka and Waldfogel 2007). Por otro lado, hay estudios que sugieren que, mientras los hombres que toman permisos sí parecen participar en mayor medida en las actividades domésticas, no necesariamente dedican más tiempo que el resto a cuidado de niños. Así lo sugieren Romero-Balsas (2015) para España, Hosking, Whitehouse y Baxter (2010) para Australia y Versantvoort (2010) para Holanda.

No se han encontrado estudios sobre los efectos del uso de permisos en la relación entre padres e hijos para el caso español. Cabe esperar que, de manera similar a lo hallado en otros países, los hombres españoles enfatizan que uno de los efectos del cuidado en solitario es la consecución de un vínculo más estrecho con sus hijos (Haas y Hwang 2008; Seward 2006); no obstante, los estudios mencionados que no vinculan el permiso con más tiempo de cuidado ponen en duda esta hipótesis.

Metodología

La estrategia de análisis es cualitativa. Se analiza el discurso de 10 padres que han utilizado alguno de los permisos arriba indicados durante al menos ocho semanas mientras su mujer estaba empleada, es decir, que experimentaron el cuidado en solitario. La estrategia de investigación es comprender cuáles han sido las razones y experiencias de los fathers en esta situación. La muestra de padres se reclutó a partir de una amplia difusión realizada en diferentes empresas privadas e instituciones públicas, a través de los responsables de recursos humanos. Al tratarse de una población minoritaria y, por tanto, difícil de captar, la fase de reclutamiento fue dificultosa y requirió de un gran número de contactos fallidos. Las características más relevantes de los padres entrevistados son las siguientes:

- Working sector: Public sector (6), Private sector (4).
- Professions: Civil Guard (2), Electro-mechanical (1), Lab technician (1), Administrative (1), primary teacher (1), janitor (1), consultant (2), nurse (1).
- Type of leave: Full-time leave alone (3), part-time leave alone (2), Maternity leave (3), breastfeeding break (2).
- Duration: Those who have taken maternity leave, take usually the maximum of ten weeks; those who have taken breastfeeding break have taken the maximum of 4 weeks combined with some weeks of maternity leave; those who have taken full-time parental leave have been mostly around three months on leave and those with part-time parental leave have taken either six months or three years.
- Number of children: 1 child (4), 2 children (6)
- Age of youngest child (at the moment of the interview): Average: 2.5 years old (min: 1; max: 7).
- Age of Interviewees (at the moment of the interview): Average: 39.3 years old (min: 32. max:50).
- Level of education: Primary studies (0); Secondary Studies (5), University studies (5)

- Educational couple situation: Educational homogamy (same educational level) (5), Educational hypogamy (higher level of woman) (1); Educational hypergamy (higher level of man) (4).
- Size of the place of residence: small towns (5), big town (1), big city (4)

Se utilizó la versión española del guion de entrevista del proyecto Fathers on Leave Alone. Todas las entrevistas fueron llevadas a cabo por teléfono, un medio cuya adecuación para la realización de entrevistas en profundidad avalan trabajos previos (Muntanyola Saura and Romero Balsas, 2013). El trabajo de campo se realizó entre Mayo de 2013 y Febrero de 2014.

El método de análisis del discurso utilizado es la Grounded Theory (Glaser y Strauss 2009). En una primera fase y a partir de los objetivos del artículo se crearon códigos y familias de códigos. En una segunda fase, se realizó una codificación de los temas tratados relevantes para su análisis. El software utilizado para la realización de la codificación es el Atlas.ti.

Motivaciones para el uso de los permisos en solitario

Dado que la utilización de los permisos en solitario no es una decisión normalizada, los hombres que han hecho uso de esta opción proporcionan razones relativamente elaboradas para explicar su elección. Las razones que se señalan son variadas y están relacionadas con la situación sociolaboral en la que se encuentran ambos progenitores, el tipo de permiso y los modelos de crianza de los hijos. En primer lugar, todos los padres son asalariados y disponen de un empleo que no han visto amenazado por el hecho de hacer uso del permiso. En este sentido, la seguridad de poder volver al puesto de trabajo es un factor de gran importancia a la hora de tomar la decisión así como del tipo de permiso a utilizar, en concordancia con lo hallado por estudios cuantitativos sobre la utilización de permisos en España (Lapuerta, Baizán y González 2011; Romero-Balsas, 2012). La argumentación de G. (técnico de laboratorio; mujer maestra) resulta muy ilustrativa:

“(mi mujer) me dice si puedes tu pedirte reducción de jornada y ahí estuve viéndolo porque quería pedirme excedencia, ¿no?, pero como están las cosas de la crisis y demás me dijeron los mismos administrativos (de la empresa) que no me pidiese excedencia, que no, porque por peligro de que amortizaran mi plaza, de que luego me desplazaran y demás, entonces fue una reducción de jornada”

Pero las razones explicitadas no descansan tanto en las circunstancias laborales de los propios hombres, como, sobre todo, en la de las mujeres. Esta situación es consistente con la mayor utilización de permisos por los hombres que tienen una pareja con empleo remunerado (Escot,

Fernández-Cornejo y Poza 2014; Escot, Fernández-Cornejo, Lafuente y Poza, 2012). En este sentido cabe identificar los siguientes tipos de motivación:

1) Los hombres utilizan el permiso porque la mujer tiene un negocio propio, con o sin empleados, que no puede dejar desatendido porque afectaría a la viabilidad futura del negocio y, por tanto, al futuro financiero de la familia. Éste es el caso, por ejemplo, de A., Guardia Civil, cuya mujer tiene una empresa con ocho empleados o de M., administrativo en una empresa mediana, cuya mujer es veterinaria que trabaja como autónoma. En los casos analizados, el hombre ha optado por utilizar una parte del permiso de maternidad y eventualmente también el permiso de lactancia, bajo el supuesto implícito de que se debe aprovechar todo el tiempo que la legislación permite con un permiso remunerado para que uno de los padres cuide del bebé.

2) Los hombres utilizan el permiso para proteger el empleo de la mujer, porque el uso del permiso es percibido como un riesgo cierto de perderlo. Éste es el caso de M., Guardia Civil, cuya mujer es funcionaria interina con renovación anual de contrato y utiliza parte del permiso de maternidad y el de lactancia para que su mujer pueda ser contratada.

3) Los hombres utilizan el permiso porque ganan menos que sus mujeres y además no quieren y/o no les interesa económicamente externalizar el cuidado del bebé. Éste es el caso de I., mecánico en una gran empresa, cuya mujer es directiva y que utiliza una reducción de jornada del 50% durante tres años, porque

“mis padres trabajan los dos....mi mujer es de Valencia y sus padres están ahí en Valencia.....y decidimos que para gastarnos dinero en alguien que se ocupe del niño o de la niña, pues que me lo quiten a mí de mi sueldo y soy yo quien los cría y los lleva y los trae y disfruta de los chiquillos”.

También es el caso de J., portero de un Instituto de enseñanza, cuya mujer es maestra y que utiliza un permiso parental a tiempo completo, no pagado, durante 18 meses para cada uno de sus hijos, en este caso, también porque no disponen de familia cerca, ni quieren recurrir a ella, pero fundamentalmente por motivos expresivos, por

“el deseo de ejercer la paternidad, es decir eso que tanto se habla y esta tan prejuiciado, yo tenía muchas ganas, además es una opción tomada por nosotros no hubo ningún tipo de presión ni nada”

No todos los padres aducen, sin embargo, fundamentalmente razones laborales y/o económicas, sino que también hay casos en los que el motivo principal declarado es ejercer la paternidad de una forma más implicada que la que permiten las dos semanas del permiso de

paternidad. La argumentación que se utiliza tiende a ser muy sencilla y poco elaborada, centrada en torno a la idea de “disfrutar” y “apetecer”, como las recogidas más arriba de J. C. (Consultant; private sector; 7 weeks of paid leave) o I. (Electro-mechanical; private sector; 9 months of non-paid leave), o la de C. (maestro; mujer también maestra) que señala:

(fue) “básicamente para estar con mi hijo y así que me apetecía, por disfrutar mucho de ese momento... y porque hemos podido hacerlo”

Es decir, la utilización del permiso en solitario está asociada a la posibilidad de utilizarlo y a una concepción del ejercicio de la paternidad y del cuidado de bebés como algo placentero. Sólo en un caso hay una mayor elaboración, asociando el permiso, con el cuidado y el establecimiento de lazos estrechos con hijos. Se trata de J. C. (consultant; private sector; 7 weeks of paid leave), que señala que

“(fue) por una cuestión personal, me apetecía ser un padre más cercano y estar desde los primeros momentos creando vínculo con mi hija y, bueno, por una opción política, milito en grupos profeministas... y me parecía que la militancia hay que llevarla a la práctica”.

Aunque en todos los casos los padres desean estar con el bebé, este deseo es más explícito y se le concede mayor relevancia en el discurso en los casos en los que se utiliza el permiso parental no remunerado, que en el caso de los permisos remunerados. En el discurso de los padres que han utilizado parte del permiso de maternidad y/o el permiso de lactancia se exponen, ante todo, razones de carácter instrumental, probablemente porque las madres sólo ceden parte de su permiso de maternidad y/o lactancia en los casos en los que no les resulta posible conciliar vida familiar y laboral satisfactoriamente. La lógica que parece subyacer es que hay un período socialmente definido como de cuidado parental directo, que corresponde con las 16 semanas del permiso de maternidad, que debe ser utilizado por la madre y si ésta no puede, no puede perderse, tiene que ser utilizado por el padre. Más allá del permiso de maternidad, no hay una definición social de cómo debe resolverse el cuidado de los bebés, por lo que la utilización del permiso parental, a tiempo completo o parcial, es sólo un recurso más de conciliación, que los padres utilizan sólo si están altamente motivados para ello.

Reacciones del entorno socio-laboral

Las reacciones a de la familia y amigos cercanos de nuestros entrevistados son en gran medida de aceptación y apoyo a la decisión de utilizar el permiso en solitario, exceptuando un caso que es criticado por su madre. Por tanto, los entrevistados no sienten la necesidad de explicar y justificar su decisión ante su familia y amigos cercanos, donde podría existir un

espacio de no intromisión previo a la utilización del permiso en solitario. Sin embargo, nos encontramos una heterogeneidad mayor de reacciones cuando hablan de su entorno laboral. Es sobre las reacciones del entorno laboral, ya sean compañeros, superiores inmediatos o recursos humanos, donde nuestros entrevistados se extienden, detallan y matizan tanto las reacciones como su postura frente a estas.

La mayor parte de los padres entrevistados percibe la sorpresa como reacción mayoritaria de su entorno laboral. Esta reacción de sorpresa la expresan como neutral, aunque algunos entrevistados reconocen comentarios de descalificación por parte de sus compañeros de trabajo. Estos comentarios pueden ser de tipo de exposición, como para **I.** (Electro-mechanical; private sector; 9 months of non-paid leave), en la cual tiene que justificarse incluso ante compañeros que desconocían la posibilidad de utilizar un permiso en solitario, o comentarios de tipo machista, como en el caso de **G.** (lab technician; private sector; 6 months non-paid leave) o de **J.C** (Consultant; private sector; 7 weeks of paid leave), tal y como expresa en la siguiente cita:

Pues hubo algunos comentarios un poco negativos como, bueno, del estilo... como: "pero si los hijos los crían las mujeres" y ese tipo de cosas, no todos, pero digamos que la reacción mayoritaria fue de, y luego hubo algunas reacciones más bien minoritarias pues no sé si de desagrado o disgusto, bueno, no sé, no muy favorables, no mayoritarias, pero sí, la mayoritaria fue de sorpresa.

No obstante, que la sorpresa en el entorno laboral sea la reacción más frecuente es coherente con el hecho de que por un lado, necesiten racionalizar el motivo de la utilización del permiso de esta manera, y, por otro, con que proporcionen explicaciones más elaboradas en sus repuestas. De alguna manera, esto refleja la novedad y ruptura con los comportamientos socialmente esperados de los fathers en el trabajo. La reacción de sorpresa demanda justificar la decisión y entonces se apela a las motivaciones económicas o laborales referidas más arriba, tal y como lo ilustra **I.** (Electro-mechanical; private sector; 9 months of non-paid leave):

Lo único que sentía era... yyy... sobre todo... yy... el primer día, digo el primer día que empecé a trabajar así..yy..me pararon un par de personas por ahí por la fábrica...sentí como un poco de, no sé si decirlo vergüenza ooh es que no sé cómo explicarlo la verdad...nonooo... no sé decirte...pero que va...en cuanto como la gente por allí pregunta...- y porqué te lo cogiste- ...digo hombre... porque económicamente nos compensa... y veías que la gente....-ahhh pues muy bien, eso está muy bien, claro que si hombre, si eso es tal no sé qué....entonces ya pfff... me lo tomé como algo normal...

La sorpresa podría ser una reacción debida a que los permisos son concebidos por el entorno como un recursos destinado particularmente a mujeres (Castro García y Pazos Morán 2012; Lapuerta, Baizán y González 2011). Sin embargo, como veremos más adelante con la reacción de indiferencia, la reacción del entorno laboral no siempre demanda una justificación racionalizada de su elección.

A pesar de que la mayor parte de los entrevistados manifiestan que su entorno laboral reaccionó con sorpresa, otros arguyen que su entorno no se sorprendió. Esta reacción la explican destacando que ellos ya eran pioneros en otras decisiones y no solo en la utilización de los permisos o en el reparto de cuidado. Por tanto, su entorno encajaría esta decisión como consistente con su rol de padre y trabajador. Así lo refleja **C.** (Primary teacher; public sector; 3 months non-paid leave):

Pues cuando se lo comenté por primera vez, o sea, no se sorprendieron porque ya me conocen, se imaginaban por donde iban las cosas, que se lo suponían, realmente no les sorprendió que me cogiera el permiso.

Algunos padres expresan incluso que su entorno social expresó admiración por haber utilizado el permiso en solitario. La acción de simbolizar esta implicación con los hijos, pese a la ruptura con las expectativas laborales, puede dar lugar a una reacción de admiración por parte del entorno social, tal y como afirma **D.** (Administrative; public sector; 10 weeks paid leave):

Me sentía bien, me sentía bien porque en el fondo... era más admiración, y algunos de mis amigos más sensibles, como te vuelvo a repetir, me lo hicieron saber.

El último tipo de reacción observada es de indiferencia, que puede responder bien a la falta de importancia atribuida a esta decisión, bien a su “normalización”. Pero también puede estar relacionada con el proceso de individualización, en virtud del cual no se juzgan las acciones personales, ya que corresponderían a la dimensión individual de la persona. También se observa que la existencia de precedentes conlleva la normalización del uso de los permisos de esta manera, tal como se puede observar entre los Guardias Civiles entrevistados. En este sentido, la utilización de permisos en solitario podría estar relacionada con la materialización de los derechos laborales de los trabajadores, tal y como constata el guardia civil **A.** (Public sector, 14 weeks paid leave):

Pues yo creo que no. O sea, yo es que lo he vivido con normalidad en todo mi ambiente, ¿no? O sea, yo he vivido una cosa normal: “Oye: ¿estás de permiso de maternidad? Pues

sí”, pero es una cosa que, vamos, que yo creo que lo hemos vivido todo mi entorno, y en el entorno laboral también, y con mucha normalidad.

En los entornos laborales con una mayor protección legal, como es el caso del sector público en comparación con el sector privado, observamos que existe una aceptación más neutral. En el sector privado, por el contrario, se observan con más frecuencia intentos por parte de los empleadores de alterar los planes iniciales de nuestros entrevistados. Estas sugerencias y propuestas requieren del entrevistado una gran seguridad y reafirmar su intención de utilizar el permiso en solitario. Estas resistencias apuntan a la dualidad de la utilización de permisos según las condiciones laborales (García y Ruesga 2014; Alonso y Fernández Rodríguez 2013). Así lo expresa **M.** (consultant, private sector; 12 weeks paid leave):

Sí, me parece que me comentaron... Vamos, estuvimos hablando de tomarlo a tiempo parcial, que podía trabajar un poco y disfrutar de la jornada más tiempo, pero.... Yo creo que no me solucionaba nada.

La experiencia del cuidado en solitario

La experiencia de cuidar solo es muy heterogénea. Podemos identificar, no obstante, dos grandes (main) tipos contrapuestos de experiencias entre los padres entrevistados: por un lado se encuentran los que podrían denominarse *Dependent caregivers* y, por otro, los *Independent caregivers*. El grupo de entrevistados al cual denominamos “dependent caregivers” son aquellos padres inseguros que expresan la necesidad de apoyo continuo/estrecho por parte de la pareja. Estos padres no se habrían quedado como responsables principales del cuidado de sus hijos en solitario si no se hubiesen visto forzados a ello por la situación laboral de su pareja. Estos padres, en realidad, hubiesen preferido utilizar el permiso junto con su pareja y tener sólo un rol de apoyo. Sin embargo, una vez se encuentran como cuidadores principales expresan, en diferentes grados, sentimientos de estrés e inseguridad, al tiempo que se sienten sobrepasados con las nuevas responsabilidades cuidado en solitario. Así **D** (Administrative; public sector; 10 weeks paid leave) comenta:

Pues en un estado de ansiedad y de nervios completo y llamando cada vez que podía a mi mujer para ponerla nerviosa: "¿cuándo vienes?, ¿vas a venir a comer o no?, ¿no te va dar tiempo o sí?, ¿vas a tardar mucho en volver?", etc. Y no hacer nada y estar pendiente de... no tener la... o sea, no he sido capaz de relajarme, la verdad es que estuve muy nervioso.

En el otro extremo se encuentran aquellos padres que prefieren ser los responsables principales del cuidado de sus hijos durante el tiempo de permiso. En ese momento es cuando encuentran el espacio suficiente para desempeñar el rol de padres cuidadores de forma plena, pues se sienten a gusto, seguros, experimentados y útiles. Este periodo es vivido como un

logro personal en su papel de padres cuidadores. Esta independencia respecto al cuidado de niños no puede interpretarse, ni es vivida en la mayoría de los casos, como una deconstrucción del rol de género, sino más bien como una dimensión más de la personalidad individual, como ejemplifica C. (Primary teacher; public sector; 3 months non-paid leave):

Cuando yo estaba con ella pues me costaba más, en cambio ahora, como estoy yo solo me sale sí o sí, o sea, si llora tengo que calmarlo de otra manera, entonces conseguir las cosas con él para mí es una satisfacción doble, porque como que yo solo lo he conseguido sin ayuda de nadie, entonces como autoestima personal, estoy mejor ahora que al principio.

Los “independent caregivers” viven la participación de la madre en el cuidado más como una interferencia que como una ayuda. En última instancia, puede decirse que el cuidado compartido es vivido como una competición de quién lo desarrolla mejor, pero siendo principalmente la madre quién juzga la calidad del cuidado del padre. Es, por tanto, en el periodo de cuidado en solitario cuando los fathers se sienten más libres, no directamente observados y evaluados, y cuando encuentran su espacio para sentirse realizados, cuando pueden desarrollar el rol de padre cuidador de forma más completa. Así lo relata C. (Primary teacher; public sector; 3 months non-paid leave)

Más positivo ahora que compartido. (...) Entonces yo vi los momentos al principio del todo como que te sientes un poquito que no sabes que hacer o un poco inútil entre comillas, y que yo no sé cambiar un pañal, entonces que a ella como que le sale todo mucho más de forma natural. ¿Sabes? El niño llora, lo coge la madre y se calma, el niño llora y lo coge el padre y como que te cuesta más, porque no sabes que hacer o que soy un poco inútil. (...) Cuando yo estaba con ella pues me costaba más, en cambio ahora, como estoy yo solo me sale sí o sí, o sea, si llora tengo que calmarlo de otra manera, entonces conseguir las cosas con él para mí es una satisfacción doble, porque como que yo solo lo he conseguido sin ayuda de nadie, entonces como autoestima personal, estoy mejor ahora que al principio. (...) nunca me imaginé que me pasara de tener no celos, sí, no, bueno, en ese momento decir: “Yo también quiero hacerlo así” (risas) pero no sé hacerlo.

Durante el tiempo que están solos, los padres tienen que afrontar todas y cada una de las tareas de cuidado en exclusiva, especialmente aquellas de carácter perentorio como cambiar pañales, poner y quitar la ropa o dar de comer al niño/a. A diferencia de quienes cuidan al mismo tiempo que la madre, estos padres no tienen la posibilidad de eludir la realización de actividades que les puedan resultar desagradables o menos satisfactorias. Probablemente por esta razón, quienes han cuidado demuestran un conocimiento preciso de la cantidad de tareas y dificultades que implica cuidar. El relato detallado sobre las actividades que desarrollan cotidianamente refleja un elevado grado de implicación y ofrece una idea de lo eficaz que es cuidar en solitario para socializarse en el rol de cuidador.

Las actividades que son percibidas como agradables suelen tener un carácter expresivo; en ellas el niño disfruta y el padre tiene la impresión de que el vínculo emocional entre ambos se refuerza. En este sentido, dos actividades paradigmáticas son el paseo y el baño. Este último aparece, especialmente durante los primeros meses de vida, como un momento particularmente placentero. En esta actividad, al hecho disfrutar con su hijo/a se une la idea de que se trata de un momento íntimo, que posibilita estrechar no solo los lazos emocionales, sino también los físicos:

C. (Primary teacher; public sector; 3 months non-paid leave): Pues el baño mucho, porque realmente al principio lo que hacíamos es que yo me metía dentro de la bañera y lo metíamos a él junto conmigo, era un momento muy bonito, el masaje también, el cantarle pues las canciones que le hemos cantado mucho.

Cuando son algo más mayores, el bonding ya no se establece tanto con actividades físicas (bañarle, cogerle, etc.) como con el hecho de compartir juegos u otras actividades significativas, como pueden ser las que se realizan en la escuela infantil (excursiones, festivales, etc.). Los padres interpretan que su presencia en esos momentos es significativa para sus hijos, quienes desde el prisma paterno son conscientes de su carácter excepcional y, por ello, la viven de manera positiva:

I. (Electro-mechanical; private sector; 9 months of non-paid leave): Ahhhh...las mejores es cuando tienes que irte con ellos....ya empezaron en la época de la guardería...y te ibas con ellos de excursión oo...hacías alguna actividad...ooooo....todo eso.... Pero luego esta lo típico...de llevarlos al parque...o de jugar con ellos...pero vamo... como eso es el día a día...lo ves como algo normal...pero luego ya cuando hay alguna excursión ...o hacían alguna actividad en el cole....es lo que....eso la verdad es que da mucho gusto irte con ellos...y que ellos veían que... aunque eran.... fuesen muy pequeños ellos veían que en la guardería donde hacían alguna cosilla por navidad y ellos veían que su padre estaba ahí... pueeee para ellos era un....unnn... hayyyyy....amí me encantaba porque te miraban...y veías....empezabas a mirar como todo el resto de los niños....y cuando veían ahí a su padre..pooss les daba una alegría que pa que...

Los momentos vividos con más inquietud y, en cierto modo, desagrado son los que se perciben como un problema en el desarrollo del bebé: situaciones relacionadas con la alimentación, el sueño y la salud. La ansiedad y el estrés aparecen, fundamentalmente, cuando hay incertidumbre acerca del bienestar del niño:

J.C. (Consultant; private sector; 7 weeks of paid leave): con la lactancia habiéndola intentando durante meses y demás pues lo han vivido con una angustia terrible, porque el niño no ganaba peso, no dormía bien; o sea, esas cosas no es tanto la tarea en sí como esa angustia o el estrés de que vaya bien, de que gane peso.

En ocasiones el cuidado se vive de manera estresante debido a la gran cantidad de tareas a las que hay que hacer frente y a la imposibilidad de postergarlas y descansar de manera adecuada. Aquí el cuidado se ve como una concatenación de actividades y el tiempo se percibe como un bien escaso, en una rutina cuyo ritmo no permite el disfrute de la misma actividad de cuidar:

J.C. (Consultant; private sector; 7 weeks of paid leave): No sabría decirte realmente eh... no hay nada especialmente, más que difícil lo que resuelta un poco... a veces es, o sea, estás cansado, quiero decir, sobre todo la primera época, cuando hay tomas cada cuatro horas y pico; o sea, en realidad lo que se hace más duro... es un poco... es primera época, de la falta de sueño... ehh... si come bien, estupendo, si te come mal, te preocupas; o sea, es más una cuestión... y luego durante el día parece que te va a dar tiempo a hacer muchas cosas ehh... luego no te da tiempo a hacer nada. (Risas) Es verdad que los bebés están mucho tiempo durmiendo y tal, pero... y cuando tienes una lavadora... tienes que... no sé qué tienes... arreglar la casa. Y en cuanto has hecho dos o tres cosas ¡catapúm! se despierta: el biberón, el no sé qué, la caca... y cuando has sacado toda la movida de despertarse y tal, tienes otra tarea, o sea, que realmente...

El permiso en solitario actúa como una plataforma para iniciarse en el cuidado. Esta iniciación hace que los padres asuman las tareas como propias. Es ilustrativo que tras el permiso, los padres refieran continuar con su dinámica de implicación en el cuidado. Es decir, se entiende que las tareas realizadas durante la etapa de cuidador en solitario se han *rutinizado* y perduran una vez el permiso se ha terminado. El discurso de rutinización vendría apoyado por los estudios que apuntan que la utilización de permisos aumenta la participación de los hombres en tareas de cuidado de niños (Meil 2013; Castellanos et al. 2013; Haas y Hwang, 2008). An element here is the principle of precedent, if you start doing things at the beginning they will last in this way adaptándose a las nuevas circunstancias. Esto es expuesto por M. (consultant, private sector; 12 weeks paid leave):

Sí, sí, sin duda, pues es... es como una, es una... una pauta que has establecido del principio y que ya no la dejas. Es decir, ya... los procesos que has llevado con ellos desde pequeños pues se los llevas ahora, y si antes el proceso de las mañanas era levantarse, ponerse a hacer el desayuno, no sé qué, pues todo eso lo sigo haciendo yo, pues ellas, las niñas, pues no... se acostumbran a ello y... y lo llevan mejor. No sé, es una pauta que hemos establecido desde el principio y lo seguimos haciendo.

It's seems that fathers perceive that being time with the children create bonding. All of our interviewees state it. They acknowledge these bonds are created thanks to the time spent with their children, which is an idea pinpointed in previous studies (Haas y Hwang 2008; Seward 2006). Algunos padres señalan incluso que el permiso en solitario les permite establecer un vínculo que, a diferencia de la madre, no tienen por naturaleza..Es decir, se interpreta el

permiso como sustituto de las percibidas *ventajas biológicas* de la madre para la creación de vínculos con los niños. Es muy ilustrativa la cita de **D.** (Administrative; public sector; 10 weeks paid leave):

Sí, sí, sin duda, sin duda, sin duda. La madre ya lo tiene eso de serie, tiene un vínculo inmortal. ¿No? Tiene un ser vivo dentro de sus entrañas y lo ha traído al mundo, y nosotros como no podemos tener algo parecido a eso, no podemos... Entonces, salvando las distancias, por mí es cuando la tuve dije: "Pufff", no tenía ese sentimiento(...). Entonces eso no lo podemos tener con... con nuestros hijos, pero vamos generando unos lazos con el día a día, y para mí lo del permiso fue... claro, una suerte porque ahora yo tengo unos lazos con mi hija casi... casi... de madre a años luz, pero bueno, muchos más de los que mi padre tiene conmigo.

Existe un discurso en el que contrastan las razones aducidas para tomar el permiso, fundamentadas básicamente en la racionalidad económica, con las ventajas que los padres expresan a posteriori en términos de vínculo con su hijo/a y de socialización en el cuidado. Es posible, de este modo, que entre los padres que cuidan en solitario por razones económicas (por ejemplo, para proteger el empleo de la pareja), la socialización en el cuidado y, por tanto, la promoción de la igualdad en el reparto de estas actividades sean especialmente efectivas.

Bibliografía

Alonso LE, Fernández Rodríguez CJ (2013) Debemos aplacar a los mercados: el espacio del sacrificio en la crisis financiera actual. *Vínculos de Historia* 2:97-119

Castellanos Serrano C, Escot Mangas L, Fernández Cornejo JA, Poza Lara C (2013) ¿Se implican más en el cuidado de sus hijos pequeños los padres que utilizaron la baja por nacimiento? El caso de España. Paper presented at the IV Congress of the Spanish Network for the Analysis of Social Policy (REPS), University of Alcalá de Henares, 6-7 June 2013

Castro García C, Pazos Morán M (2012) Permisos por nacimiento e igualdad de género: ¿Cómo diseñar los permisos de maternidad, paternidad y parentales para conseguir un comportamiento corresponsable. *Papeles de trabajo. Instituto de estudios fiscales* 9:7-25

Escobedo A, Flaquer L (2014) Licencias parentales y política social de la paternidad en España. *Cuadernos de Relaciones Laborales* 32:69-99

Escobedo A, Flaquer L, Navarro L (2012) The social politics of fatherhood in Spain and France: A comparative analysis of parental leave and shared residence. *Ethnologie Française* 42:117-126.

Escobedo & Meil (forthcoming) Une analyse comparée de l'usage masculin des congés parentaux en France et en Espagne. Contribution to the Symposium 'Paternités contemporaines et nouvelles trajectoires familiales (France, Espagne)' held at the Centre Norbert Elias-CNRS à Marseille, 29-30 Novembre 2012, to be published in *Presse Universitaire Française*

Escot L, Fernández-Cornejo JA, Lafuente C, Poza C (2012) Willingness of Spanish Men to Take Maternity Leave. Do Firms' Strategies for Reconciliation Impinge on This? *Sex Roles* 67(1-2): 29-42

Escot L, Fernández-Cornejo JA, Poza C (2014) Fathers' Use of Childbirth Leave in Spain. The Effects of the 13-Day Paternity Leave. *Population Research and Policy Review* 33:419-453

Evertsson M, Duvander AZ (2011) Parental Leave—Possibility or Trap? Does Family Leave Length Effect Swedish Women's Labour Market Opportunities? *European Sociological Review* 27(4):435-450.

García N, Ruesga S (Coords) (2014) *¿Qué ha pasado con la economía española?* Ediciones Pirámide, Madrid

Garcia-Mainar I, Molina JA, Montuenga VM (2011) Gender differences in childcare: time allocation in five European countries. *Feminist Economics* 17(1):119-150

Glaser BG, Strauss AL (2009) *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research.* Transaction Publishers, New Jersey

Haas L, Hwang CP (2008) The Impact of Taking Parental Leave on Fathers' Participation in Childcare and Relationships with Children: Lessons from Sweden. *Community, Work y Family* 11(1):85-104

Hosking A, Whitehouse G, Baxter J (2010) Duration of leave and resident fathers' involvement in infant care in Australia. *Journal of Marriage and Family* 72(5):1301-1316

Lapuerta I, Baizán P, González MJ (2011) Individual and Institutional Constraints: an analysis of Parental leave use and duration in Spain. *Population Research and Policy Review* 30(2):185-210

Lapuerta I (2013) ¿Influyen las políticas autonómicas en la utilización de la excedencia por cuidado de hijos? *Revista española de investigaciones sociológicas* 141(1):29-60

MEC (2012) Estadísticas de la Educación. Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/alumnado/matriculado.html> Accessed 10 Nov 2014

Meil G, Rogero-García J (2014) Abuelas, abuelos y padres varones en el cuidado de la infancia. *Cuadernos de Relaciones Laborales* 32(1):49-67

Meil G (2006a) The Evolution of Family Policy in Spain. *Marriage and Family Review* 39(3-4):359-380

Meil G (2006b) Welfare policies, Work and Family lives in modern Spain. In: Rossi G (ed) *Reconciling Family and Work: New Challenge for Social Policies in Europe*, Franco Angeli, Milan, pp 37-58

Meil G (2013) European Men's Use of Parental Leave and Their Involvement in Child Care and Housework. *Journal of Comparative Family Studies* 24(5):557-570

Ministry of Employment and Social Security (2014) Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, <http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>. Accessed 10 Nov 2010

Moreno Mínguez A (2007) Familia y empleo de la mujer en los regímenes de bienestar del sur de Europa. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid

Moreno Mínguez, A (forthcoming) De la familia del ganapan a la familia de doble ingreso In Torres Alberó, C (ed): *La situación social de España 2015*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid

Muntanyola-Saura D, Romero-Balsas P (2013) Interviewing and surveying over the phone: a reflexive account of a research on parenting. *Quality and Quantity* Volume 48(5):2615-2630

Romero-Balsas, Pedro (2015). Consecuencias del permiso de paternidad en el reparto de tareas y cuidados en la pareja. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 149: 87-110

Romero-Balsas P (2012) Fathers Taking Paternity Leave in Spain: Which Characteristics Foster and which Hamper the use of Paternity Leave? *Sociologia E Politiche Sociali* 15:105-130

Romero-Balsas P, Dafne Muntanyola-Saura, Rogero-García J (2013) Decision-Making Factors within Paternity and Parental Leaves: Why Spanish Fathers Take Time Off from Work. *Gender, Work and Organization* 20(6):678-691

Seward RR, Yeatts DE, Amin I, Dewitt A (2006) Employment leave and fathers' involvement with children: according to mothers and fathers. *Men and Masculinities* 8(4):405–27

Tanaka S, Waldfogel J (2007) Effects of parental leave and work hours on fathers' involvement with their babies. Evidence from the millennium cohort study. *Community, Work and Family* 10(4):409-426

Versantvoort M (2010) The impact of leave policies on child care and household work; is there a labelling effect. Unpublished manuscript. Available in <http://media.leidenuniv.nl/legacy/17-05-2010-versantvoort-2010.pdf> Accessed 10 Nov 2014

Wall K, Escobedo A. (2009) Portugal and Spain: two pathways in Southern Europe In: Kammerman S, Moss P (eds), *The politics of parental leave policies*, Polity Press, Bristol, 207-226

Wall, K. (2014) Fathers on Leave Alone: Does It Make a Difference to Their Lives? *Fathering: A Journal of Theory, Research, and Practice about Men as Fathers* 12 (2): 196-210

Cohabitation or Marriage? Living Arrangement and Its Influence on Father Involvement in Spain

Xiaoteng Hu

(Universitat Autònoma de Barcelona)

For: Panel 15 Family

Abstract: Families and intimate relationships have experienced drastic transformations in Spain. Cohabitation rate keeps accelerating and marriage is undergoing a process of deinstitutionalization, with increase of cohabitants and children born out of wedlock. Compared with married family, cohabiting family is termed as fragile family due to the higher possibility of couple's separation and children in cohabiting families are more likely to run the risks of growing up in single-parent family and confronting poverty. As a result, it is better to give a closer look at the individual characteristics of the married and cohabitants, as well as the facts that affect their decision on living arrangement.

There were many researches concerning the diversity between cohabiting families and married families, such as money pooling and division of household chores. However, there are few researches testify the determinants of partner's living arrangement and its influence on childcare between genders by empirical research. The data for analysis comes from the International Social Survey Program (ISSP) "Family and Changing Gender Role IV" (2012) to analyze the impacts of social demographic features, the number of children, gender ideology, and socioeconomic status on people's living arrangements in Spain. Furthermore, after gaining knowledge on characteristics of people from distinct living arrangements, more information can be found out about their division on childcare between partners. As to the methodology, this study uses descriptive analysis and the Binary Logistic Regression. In conclusion, this study indicates that the attitudes toward marriage and gender-role are significant contributors to decision on living arrangements in Spain. Besides, living arrangements have different effect on the division of childcare between partners.

This paper is associated with the project "La implicación paterna en el cuidado de los hijos en España" (Ref.: CSO2012-33476, Ministerio de Economía y Competitividad).

Key words: cohabitation; marriage; father involvement in the care of children; Spain; gender equality

Cohabitación o matrimonio? Modelos de familia y su Influencia en la Implicación Paterna en España

Xiaoteng Hu

(Universitat Autònoma de Barcelona)

Para: Panel 15 Familia

Abstracto: Las familias y las relaciones de pareja han experimentado drásticas transformaciones en España. Las tasas de cohabitación continúan aumentando y el matrimonio se encuentra ante un proceso

de desinstitucionalización, con un incremento de cohabitantes así como de niños nacidos fuera del matrimonio. Comparado con las parejas casadas, las parejas cohabitantes son definidas como familias frágiles debido a la elevada probabilidad de separación; asimismo, los hijos de parejas cohabitantes son más propensos a correr el riesgo de crecer en una familia monoparental y caer en la pobreza. Como resultado, sería más apropiado mirar de cerca las características individuales de los casados y los cohabitantes, así como los hechos que están afectando la decisión de vivir en cohabitación o casarse.

Existen multitud de investigaciones poniendo el foco en los diversos factores diferenciales entre parejas cohabitantes y casadas, como el dinero común y la división de las tareas domésticas. Sin embargo, pocos investigadores han contrastado empíricamente los determinantes del tipo de pareja y su influencia sobre el cuidado de los niños según género. Los datos utilizados provienen de Social Survey Program (ISSP) “Family and Changing Gender Role IV” (2012). Se analizará el impacto de las características demográficas, el número de hijos, la ideología de género, la homogamia económica entre parejas y el estatus socioeconómico de las diferentes tipos de parejas en España. Además, tras conocer las características de los diferentes tipos de parejas –cohabitantes y casados-, más información podrá ser analizada relativa a la división del cuidado de los hijos entre parejas. Metodológicamente, este estudio usa análisis descriptivos y una Regresión Logística Binaria. En conclusión, este estudio indica que el número de hijos, las actitudes frente al matrimonio y el desempleo son variables significativas en las decisiones de convivencia en España. Además, el tipo de convivencia –cohabitante o matrimonio- tiene efectos diferentes en la división del cuidado de los hijos entre los miembros de la pareja.

Este trabajo está asociado con el proyecto “La implicación paterna en el cuidado de los hijos en España” (Ref.: CSO2012-33476, Ministerio de Economía y Competitividad).

Palabras Clave: Cohabitación; Matrimonio; Paterna en el cuidado de los hijos; España; Igualdad de género

Introduction

In most European countries, families have experienced a huge amount of changes, such as decrease of marriage rates, delay of fertility, increase of divorce rates and maternal employment (McLanahan, 2004; Mason and Jensen, 1995; Lesthaeghe and Surkyn, 1988). Few developments in family life are quite as dramatic as the recent rise in unmarried cohabitation and childbearing out of marriage.

It is obvious that the probability of cohabitation among couples, especially, young people has risen significantly in most European nations, even though the level and pace occurred differs across nations. Many academics attributed this variation to increased secularization and women's economic independence. It also exists a stereotype that the unmarried cohabiting couples are more likely to be low-educated and low-skilled (Bumpass and Lu, 2000; Laughlin, Farrie and Fagan, 2009).

Many people take marriage as a luxury, which means economic achievement and relationship stability, but they view childbearing as a normative feature of their life course (Gibson-Davis, 2009; Edin and Kefalas, 2005). Oppositely, others believe cohabitation is an alternative to marriage, so they give births like marrieds. However, no matter under which condition, once children are born in a cohabiting family, they may run the risk of growing up in a single-parent family (usually single-mother family) (Osborne,

Manning and Smock, 2007). Even though some cohabiting partners' relationships are stable, their children also have greater possibility of poverty due to high percentage of low education attainments and low-skilled level among cohabitants (Bumpass and Lu, 2000). On the other hand, the diversity of father involvement may result in a new polarization of child well-being in two aspects: financial and socio-emotional. Family is one of the most crucial places of children's socialization and development, and children are the hope and future of countries. As a result, the changes in families deserve to be studied to find out if the transformation will be harmful to children or be beneficial to children, for instance, the changes in father involvement related to family transformation.

Background

Cohabitation here can be defined as "a man and a woman who, although not married to each other, are living together as husband and wife", should "have regard to the fact that cohabitations have not given each other the commitment involved in marriage" (Family Law Act 1996 of the UK). Even though the cohabitation rates keep rising in almost all the European countries, it still can be divided into three categories in the light of cohabitation rates (see table 1): the highest rate is found among Nordic countries and France; the mid-range countries are the United Kingdom, Germany; the lowest rate is found in Spain. The compositions of cohabitants also vary in countries. In Nordic countries, for example, cohabitants consist of never-married couples. While in Southern European countries, cohabitation is a popular choice of re-partnering for divorced people.

Table 1: Cohabitation Rates of the Eight European Countries

Cohabitation Rates	ISSP 2012 (only never-married) %	ISSP 2012 (total) %	Other Official Resources %
Denmark	23.49	23.49	22.89
Finland	23.03	23.03	24.88
France	15.16	20.46	19.20
Norway	22.51	26.39	26.24
Spain	6.19	12.65	8.80
Sweden	20.19	21.60	17.70
Great Britain	16.04	16.04	15.91
Germany	11.09	14.75	7.70

Note: cohabitation rates in 2012 are self-calculated based on the ISSP2012 database. Cohabitation rates of the eight countries in ISSP 2012 (only never married) are calculated by two union types: married people; never married people who are now living with someone as a couple. Cohabitation rates of the eight countries in ISSP 2012(total) are calculated by married people and all kinds of cohabiting people, including separated, widowed, divorced and never married people.

Source: The data of the third column comes from other official sources, cohabitation rates of Germany (2013), Sweden (2011), Spain (2011) are from the World Value Survey (wave 2010-2014); Denmark (Statistics Denmark 2012); Finland (Statistics Finland, 2011); France(Insee, enquête Famille et logements 2011) ; Norway(Statistics Norway 2011); the Great Britain (the Labor Force Survey 2012).

Cohabitation in Spain

As far as the predictions of the Second demographic transition are concerned, Spain has been portrayed as a paradox (Dalla Zuanna and Micheli, 2004; Dominguez-Folgueras and Castro-Martin, 2013). On

the one hand, Spain was one of the forerunners in lowest-low fertility, and in which postponement of marriage was more pronounced (Frejka and Sobotka, 2008; Dominguez-Folgueras and Castro-Martin, 2013). On the other hand, the prevalence of cohabitation remained slow, as shown in the table 1. Institutional and cultural sanctions in Spain were seen as the indicators to confine unmarried cohabitation. In other words, the Mediterranean pattern of family formation and cultural values rooted in Catholic inheritance can explain the paradox in Spain (Dominguez-Folgueras and Castro-Martin, 2013). Traditional extended family model, combined with weak family-support policies and disadvantaged status in labor market (Ahn and Mira, 2001; Simo, Castro-Martin and Soro, 2005), contribute to prolonged co-residence with parents of young people in Spain (Moreno, 2012). As a result, it may delay the time to entry into a conjugal or consensual union. Moreover, despite Spanish society has experienced an intense secularization process (Requena, 2005), the Catholic Church has maintained impacts, to some extent, on people's choice of living arrangements.

Attitudes toward cohabitation and gender-roles

In general, it is the cultural nature of a certain society that plays a significant role in personal decision concerning union forms, childbearing, and childcare (Duncan and Smith, 2002; Fuwa, 2004; González, Miret and Treviño, 2010). The values and cultural images have diversified opinions on cohabitation and unwed childbearing in Spain across generations, for instance, someone hold the stigma to cohabitation and unmarried mothers more or less, which also correlated to some religious reasons. However, others see cohabitation as a kind of personal life style with little differences with marriage. Just as Jane Lewis (2001) put it, there is no longer the cultural and moral distinction between marriage and cohabitation, it is more like to be a kind of commitment a couple makes to their own affairs (Jamieson et al., 2002). The cultural values in a certain society can be manifested by two individual ways: gender ideology and attitudes toward cohabitation.

Many scholars have shown that cohabitants are more likely to espouse more egalitarian gender attitudes than their married counterparts (Clarkberg, Stolzenberg and Waite, 1995; Lye and Waldrom, 1997; Avellar and Smock, 2005). They have more liberal attitudes considering labor division between genders, they are less dedicated to traditional family values (Laughlin, Farrie and Fagan, 2009; Kalmijn, Loeve, and Manting, 2007; Davis, Greenstein and Marks, 2007; Batalova and Cohen, 2002; Wait, 1995). What is more, the vast majority of previous researches examined the profiles of individuals likely to cohabit and the quality of their relationship, outcomes of couples who are cohabiting or cohabited, few study has examined attitudes toward cohabitation (Willoughby and Carroll, 2012; Manning, Longmore, and Giorano, 2007). With cohabitation rates and endorsement changing rapidly during recent decades in Europe, it is crucial to understand whether attitudes, either in support or against cohabitation, are associated with behaviors, either engaging in or avoiding cohabiting unions. Furthermore, psychological and sociological literatures have consistently certificated that attitudes tend to precede behavior. In this case, whether there existing a gap between what people think and what people do in different European countries will provide comparatively insights into individual's decision making considering cohabitation.

The impact of human capital on cohabitation

Some researchers argued that many cohabitantes are low-educated and low-skilled, thus, cohabiting families can be seen as fragile families and be harmful for children, including less father involvement, the

more possibility to grow up in a single-parent family, less social capital (Coleman, 1988) and so on. The economic principle behind the traditional family model is “exchange” at the beginning. Women want to find a good male breadwinner to support themselves and their children, whilst men tend to find a housekeeper. This kind of labor exchange can gain more benefits for both genders (Lewis, 2001). In this case, marriage is just like a contract for both couples, especially the disadvantaged one (usually women). However, relative improvements in women’s human capital are expected to reduce gains from the gender role specialization, thereby marriage becoming less attractive for both genders (Xie, et al., 2003; Preston and Richards, 1975; Becker, 1973). Consistent with theoretical expectations, a large body of empirical results have suggested that greater human capital are associated with significantly higher rates of marriage (Xie, et al., 2003; Oppenheimer, Kalmijn and Lim, 1997; Moreno and Mari-Klose, 2013; Lloyd and South, 1996; Cooney and Hogan, 1991; MacDonald and Rindfuss, 1981). The widespread acceptance of premarital sex and the rising prevalence of cohabitation do not change the fact that most people still value marriage (Oropesa and Landale, 2005; Axinn and Thornton, 2000; Bumpass and Lu, 2000). Marriage gradually becomes more concentrated among high-income groups and a status symbol, the marriage-relevant costs and high expectations about wedding deter many low-income couples from marrying (McCall and Percheski, 2010; Lichter, Batson, and Brown, 2004; Edin and Reed, 2005).

In order to figure out the arguments about the determinants of cohabitation under the background of Spain, my research explored the question: what kind of people in Spain is more prone to cohabit instead of getting married? In general, relevant theories can be categorized into positive selection and negative filtering. Positive selection means that people with some certain features are more willing to cohabit rather than getting marriage, which is a subjective aspiration, namely, the select effect theory. Negative filtering refers to a group of people who do not attain some criteria of entering into the marriage market and it ascribes to limitation of objective conditions, that is, human capital theory.

Data

The data for the analysis comes from the International Social Survey Program (ISSP) “Family and Changing Gender Role IV” (2012). This wave of ISSP was designed to reflect people’s attitudes towards women’s employment, children, union formation and some personal characteristics in thirty seven countries. Hence, it can be used to procure the cross-national analysis concerning new form of family and partnership. My analytical sample contains respondents who were either married people or never-married people who were living with someone as a couple. Otherwise, I focused on people who were older than eighteen years old (including eighteen years old) at the time of interview. Cohabitants here do not include the divorced, widowed and separated cohabiting people. The final working sample after limited conditions and elimination of cases with missing data comprised 1552 participants from the survey in Spain.

Method

According to the previous studies, cohabitation was less stable than marriage, thus cohabitants’ union duration was much shorter than marrieds. Oppositely, more recent literature argued that cohabiting couples’ relationship was as same as married couples’ relationship when the existence of children and socioeconomic factors were controlled. As a result, I divide the respondents into three groups on basis of the length of the time that couples have been together: 0-3 years, 4-10 years, above 11 years, so as to find the actual indicators to living arrangement in different phase of couples’ relationship. At first, descriptive

statistics are discussed. These results provide insight into what cohabitants and married people differ in terms of demographic traits and attitudes. To further examine the issue, I apply the binary logistic regression to test the hypotheses.

Measures

Dependent variable. Union type was measured with two questions, “Do you have a spouse or steady partner and, if yes, do you share the same household” and “What is your current legal marital status”. This is a dummy variable that only two union types are taken into consideration: marriage and cohabitation. Cohabitation indicates the never-married people who have a steady partnership and live in the same household. Also, married people should meet the condition of living in the same household.

Control variables.

Children living in same household. The existence of children at home is taken into account as two variables: living together with very young child or not; living together with elder child or not. With comparison of elder children, very young children need more care and more time with parents. Therefore, couple who living together with very small child may need more supports, such as family, community and society, etc. So their decision on living arrangement may also be more influenced by outside factors, for instance, cultural norms, family policies and relevant laws. These two variables are made up by two questions, “how many children in household: children between school age and 17 years old” and “how many children up to the age of (school age-1) years are?”. The existence and number of children in household will influence the decision on living arrangement of parents.

Sex. According to the former studies, same factor has opposite effects on genders for living arrangements. For example, it suggested that men’s income were positively associated with the inclination to favor marriage, on the contrary, women’s income had negative effects (Willis and Michael, 1994). As a result, the sex of respondents might influence their living arrangements. The dummy variable was used in models and female was the reference group.

Age. Age is one of the most important factors for union forms. In the light of previous researches, young people are more likely to cohabit.

Religiosity. Religion affects people’s actions and minds deeply in Spain. The attendance of religious services is a more accurate and better variable to reflect the influence of religion on people. The more frequent attendance means the deeper influence of religion on individuals.

Independent variables

Attitudes toward marriage and cohabitation. In the ISSP 2012 survey, there are three questions considering people’s attitudes toward marriage, “to what extent do you agree or disagree married people are generally happier than unmarried people”; “people who want children ought to get married”; “it is all right for a couple to live together without intending to get married”. Respondents were asked for their agreement with several items related to their attitudes toward marriage and cohabitation. In order to assess people’s attitudes, I use an attitude index generated through principal components analysis. A 5-point Likert-type scale ranging from strongly disagree(1) to strongly agree(5). The values were rescaled to lower scores correspond to higher levels of accepting cohabitation. These questions measured

both the general importance and the acceptance of de-institutionalization of marriage.

Gender ideology. According to previous studies, people who hold more equal gender ideology are more likely to choose cohabitation instead of marriage. In order to know if gender ideology has an effect on individual's union formation, I introduce the variable "gender ideology". Gender ideology is measured by the question: "All in all, family life suffers when the woman has a full-time job". The respondents gave answer to which degree they agreed or disagreed on a one (strongly agree to traditional gender roles) to five (strongly disagree to traditional gender roles) point scale.

Education Level. Some research suggested that education had a negatively effect on cohabitation, low-educated people were more likely to cohabit. However, others showed that highly-educated people were prone to choose cohabitation in some European countries (Lesthaeghe and Moors, 1995). In order to measure the education level, I use the "highest completed degree of education: categories for international comparison" and divide the answers into three levels: no formal or primary education, secondary education, and high level of education (higher than Bachelor degree).

Income. Personal income in the ISSP 2012 survey used national currency and different calculation ways, for instance, income per year or per month. So I use the monthly average income from the EU-SILC 2011 as a reference and divide personal income into three levels. In Spain, the income on average was 1185.4 euros per month in 2011 according to the EU-SILC. Hence, respondents whose income was below 900 euros are classified as low income and whose income was from 901 euros to 1200 euros are classified as middle income, the rest are high income people.

Hypotheses

The selection effect theory

Compared with married people, cohabitants tend to be egalitarianism between genders (Kaufman, 2000), a lower degree of religiosity (Stanley, Whitton and Markman, 2004; Thornton, Axinn and Hill, 1992). During the marriage-dominant period, cohabitantes are a certain kind of pioneers of a society. Like the Goode's (1993) theory about divorce people, at the beginning, most of these cohabitants are from middle-class, have higher education levels and are more avant-garde. Accompanied by feminism waves and second demographic transformation, cohabitation becomes more popular and the traits of cohabitants become increasingly diversified, but most of them are prone to hold views of gender equality. Namely, instead of saying cohabitants are relatively gendered equality, it is better to say people who agreeable with gender equality are more possible to cohabit. Specifically, I propose the following:

Hypothesis 1a: The importance of marriage in one's mind has an impact on the choice to her/his living arrangements. For those who think marriage is essential to individuals and families are less likely to cohabit in reality.

Hypothesis 1b: People who hold more equal gender-role attitudes are more likely to adopt new union form (cohabitation).

The human capital theory

Human capital is the knowledge and characteristics owned by individuals (Coleman, 1988). Some studies suggested that cohabitants were more likely to be characterized with less human capital. Their

poor human capital gives them no choice but cohabitating. Here marriage market is more like a filter, and only those who are suitable and eligible enough will finally end in marriage, by contrast, others will be weeded out before marriage occurs (Bennett, Blanc and Bloom, 1987). On the other hand, when women's human capital keep increasing and begin to exceed men's, the effects of homogamy mating and traditional pattern of upward marriage mobility of women make it difficult for more males to get married. The combination of traditional marriage requirements and contemporary reality weed out people who do not obtain the traits of married one. Thus, I propose the following:

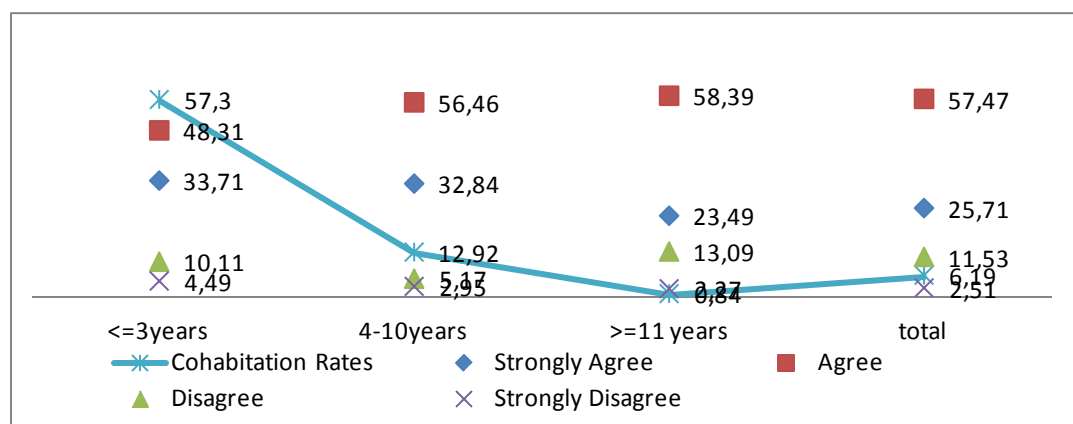
Hypothesis 2a: The income level would be associated with people's living arrangements. People have higher income are less likely to choose un-marital cohabitation.

Hypothesis 2b: The education level has an impact on people's living arrangements. Poorly educated people are more likely to cohabit rather than marrying.

Results

Figure 1 shows that whether there is a gap between attitudes toward cohabitation and marital behavior by using the question "it is all right for a couple to live together without intending to get married". Generally speaking, neither cohabitants nor marrieds hold extreme attitudes toward cohabitation (strongly agree or strongly disagree). Residents in Spain are more likely to have more open mind to alternative family models (83.18% of people accept cohabitation as a family form). What is more, the proportions of people in consensual union decline with the increase of length of relationship duration. The biggest gap between attitudes and behavior is found among people in a relationship that longer than 11 years. By contrast, people who in a union less than three years are likely to practice cohabitation and hold advance attitudes.

Figure 1: Attitudes toward cohabitation and cohabitation rates, by union duration



Source: ISSP 2012

Table 2 describes the sample for the whole population of married people and never-married cohabiting people in Spain, and separately by union duration: 0-3 years, 4-10 years, above 11 years. To some extent, short length of couple's relationship means fragile and unstable, particularly for cohabitants. Most people take this duration as a trial marriage and after that, they will choose to get married, break up or keep cohabiting. Duration the four to ten years relationship, childbearing will be taken into account, while children is one of the most important reasons to get married. Eleven years and above is a very long length for a relationship, factors to shape union patterns may differ. Cohabitants may either keep their

un-marital status or get married due to concerns for inheritance rights and other economic rights. The married and cohabiting columns show that there are a number of differences between them in all three groups. In general, the sample has almost equal proportions of male and female respondents. More females chose to cohabit in all three types of union duration. Furthermore, cohabitants are on average younger than married people. Married couples are more likely to live with toddlers (from 1 year old to schoolage) and children (from schoolage to 17 years old) than cohabiting couples, except the column for couples whose relationship has lasted more than 11 years. Nearly all religions encourage marriage, thus people's religious affiliation is likely to have influence on determining marital behavior, especially under Spanish background. Thus, there is a big gap of religious affiliation between cohabitants and marrieds. Cohabitants are less likely to report having religious affiliation than marrieds in all groups. As far as attitudes are taken into concerned, cohabitants are less agreeable to traditional labor division between genders in general, although the relationship between union type and attitudes toward gender-role is not very clear. The education level of cohabitants and marrieds differ in union duration. For those who have a short relationship, there exists little difference of their education level between married people and cohabiting people, cohabitants' educational backgrounds (highly educated cohabitants account for 35.29%) are even better than their married counterparts (highly educated marrieds account for 23.68%). However, cohabitants got higher educational attainments than married people among older people, who have a longer relationship. Contrary to my expectations, married people are more likely to get low income.

Table 2: Descriptive statistics of variables, by union duration

Duration of Relationship		0-3 years			4-10 years			Above 11 years		
		cohabit	marriage	Total	cohabit	marriage	Total	cohabit	marriage	Total
Sex (%)	Male	41.18	57.89	48.31	37.14	50.42	48.71	50.00	48.73	48.74
	Female				62.86	49.58	51.29			
Mean Age		29.94	35.24	32.20	33.74	37.58	37.08	40.40	57.04	56.90
Toddler at home (%)		13.73	28.95	20.22	34.29	61.02	57.56	30.00	9.88	9.06
Child at home (%)		3.92	5.26	4.49	5.71	29.24	26.20	20.00	32.66	32.55
Religiosity (%)		27.45	55.26	39.33	34.29	49.58	47.60	20.00	62.61	62.25
Family suffers when Woman has job	Strongly agree	3.92	15.79	8.99	5.71	12.71	11.81	10.00	12.61	12.58
	Agree	62.75	44.74	55.06	57.14	45.34	46.86	60.00	47.80	47.90
	Disagree	23.53	28.95	25.84	22.86	29.66	28.78	20.00	28.51	28.44
	Strongly disagree	7.84	7.89	7.87	14.29	9.75	10.33	10.00	6.77	6.80
	Can't choose	1.96	2.63	2.25	0	2.54	2.21	0	4.32	4.28
Education (%)	Low	3.92	2.63	3.37	5.71	6.36	6.27	20.00	38.00	38.00
	Middle	60.78	73.68	66.29	60.00	57.20	57.56	60.00	46.19	46.31
	High	35.29	23.68	30.34	34.29	36.44	36.16	20.00	15.65	15.69
Income (%)	Low	38.64	45.16	41.33	45.16	39.47	40.27	37.50	52.20	52.07
	Middle	18.18	25.81	21.33	19.35	17.37	17.65	37.50	17.04	17.22
	High	43.18	29.03	37.33	35.48	43.16	42.08	25.00	30.76	30.71

Source: ISSP 2012

Table 3 presents the results for testing the hypotheses among people in all the three types of relationship duration (less than 3 years, 4 to 10 years, more than 11 years), that is, which theory can explain individual's decisions on union forms and whether there exists difference between countries. All models contain variables, such as gender, age, household composition, and religiosity. The results of Model 1 indicate that no significant relationship between gender and union forms was found. Age was significantly associated with union forms, older people are more likely to choose marriage instead of cohabitation. As expected, couples who living with toddlers were significantly less likely to cohabit. As was shown in the previous literature, people who have religion affiliation and more religiosity are more likely to get married. In model 2, we included both people's attitudes toward cohabitation and marriage, and gender ideology, in order to examine the Hypothesis 1, that the selection effect theory. The control variables remained consistent, the results of model 1 did not change after including more variables. As expected, both attitudes toward marriage and cohabitation, and gender ideology are significantly associated with couples' decision on living arrangements, even though the relationship is very weak. By examining the hypothesis 1a, I want to know whether the gap between attitudes and behaviors exists in terms of union formation. People who hold more active attitude toward cohabitation are more prone to cohabit. Furthermore, gender ideology is proved to be significantly related to union formation too. This demonstrates that respondents who are more agreeable to traditional gender roles are more possible to choose marriage. In hypothesis 2, I assumed that taking into account the socioeconomic characteristics may be helpful to explain people's decision on union types. Contrary to my expectation, neither education attainment nor income level is statistically significant related to couple's decision on union form in Spain.

Table 3: Logistic regression analysis for variables predicting union forms

	Model 1			Model 2			Model 3		
	coef.	se.	sig.	coef.	se.	sig.	coef.	se.	sig.
Gender	-.232	.273		-.171	.276		-.237	.314	
Age	.203	.020	***	.209	.021	***	.202	.022	***
Religiosity	.550	.177	***	.514	.180	***	.533	.197	***
Toddler at home	1.039	.241	***	1.168	.252	***	1.157	.271	***
Children at home	1.80	.383	***	1.840	.387	***	1.693	.392	***
Attitudes				-.279	.160	*			
Gender ideology				.246	.131	*			
Education									
Low							.677	.675	
Middle							.300	.360	
High									
Income									
Low							.043	.383	
Middle							.033	.417	
High									
Constant	-6.282	.845	***	-7.181	.983	***	-6.614	.982	***

*P<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Source: ISSP 2012

Impact of living arrangements on father involvement

The previous part of the paper manifested that if someone appeared to hold less traditional attitudes

toward gender roles, they have more possibility to enter into an un-marital cohabiting union. Consequently, I propose that cohabiting fathers take more active part in childrearing than married fathers. Few study compared levels of father involvement among fathers who are cohabiting or married. For instance, Hofferth and Anderson suggested that unmarried biological fathers would be less involved with their children than married biological fathers (2003), similar findings were also discovered in the survey of the United States by Seltzer(2000) and Thomson, et al,(1992). In order to explore the influence of couple's union form on father involvement in the care of children in Spain, I employ the relevant questions in the ISSP 2012. In general, fathers in cohabiting union are more involved in childcare compared with fathers in married union. Cohabiting fathers spent more time per week on taking care of children than married father. More exactly, more married fathers (35.07% and 22.94%, separately) spent less than 10 hours or 10-20 hours on childcare, while more cohabiting fathers (15.04% and 13.16%, separately) spent 50-60 hours and 60-70hours weekly on childcare. Given that the small amount of cohabiting fathers in the survey (less than 50), I included the Spanish Time Use Survey 2009-2010. According to the survey, the average daily length of time married fathers used on childcare was 45 minutes, while cohabiting fathers used slightly more time, 47 minutes. In sum, the current results indicated that cohabitation may play a positive role in father involvement, although more empirical researches are needed to support this relationship in the future study.

Discussion

Being a country with a strong Catholic tradition, combined with the economic crisis, the second demographic transition, make Spain as a special sample in family research. Very low fertility rates and postponement of marriage and childbearing merge with low cohabitation rates constitute the paradox in current Spanish society. In addition, despite Spanish government has begun to put the conciliation of work and care for both genders as the main political aim, and published family policies to facilitate childcare, the level father involvement in the childcare was still very low. Hence, it is crucial to have a clear picture of the actual affecting factors to couples' living arrangements and its relationship with father involvement.

Considering that socioeconomic factors that favor marriage over cohabitation, the results of my analysis indicate that education and income no longer played a major differentiating role in Spain. On the contrary, attitudes toward the institutionalization of marriage and gender labor division began to play an important role in couple's decision on cohabitation or marriage. Correspondently, cohabiting fathers put more energy and more engaged in childrearing than married fathers, due to their less traditional gender-role attitudes. The potential criticism of my study is the small sample and the measure of attitudes toward gender-role is contaminated with error to some extent. In addition, the relationship between parents' living arrangements and father involvement in the childcare also need further exploration in future research.

References

Ahn, N., & Mira, P. (2001). Job bust, baby bust? Evidence from Spain. *Journal of Population Economics*, 14(3), 505-521.

- Axinn, W. G., & Thornton, A. (1992). The relationship between cohabitation and divorce: Selectivity or causal influence?. *Demography*, 29(3), 357-374.
- Avellar, S., & Smock, P. J. (2005). The economic consequences of the dissolution of cohabiting unions. *Journal of Marriage and Family*, 67(2), 315-327.
- Batalova, J. A., & Cohen, P. N. (2002). Premarital Cohabitation and Housework: Couples in Cross - National Perspective. *Journal of Marriage and Family*, 64(3), 743-755.
- Becker, G. S. (1973). A theory of marriage: Part I. *The Journal of Political Economy*, 813-846.
- Bennett, N. G., Blanc, A. K., & Bloom, D. E. (1987). Commitment and the modern union: Assessing the link between premarital cohabitation and subsequent marital stability.
- Bumpass, L., & Lu, H. H. (2000). Trends in cohabitation and implications for children's family contexts in the United States. *Population Studies*, 54(1), 29-41.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology*, S95-S120.
- Cooney, T. M., & Hogan, D. P. (1991). Marriage in an institutionalized life course: First marriage among American men in the twentieth century. *Journal of Marriage and the Family*, 178-190.
- Clarkberg, M., Stolzenberg, R. M., & Waite, L. J. (1995). Attitudes, values, and entrance into cohabitational versus marital unions. *Social forces*, 74(2), 609-632.
- Dalla Zuanna, G. (2000). The banquet of Aeolus: A familistic interpretation of Italy's lowest low fertility. *Demographic Research*, 4, 133 – 162.
- Davis, S. N., Greenstein, T. N., & Marks, J. P. G. (2007). Effects of union type on division of household labor: Do cohabiting men really perform more housework?. *Journal of Family Issues*.
- Dominguez - Folgueras, M., & Castro - Martin, T. (2013). Cohabitation in Spain: no longer a marginal path to family formation. *Journal of Marriage and Family*, 75(2), 422-437.
- Duncan, S., & Smith, D. (2002). Geographies of family formations: spatial differences and gender cultures in Britain. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 27(4), 471-493.
- Edin, K., & Kefalas, M. (2011). *Promises I can keep: Why poor women put motherhood before marriage*. University of California Pr.
- Edin, K., & Reed, J. M. (2005). Why don't they just get married? Barriers to marriage among the disadvantaged. *The Future of Children*, 15(2), 117-137.
- Frejka, T., & Sobotka, T. (2008). Fertility in Europe: Diverse, delayed and below replacement. *Demographic Research*, 19, 15 – 46.
- Fuwa, M. (2004). Macro-level gender inequality and the division of household labor in 22 countries. *American Sociological Review*, 69(6), 751-767.
- González, M. J., Miret, P., & Treviño, R. (2010). 'Just Living Together': Implications of cohabitation for fathers' participation in child care in Western Europe. *Demographic Research*, 23(16), 463-466.
- Goode, W. J. (1993). *World changes in divorce patterns*. Yale University Press.
- Gibson - Davis, C. M. (2009). Money, marriage, and children: Testing the financial expectations and family formation theory. *Journal of Marriage and Family*, 71(1), 146-160.
- Heuveline, P., & Timberlake, J. M. (2004). The role of cohabitation in family formation: The United States in comparative perspective. *Journal of Marriage and Family*, 66(5), 1214-1230.
- Hofferth, S. L., & Anderson, K. G. (2003). Are all dads equal? Biology versus marriage as a basis for paternal investment. *Journal of Marriage and Family*, 65(1), 213-232.

- Jamieson, L., Anderson, M., McCrone, D., Bechhofer, F., Stewart, R., & Li, Y. (2002). Cohabitation and commitment: partnership plans of young men and women. *The Sociological Review*, 50(3), 356-377.
- Kalmijn, M., Loeve, A., & Manting, D. (2007). Income dynamics in couples and the dissolution of marriage and cohabitation. *Demography*, 44(1), 159-179.
- Kaufman, G. (2000). Do gender role attitudes matter? Family formation and dissolution among traditional and egalitarian men and women. *Journal of Family Issues*, 21(1), 128-144.
- Laughlin, L., Farrie, D., & Fagan, J. (2009). Father involvement with children following marital and non-marital separations. *Fathering: A Journal of Theory, Research, and Practice about Men as Fathers*, 7(3), 226-248.
- Lewis, J. (2001). Debates and issues regarding marriage and cohabitation in the British and American literature. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 15(1), 159-184.
- Lestahaghe, R., & Surkyn, J. (1988). Cultural dynamics and economic theories of fertility change. *Population and development review*, 14(1), 1-45.
- Lesthaeghe, R., & Moors, G. (1995). *Living Arrangements, Socio-Economic Position, and Values Among Young Adults: A pattern Description for Belgium, France, the Netherlands, and West-Germany, 1990* (pp. 1-56). Springer Netherlands.
- Lloyd, K. M., & South, S. J. (1996). Contextual influences on young men's transition to first marriage. *Social Forces*, 74(3), 1097-1119.
- Lichter, D. T., Batson, C. D., & Brown, J. B. (2004). Welfare reform and marriage promotion: The marital expectations and desires of single and cohabiting mothers. *Social Service Review*, 78(1), 2-25.
- Lye, D. N., & Waldron, I. (1997). Attitudes toward cohabitation, family, and gender roles: Relationships to values and political ideology. *Sociological Perspectives*, 199-225.
- Manning, W. D., Longmore, M. A., & Giordano, P. C. (2007). The changing institution of marriage: Adolescents' expectations to cohabit and to marry. *Journal of Marriage and Family*, 69(3), 559-575.
- MacDonald, M. M., & Rindfuss, R. R. (1981). Earnings, relative income, and family formation. *Demography*, 18(2), 123-136.
- McCall, L., & Percheski, C. (2010). Income inequality: New trends and research directions. *Annual Review of Sociology*, 36, 329-347.
- McLanahan, S. (2004). Diverging Destinies: How Children Are Faring Under the Second Demographic Transition. *Demography* 41:607-27.
- Moreno, A. (2012). The Transition to Adulthood in Spain in a Comparative Perspective: The Incidence of Structural Factors. *Young*, 20(1), 19-48.
- Moreno, L., & Mari-Klose, P. (2013). Youth, family change and welfare arrangements: Is the South still so different?. *European Societies*, 15(4), 493-513.
- Oppenheimer, V. K., Kalmijn, M., & Lim, N. (1997). Men's career development and marriage timing during a period of rising inequality. *Demography*, 34(3), 311-330.
- Osborne, C., Manning, W. D., & Smock, P. J. (2007). Married and cohabiting parents' relationship stability: A focus on race and ethnicity. *Journal of Marriage and Family*, 69(5), 1345-1366.
- Oropesa, R. S., & Landale, N. S. (2005). Equal access to income and union dissolution among mainland Puerto Ricans. *Journal of Marriage and Family*, 67(1), 173-190.
- Preston, S. H., & Richards, A. T. (1975). The influence of women's work opportunities on marriage rates. *Demography*, 12(2), 209-222.

- Requena, M. (2005). The secularization of Spanish society: Change in religious practice. *South European Society and Politics*, 10(3), 369-390.
- Seltzer, J. A. (2000). Families formed outside of marriage. *Journal of Marriage and Family*, 62(4), 1247-1268.
- Simó, C., Castro-Martin, T., & Soro, A. (2005). The effects of the globalization process on the transition into adulthood in Spain. *Globalization, uncertainty and youth in society*, 375-402.
- Stanley, S. M., Whitton, S. W., & Markman, H. J. (2004). Maybe I do interpersonal commitment and premarital or nonmarital cohabitation. *Journal of Family Issues*, 25(4), 496-519.
- Thomson, E., McLanahan, S. S., & Curtin, R. B. (1992). Family structure, gender, and parental socialization. *Journal of Marriage and the Family*, 368-378.
- Thornton, A., Axinn, W. G., Hill, D. H., van Poppel, F., Yu, J., Tuan, C., ... & Goethals, A. L. (1992). Reciprocal effects of religiosity cohabitation and marriage. *American Journal of Sociology*, 98(3), 628-51.
- Waite, L. J. (1995). Does marriage matter?. *Demography*, 32(4), 483-507.
- Willis, R. J., & Michael, R. T. (1994). Innovation in family formation: evidence on cohabitation in the United States.
- Willoughby, B. J., & Carroll, J. S. (2012). Correlates of Attitudes Toward Cohabitation Looking at the Associations With Demographics, Relational Attitudes, and Dating Behavior. *Journal of Family Issues*, 33(11), 1450-1476.
- Xie, Y., Raymo, J. M., Goyette, K., & Thornton, A. (2003). Economic potential and entry into marriage and cohabitation. *Demography*, 40(2), 351-367.

#repsbcn2015

www.repsbarcelona2015.es

Sagrada Família
Antoni Gaudí (1882)
c/ Mallorca, 401

Chimeneas de la Fecsa
Narcís Xifra (1896)
Av. Paral·lel, 5-55

Columnas
Puig i Cadafalch (2010)
Montjuïc

Columnas UAB
Andreu Alfaro (1999)
Campus UAB



Palau MACAYA

Passeig de Sant Joan, 108
Barcelona

Patrocinan

